



Berna, 26.05.2021

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato Abate 18.4274
del 13 dicembre 2018

Compendio

Il rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa riguardava unicamente Swisscom, la Posta, le FFS e la RUAG. Non si è occupato delle altre società anonime né degli istituti della Confederazione. Il presente rapporto colma pertanto tale lacuna illustrando il modello di gestione strategica per l'intero ambito del governo d'impresa (cfr. n. 2). Inoltre ripercorre l'evoluzione del governo d'impresa della Confederazione dal 2006. L'analisi effettuata evidenzia che tre principi guida in materia si discostano dalla prassi consolidata della Confederazione. Occorre quindi completare di conseguenza i principi guida 4 (nomina dei membri della direzione), 17 (definizione degli obiettivi strategici) e 26 (finanziamento).

Il numero 3 del presente rapporto si concentra sui fondamenti della strategia basata sul rapporto di proprietà nonché sulle conseguenze degli scorpori. L'obiettivo è chiarire l'espressione «strategia basata sul rapporto di proprietà» e di stabilire un nesso con i compiti pubblici (compiti della Confederazione), che ai fini dell'adempimento sono stati trasferiti alle unità rese autonome. Questa parte si sofferma anche sugli obiettivi strategici quale elemento di gestione strategica. Affronta inoltre la questione dei potenziali conflitti di obiettivi nel quadro della suddetta strategia. Dall'analisi emerge che le strategie basate sul rapporto di proprietà volte alla vigilanza e alla gestione strategica delle unità rese autonome della Confederazione si sono dimostrate valide. Nel contempo si è avuta la conferma che i settori di attività e il contesto di mercato delle unità rese autonome sono soggetti a un'evoluzione costante che all'occorrenza richiede reazioni rapide. In quanto ente proprietario, la Confederazione deve cercare di anticipare il più possibile tali sviluppi e le relative ripercussioni sui compiti adempiuti dalle unità. Al termine di due periodi per i quali sono stati definiti degli obiettivi (vale a dire ogni otto anni), nel quadro dell'elaborazione dei nuovi obiettivi strategici occorre verificare per ogni unità la rispettiva strategia basata sul rapporto di proprietà, l'interesse pubblico all'adempimento di compiti da parte dell'unità resa autonoma e la conformità con i principi del governo d'impresa della Confederazione. Il principio guida 17 va completato in tal senso con un secondo capoverso.

In seguito il rapporto analizza l'attuazione delle strategie basate sul rapporto di proprietà nelle diverse unità in funzione della tipologia dei compiti e illustra le esperienze maturate dalle unità con tali strategie (n. 4 del rapporto). I principi guida del governo d'impresa e quindi il modello di gestione strategica costituiscono il quadro di riferimento. Ammettendo scostamenti da queste soluzioni ideali è possibile tenere conto, in particolare, della situazione specifica di ciascuna unità. Tuttavia, tali scostamenti non devono avvenire casualmente, ma in presenza di sufficienti motivi (principio del «comply or explain»). Le disposizioni organizzative delle unità corrispondono in larga misura ai principi del governo d'impresa. Tuttavia, si registra qualche scostamento non sufficientemente motivato, ad esempio nel caso di SIFEM, le cui basi legali a livello di ordinanza non rispondono al principio di legalità e ai requisiti in materia di governo d'impresa. Uno scostamento rispetto ai principi del governo d'impresa si constata anche per l'Istituto federale della proprietà intellettuale, per il quale non sono stati formulati obiettivi strategici. Nel quadro della prossima revisione della legge federale sullo statuto e sui compiti dell'Istituto federale della proprietà intellettuale o di altri progetti di revisione tematicamente simili bisognerà verificare le basi legali e proporre adeguamenti ai principi del governo d'impresa. Per l'Istituto federale della proprietà intellettuale, gli obiettivi strategici dovranno essere elaborati previamente. Per quanto concerne SIFEM SA, il 25 novembre 2020 Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca di sottoporgli delle basi legali a livello di legge (disposizioni organizzative).

Il rapporto informa altresì sull'attuazione delle misure decise dal Consiglio federale a seguito del rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, esaminando la possibilità di estenderle alle restanti unità rese autonome (n. 5 del rapporto). La maggior parte delle misure del Consiglio federale è già stata attuata e una parte di esse è già applicabile a tutte le unità rese autonome (ad es. l'adeguamento del principio guida 6). Anche le restanti misure si prestano a un'applicazione per analogia a tutte le unità della Confederazione e dovranno quindi essere attuate. La modifica dell'ordinanza sull'organizzazione

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

del Governo e dell'Amministrazione è in corso, ma ha subito dei ritardi a causa dei lavori legati alla pandemia di COVID-19. Dovrebbe essere presentata nella seconda metà del 2021.

Indice

Compendio.....	2
Elenco delle abbreviazioni.....	5
1 Situazione iniziale.....	8
1.1 Postulato Abate 18.4274.....	8
1.2 Rapporto di esperti del 26 aprile 2019 e decisioni del Consiglio federale.....	8
1.3 Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) concernente AutoPostale SA.....	9
1.4 Risultati delle verifiche del Controllo federale delle finanze (CDF)	10
1.4.1 Unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico	10
1.4.2 Unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza	11
1.4.3 Unità che offrono prestazioni sul mercato	12
1.5 Struttura del rapporto	12
2 Modello di gestione strategica	13
2.1 Modello di gestione strategica della Confederazione e sviluppi dal 2006	13
2.1.1 Descrizione del modello di gestione strategica.....	13
2.1.2 Sviluppi del governo d'impresa della Confederazione dal 2006.....	17
2.2 Esperienze maturate sulla base del rapporto 2006 sul governo d'impresa	20
2.2.1 Modifica della prassi rispetto al rapporto 2006 sul governo d'impresa	20
2.2.2 Evoluzione del portafoglio delle unità della Confederazione	23
2.2.3 Composizione attuale del portafoglio delle unità della Confederazione	27
2.3 Modello di gestione strategica: bilancio intermedio	29
3 Strategia basata sul rapporto di proprietà	31
3.1 Definizione di «strategia basata sul rapporto di proprietà»	31
3.2 Compiti della Confederazione	34
3.3 Obiettivi strategici.....	36
3.4 Soluzione di conflitti di obiettivi.....	38
3.5 Bilancio intermedio relativo alla strategia basata sul rapporto di proprietà	39
4 Attuazione della strategia basata sul rapporto di proprietà nelle unità: descrizione in base alla tipologia dei compiti	40
4.1 Prestazioni di servizi a carattere monopolistico	40
4.1.1 Finalità dello scorporo	40
4.1.2 Attuazione della strategia basata sul rapporto di proprietà nella legislazione	41
4.1.3 Attuazione nell'ambito degli obiettivi strategici / Modello / Statuti	42
4.1.4 Esperienze nella gestione della strategia basata sul rapporto di proprietà delle unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico.....	43
4.2 Compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza	47
4.2.1 Finalità dello scorporo	47
4.2.2 Attuazione della strategia basata sul rapporto di proprietà nella legislazione	48
4.2.3 Attuazione nell'ambito degli obiettivi strategici / Modello / Statuti	48
4.2.4 Esperienze nella gestione delle strategie basate sul rapporto di proprietà delle unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza	49
4.3 Prestazioni di servizi sul mercato	51

4.3.1	Finalità dello scorporo	51
4.3.2	Attuazione della strategia basata sul rapporto di proprietà nella legislazione	52
4.3.3	Attuazione nell'ambito degli obiettivi strategici / Statuti	53
4.3.4	Esperienze nella gestione delle strategie basate sul rapporto di proprietà delle unità che forniscono prestazioni sul mercato	54
4.4	Bilancio intermedio relativo all'attuazione della strategia basata sul rapporto di proprietà.....	62
5	Relazione sul rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa	63
5.1	Attuazione delle misure a seguito del rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa nelle imprese parastatali	63
5.1.1	Modifica dell'OLOGA	63
5.1.2	Procedura di selezione dei membri dei consigli di amministrazione	64
5.1.3	Modello di profilo dei requisiti.....	64
5.1.4	Relazioni d'interesse.....	65
5.1.5	Compliance	65
5.1.6	Sistematizzazione dello scambio di informazioni nei colloqui con l'ente proprietario.....	66
5.1.7	Risorse	69
5.2	Applicazione delle misure del rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa alle altre unità rese autonome	69
5.2.1	Procedura di selezione dei membri del consiglio d'amministrazione e d'istituto	70
5.2.2	Compliance	70
5.2.3	Sistematizzazione dello scambio di informazioni nei colloqui con l'ente proprietario.....	71
5.2.4	Risorse	71
6	Conclusioni e tappe successive.....	72
7	Allegato	74
7.1	Testo del postulato Abate 18.4274 del 13 dicembre 2018	74
7.2	Glossario / Definizioni	75
7.3	Bibliografia	78
7.4	Indice della documentazione	81

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori
ASRE	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
BNS	Banca nazionale svizzera
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CG	Corporate Governance (governo d'impresa)
cit.	citato
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni); RS 220
Cost.	Costituzione federale; RS 101
CTI	Commissione per la tecnologia e l'innovazione, ora Innosuisse
CTT-N	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale
CTT-S	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
diss.	dissertazione
EBIT	Earnings before Interest, Taxes
EBITDA	Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FPSM	Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità
IFADPA	Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
Ip.	Interpellanza
IPi	Istituto federale della proprietà intellettuale
ISDC	Istituto svizzero di diritto comparato
IUFFP	Istituto universitario federale per la formazione professionale
Iv. Pa.	Iniziativa parlamentare
LAic	Legge del 21 giugno 1932 sull'alcool; RS 680
LASPI	Legge del 17 giugno 2016 su Innosuisse; RS 420.2
LATC	Legge del 30 aprile 1997 sull'azienda delle telecomunicazioni; RS 784.11
LATer	Legge del 15 dicembre 2000 sugli agenti terapeutici; RS 812.21
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione; RS 611.0
LFE	Legge federale del 1° luglio 1966 sulle epizootie; RS 916.40
Lferr	Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie; RS 742.101
LFFS	Legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere; RS 742.31
LFINMA	Legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari; RS 956.1
LFPr	Legge del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale; RS 412.10
LIAC	Legge federale del 10 ottobre 1997 concernente le imprese d'armamento della Confederazione; RS 934.21

LIFM	Legge federale del 17 giugno 2011 sull'Istituto federale di metrologia; RS 941.27
LIFSN	Legge federale del 22 giugno 2007 sull'Ispettorato federale e della sicurezza nucleare; RS 732.2
LIPI	Legge federale del 24 marzo 1995 sullo statuto e sui compiti dell'Istituto federale della proprietà intellettuale; RS 172.010.31
LISDC	Legge federale del 28 settembre 2018 sull'Istituto svizzero di diritto comparato; RS 425.1
LMC	Legge del 12 giugno 2009 sui musei e le collezioni; RS 432.30
LNA	Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea; RS 748.0
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; RS 172.010
LOP	Legge federale del 17 dicembre 2010 sull'organizzazione della Posta Svizzera; RS 783.1
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale; RS 171.10
LPCu	Legge dell'11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura; RS 442.1
LPO	Legge del 17 dicembre 2010 sulle poste, RS 783.0
LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; RS 831.40
LPSU	Legge federale del 30 settembre 2011 sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero; RS 414.20
LSR	Legge del 16 dicembre 2005 sui revisori; RS 221.302
LSu	Legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi; RS 616.1
LTC	Legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni, RS 784.10
LTV	Legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori; RS 745.1
METAS	Istituto federale di metrologia
MNS	Museo nazionale svizzero
Mpbs	megabit al secondo
Mo.	Mozione
LATC	Legge del 30 aprile 1997 sull'azienda delle telecomunicazioni; RS 784.11
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OFDS	Ordinanza del 7 dicembre 2007 sul Fondo di disattivazione e sul Fondo di smaltimento; RS 732.17
OILC	Ordinanza del 5 dicembre 2008 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione; RS 172.010.21
OIPI	Ordinanza del 25 ottobre 1995 sull'organizzazione dell'Istituto federale della proprietà intellettuale; RS 172.010.311
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; RS 172.010.1
OOP	Ordinanza del 24 ottobre 2012 sull'organizzazione della Posta Svizzera; RS 783.11
OPO	Ordinanza del 29 agosto 2012 sulle poste; RS 783.01
PF	politecnico federale
PMI	piccole e medie imprese
Po.	Postulato
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SOE	State Owned Enterprise
SRG SSR	Società svizzera di radiotelevisione
TRV	Traffico regionale viaggiatori
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

UFG	Ufficio federale di giustizia
UFPER	Ufficio federale del personale
UFT	Ufficio federale dei trasporti
USAV	Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria

1 Situazione iniziale

1.1 Postulato Abate 18.4274

Il 6 marzo 2019, il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato Abate 18.4274 del 13 dicembre 2018, intitolato «Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione»¹.

Il postulato in questione incaricava il Consiglio federale di presentare un rapporto allo scopo di:

- illustrare i criteri adottati per l'allestimento della strategia basata sul rapporto di proprietà (Eignerstrategie);
- illustrare le esperienze acquisite; e
- stilare un bilancio del lavoro eseguito negli ultimi anni in materia di governo di impresa, con particolare riferimento ad eventuali difficoltà incontrate dalle singole unità rese autonome della Confederazione.

Nel suo parere del 13 febbraio 2019, il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato. Il rapporto intende fornire informazioni sui criteri seguiti dal Governo nell'elaborare la strategia basata sul rapporto di proprietà per le singole imprese, nonché illustrare le esperienze acquisite negli ultimi anni, in particolare gli elementi che richiedono una correzione, e le difficoltà incontrate dalle singole unità rese autonome nell'attuazione di tale strategia.

Nel contempo, il Consiglio federale ha ricordato la sua decisione dell'8 giugno 2018, con la quale, alla luce di quanto accaduto in diverse aziende (caso AutoPostale SA, ciberattacchi contro la RUAG, furto di dati a Swisscom), ha sottoposto a verifica esterna la prassi in materia di gestione strategica delle imprese parastatali che forniscono prestazioni sul mercato (Swisscom, FFS, la Posta e RUAG). Gli esperti avrebbero dovuto effettuare un'analisi e individuare il potenziale di miglioramento (cfr. n. 1.2). Nel suo parere del 13 febbraio 2019, il Consiglio federale ha affermato che era opportuno attendere il rapporto degli esperti prima di redigere il rapporto chiesto dall'autore del postulato in modo da potere tenere conto delle conclusioni degli esperti.

1.2 Rapporto di esperti del 26 aprile 2019² e decisioni del Consiglio federale

Il rapporto di esperti commissionato dal Consiglio federale riguardava quattro imprese parastatali, ovvero Swisscom, le FFS, la Posta e RUAG. Esso ha esaminato il ruolo della Confederazione quale ente proprietario, concentrandosi su tre elementi: gli strumenti di gestione strategica, lo scambio di informazioni e la ripartizione dei ruoli nel modello di proprietà³.

Il rapporto di esperti, presentato il 26 aprile 2019, trae complessivamente un bilancio positivo: la gestione strategica delle quattro imprese parastatali, lo scambio di informazioni tra le imprese e i servizi proprietari come pure il funzionamento del modello duale di proprietà si sono in linea di massima rivelati efficaci⁴. Gli esperti hanno però individuato un potenziale di miglioramento in determinati settori e formulato 14 raccomandazioni⁵.

¹ Il testo e la motivazione del postulato figurano negli allegati al n. 7.1.

² Rapporto di esperti «Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen» del 26.6.2019, di seguito «rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa».

³ Rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, pag. 9 segg.

⁴ Rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, pag. 7.

⁵ Rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, pag. 83 segg.

In occasione della sua seduta del 26 giugno 2019, il Consiglio federale ha discusso del rapporto di esperti sul governo d'impresa della Confederazione e, su questa base, ha adottato le seguenti misure⁶:

- l'obbligo di rendiconto delle imprese parastatali nei confronti della Confederazione deve essere rafforzato nel settore della compliance. In occasione dei prossimi adeguamenti, occorre completare gli obiettivi strategici delle imprese parastatali⁷ e di Skyguide tenendo conto degli standard nazionali e internazionali;
- la procedura per la nomina dei membri del consiglio d'amministrazione delle imprese parastatali deve essere resa più trasparente nei confronti del Consiglio federale. Le proposte di nomina dei dipartimenti devono illustrare, in una sezione distinta, le modalità della procedura di selezione (descrizione del processo, informazioni sulle valutazioni);
- lo scambio di informazioni tra le imprese e la Confederazione nel quadro dei colloqui con l'ente proprietario deve essere reso più sistematico (pianificazione delle scadenze, fornitura di documenti, definizione di punti fissi all'ordine del giorno, istituzionalizzazione e verbalizzazione delle riunioni preliminari);
- la ripartizione dei compiti tra il dipartimento competente e il Dipartimento federale delle finanze (Amministrazione federale delle finanze) deve essere sancita a livello legislativo;
- occorre verificare in che modo sia possibile potenziare gli effettivi dei servizi proprietari della Confederazione;
- il modello di profilo dei requisiti per i membri degli organi di direzione superiori (consiglio d'amministrazione o d'istituto) delle unità rese autonome della Confederazione va completato, nel senso che ogni membro deve essere disposto a seguire corsi di formazione continua e a far verificare periodicamente il buon funzionamento del consiglio d'amministrazione;
- il principio guida 6 del governo d'impresa va completato. Il consiglio d'amministrazione o d'istituto deve emanare, a complemento delle prescrizioni legali in vigore, regole comportamentali che disciplinano le relazioni d'interesse e adottare misure di sensibilizzazione adeguate. Comunica le misure adottate nel quadro della relazione aziendale.

Nel presente rapporto si intendono fornire informazioni sullo stato di attuazione delle misure in questione (cfr. n. 5.1).

1.3 Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) concernente AutoPostale SA

Il 14 novembre 2019, la CdG-S ha presentato il suo rapporto sulle irregolarità contabili presso AutoPostale SA, con cui formula 15 raccomandazioni, sei postulati e una mozione all'attenzione del Consiglio federale⁸.

Nella seduta del 19 febbraio 2020, il Consiglio federale ha adottato il proprio parere sul suddetto rapporto.⁹

⁶ Cfr. anche comunicato stampa del Consiglio federale «Il Consiglio federale adotta misure a seguito del rapporto di esperti sul governo d'impresa» del 26.6.2019.

⁷ Per l'espressione «imprese parastatali», che comprende Swisscom, le FFS, la RUAG e la Posta, si veda il n. 7.2. Nel glossario vengono spiegati i termini più importanti relativi al governo d'impresa utilizzati all'interno del presente rapporto.

⁸ Comunicato stampa della CdG-S «Caso AutoPostale: la CdG-S chiede di aumentare il controllo del Consiglio federale sulle aziende parastatali» del 14.11.2019; rapporto della CdG-S concernente AutoPostale del 12.11.2019; FF 2020 6305 segg.

⁹ Parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-S concernente AutoPostale del 16.2.2020; FF 2020 6463 segg.

Nel parere, esso afferma che le strutture di governo societario hanno sostanzialmente funzionato e che il comportamento scorretto di AutoPostale Svizzera SA è stato individuato dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT). Inoltre ricorda che, nel suo rapporto, la CdG-S continua a ritenere il modello di gestione strategica delle imprese parastatali sostanzialmente adeguato.

Il Consiglio federale fa inoltre notare che la CdG-S deplora il fatto che, malgrado fossero a conoscenza almeno dal 2011 del conflitto di obiettivi per AutoPostale SA, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) all'epoca non abbiano adottato alcuna misura. Sottolinea che per i servizi in questione è sempre stato chiaro che gli obiettivi strategici non prevalgono sulle disposizioni di legge, ad esempio quelle della legge del 20 marzo 2009¹⁰ sul trasporto di viaggiatori (LTV), e che la Posta è vincolata al rispetto di tali disposizioni. Inoltre, l'obiettivo di allora di conservare o incrementare nel tempo il valore d'impresa riguardava la Posta nel suo complesso e non singoli ambiti soggetti a leggi speciali come quello di AutoPostale SA. In tale contesto, il Consiglio federale non intravede alcun reale conflitto di obiettivi tra le finalità strategiche della Posta e le direttive in materia di traffico regionale viaggiatori (TRV). Esso è tuttavia disposto a seguire la raccomandazione della CdG-S e a indicare esplicitamente nei nuovi obiettivi strategici della Posta per il periodo 2021–2024 che dalle linee gestite da AutoPostale SA nell'ambito del TRV sovvenzionato non si aspetta alcun rendimento.

Il Consiglio federale è contrario all'istituzione di una delegazione permanente del Consiglio federale «Imprese parastatali», poiché la ritiene inutile. È del parere che lo scambio e la vigilanza riguardanti le imprese parastatali debbano essere rafforzati nel quadro degli organi esistenti. Infatti, in linea con quanto evidenziato nel rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, il Consiglio federale sta programmando i colloqui con l'ente proprietario in chiave maggiormente prospettica, ad esempio fissando gli appuntamenti con dovuto anticipo, inserendo all'ordine del giorno argomenti ricorrenti a rilevanza strategica ed effettuando regolarmente riunioni preliminari a livello tecnico.

Le 15 raccomandazioni formulate dalla CdG-S esigono un'intensificazione della vigilanza del Consiglio federale sulle imprese parastatali. Il Consiglio federale accoglie la maggior parte delle raccomandazioni della CdG-S; alcune sono già state realizzate, altre si trovano in fase di attuazione. Sulla base delle raccomandazioni del rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, il Consiglio federale intende infatti attribuire un'importanza ancora maggiore alla compliance delle imprese parastatali. Integrerà gli obiettivi strategici con la disposizione in base alla quale tali imprese dovranno dotarsi di un sistema di gestione della compliance. Inoltre, sottoporrà le società affiliate a verifiche più sistematiche (segnatamente quelle con attività all'estero) e riferirà annualmente sul raggiungimento dei loro obiettivi. In particolare provvederà ad esaminare come si possa incrementare la trasparenza della situazione finanziaria di tali società. Il Consiglio federale accoglie altresì la richiesta della CdG-S di intensificare lo scambio con le autorità di vigilanza competenti. Ulteriori aspetti sono trattati più avanti¹¹.

1.4 Risultati delle verifiche del Controllo federale delle finanze (CDF)

Il CDF in passato ha condotto diverse verifiche presso le unità rese autonome della Confederazione.

1.4.1 Unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico

Nel 2015 il CDF ha rilevato che la separazione tra la direzione operativa del settore dei PF e l'organo di sorveglianza (Consiglio dei PF) era incompleta. Poiché questa separazione incompleta offriva anche notevoli vantaggi, il CDF l'ha accettata, sottolineando però che gli sforzi volti a compensare i problemi

¹⁰ RS 745.1

¹¹ Cfr. in particolare n. 5.1.

ad essa connessi erano insufficienti. Nel contempo esso ha criticato il fatto che la funzione di sorveglianza non fosse disciplinata in maniera esplicita ed esaustiva nelle basi legali nonché la circostanza che il livello operativo, pur essendo rappresentato nell'organo di sorveglianza, avesse interposto ricorso presso un tribunale contro decisioni in materia di sorveglianza a esso non gradite prese dal suddetto organo¹². Nel messaggio del 27 novembre 2019¹³ concernente la modifica della legge sui PF si è tenuto conto nella misura del possibile delle raccomandazioni del CDF. Nel 2019 il CDF ha ravvisato un conflitto di obiettivi nella formazione pedagogico-professionale: diversi istituti di formazione cantonali offrivano cicli di studio paragonabili a quelli proposti dall'Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP), ma l'interesse a collaborare era limitato (situazione di concorrenza); i costi generati dall'IUFFP erano però notevolmente superiori a quelli di altri istituti. Nelle loro prese di posizione, l'IUFFP e la Segreteria generale del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) avrebbero affermato di aver già adottato misure per adempiere alle raccomandazioni del CDF¹⁴.

Nel 2019 il CDF ha individuato delle lacune nella governance del programma «Virtual Center» di Skyguide, in particolare per quanto riguarda la sicurezza informatica e la gestione dei rischi. Skyguide ha recepito le raccomandazioni formulate adottando delle misure¹⁵. Già nel 2017 il CDF aveva affrontato la questione del conflitto di ruoli nell'ambito della fusione del controllo del traffico aereo civile e militare (ripartizione delle competenze poco chiara in relazione alla creazione di un organo di regolazione, duplice ruolo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport [DDPS] quale beneficiario di prestazioni e proprietario)¹⁶. Una situazione simile è stata riscontrata nel 2018 presso Identitas SA (l'Ufficio federale dell'agricoltura [UFAG] è il committente ma, unitamente all'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria [USAV], anche responsabile per la gestione della politica dell'ente proprietario e siede nel consiglio d'amministrazione di Identitas SA insieme al predetto ufficio). Inoltre sono emerse lacune nella messa a disposizione di informazioni da parte di Identitas SA e nell'attività di sorveglianza e di controllo dell'UFAG. Stando a quanto affermato dall'UFAG e dalla Segreteria generale del DEFR, l'attuazione delle raccomandazioni del CDF è ultimata o in corso d'opera¹⁷.

1.4.2 Unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza

In occasione della verifica del Fondo di disattivazione e del Fondo di smaltimento per gli impianti nucleari svolta nel 2014, il CDF ha criticato la ripartizione dei ruoli in parte contraddittoria all'interno dei due Fondi. L'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN) era ad esempio rappresentato nel comitato per il controllo dei costi ma, nel contempo, era anche l'organo di vigilanza. Le relative raccomandazioni del CDF sono state recepite nell'ordinanza del 7 dicembre 2007¹⁸ sul Fondo di disattivazione e sul Fondo di smaltimento (OFDS) nel quadro della revisione del 2015¹⁹. Va peraltro ricordato che il Fondo di disattivazione e il Fondo di smaltimento non fanno parte del portafoglio di imprese e istituti della Confederazione che hanno adottato il governo d'impresa (di seguito portafoglio delle unità della Confederazione, cfr. n. 2.2.3). Di conseguenza i principi guida di quest'ultimo sono applicabili ai suddetti fondi tutt'al più per analogia.

¹² PA 15220 Wirksamkeit der strategischen Führung und der Aufsicht des ETH-Bereichs durch den ETH-Rat, 12.10.2015.

¹³ FF 2020 681

¹⁴ PA 18089 Audit de rentabilité de la formation à la pédagogie professionnelle. Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, 11.6.2019.

¹⁵ PA 19120 Audit du projet Virtual Center – Skyguide, 19.12.2019.

¹⁶ PA 15388 Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherung, 8.3.2017.

¹⁷ PA 18509 Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen aus den identitas-Prüfungen und aktuelle Entwicklungen, Bundesamt für Landwirtschaft, 25.7.2019.

¹⁸ RS 732.17

¹⁹ PA 14172 Stilllegungs- und Entsorgungsfonds – Prüfung der Governance, 1.9.2014.

1.4.3 Unità che offrono prestazioni sul mercato

Nel 2016 il CDF ha riscontrato dei conflitti di interesse presso la RUAG Holding SA, poiché il responsabile della compliance della RUAG esercitava sia funzioni di sorveglianza che operative. Per di più, RUAG Aviation avrebbe fornito la propria consulenza all'esercito in merito a modifiche di sistema e nel contempo svolto i relativi lavori. Il CDF ha altresì sottolineato i rischi legati alla RUAG per la reputazione della Confederazione (possibili casi di corruzione e possibile elusione delle restrizioni alle esportazioni). Nella sua presa di posizione, il consiglio d'amministrazione della RUAG ha tenuto a precisare che le raccomandazioni del CDF saranno esaminate e attuate²⁰. Un ulteriore conflitto di interessi presso la RUAG Holding SA è stato reso noto dal CDF nel 2019 (la RUAG aveva sponsorizzato manifestazioni dell'esercito organizzate dal DDPS). La presa di posizione del consiglio d'amministrazione della RUAG è contenuta nel rapporto del CDF²¹. In rapporti distinti, il CDF ha evidenziato il problema dei finanziamenti trasversali dovuto a lacune nella contabilità per settore presso La Posta Svizzera SA²², la RUAG Holding SA²³ e la FFS SA²⁴. Riguardo alla gestione dei rischi di La Posta Svizzera SA, il CDF nel 2019 ha criticato il fatto di aver accentrato in un'unica persona le funzioni di «chief risk officer» e «chief financial officer», sottolineando che i sistemi esistenti per la gestione dei rischi devono essere non soltanto adeguati, ma pure in grado di funzionare. Le prese di posizione in merito alle raccomandazioni del CDF sono contenute nei rispettivi rapporti. Il 17 aprile 2019, La Posta Svizzera SA ha inoltre illustrato brevemente la situazione attuale.²⁵

1.5 Struttura del rapporto

Il rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa si concentra su Swisscom, la Posta, le FFS e la RUAG e non considera le restanti società anonime e gli istituti della Confederazione. La seconda parte (n. 2) del presente rapporto colma pertanto tale lacuna e illustra il modello di gestione strategica per l'intero ambito del governo d'impresa. Oltre a descrivere l'evoluzione del governo d'impresa della Confederazione dal 2006, mostra in quali ambiti, a seguito di interventi parlamentari e delle esperienze accumulate, nell'ultimo quindicennio sono state apportate delle modifiche.

In ottemperanza al postulato, la terza parte (n. 3) pone l'accento sui fondamenti della strategia basata sul rapporto di proprietà e sulle ripercussioni degli scorpori. Nella quarta parte (n. 4) viene invece analizzata l'attuazione di tale strategia nelle unità in base alla tipologia dei compiti.

Il numero 5 informa sull'attuazione delle misure decise dal Consiglio federale a seguito del rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa ed esamina la possibilità di estendere tali misure alle altre unità rese autonome.

Nella parte conclusiva (n. 6) figurano infine le considerazioni finali del Consiglio federale e vengono spiegate le modifiche previste o già attuate da quest'ultimo e in quale forma.

²⁰ PA 16532 Prüfung des Compliance Management Systems RUAG, 13.10.2016.

²¹ PA 19502 Prüfung der effektiven Gewinnmarge bei RUAG Aviation 2013–2017, 21.5.2019.

²² PA 18527 Prüfung des Risikomanagements, Die Schweizerische Post AG, 8.3.2019.

²³ PA 16674 pubblicazione nel rapporto annuale 2017 del CDF, cfr. anche nota 21.

²⁴ PA 16617 Prüfung des Anreizes zur Steigerung der Energieeffizienz durch das Trassenpreismodell, 12.4.2017.

²⁵ PA 18527 Prüfung des Risikomanagements Die Schweizerische Post AG, 8.3.2019; Schweizerische Post AG, Stand der Dinge, 17.4.2019.

2 Modello di gestione strategica

2.1 Modello di gestione strategica della Confederazione e sviluppi dal 2006

2.1.1 Descrizione del modello di gestione strategica

Negli anni 1990 è iniziata un'ondata di scorpori che ha investito non solo la Svizzera, ma tutta l'area dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). L'assenza di criteri uniformi per lo scorporo e il trasferimento di compiti alle unità rese autonome della Confederazione come pure le notevoli differenze nel loro assetto giuridico e nella loro gestione strategica hanno creato una situazione ritenuta in seguito viepiù insoddisfacente. Il Parlamento ha quindi chiesto basi migliori per lo scorporo dei compiti e maggiore uniformità nella gestione strategica delle unità rese autonome. Mediante il rapporto sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione²⁶ (di seguito rapporto 2006 sul governo d'impresa), il Consiglio federale ha dato seguito a tale richiesta.

Il Consiglio federale ha scelto di stilare un rapporto e dei principi guida come ha fatto l'OCSE²⁷, che ha elaborato le cosiddette «Guidelines». Un numero esiguo di Cantoni e il Principato del Liechtenstein hanno deciso di ancorare i principi della Public Corporate Governance in una legge²⁸. Il valore aggiunto di simili leggi rispetto alle direttive e ai principi vincolanti della Confederazione non appare evidente. La situazione dei Cantoni non è tuttavia comparabile a quella della Confederazione in quanto questi ultimi hanno un ventaglio di partecipazioni molto meno ampio. Essi non dispongono di grandi società di infrastrutture cui è stato conferito il mandato di fornire il servizio universale né di istituti che assumono compiti a carattere monopolistico o compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza. Pertanto, per i Cantoni è più facile sintetizzare le basi essenziali in materia all'interno di una legge. Il Consiglio federale è del parere che l'elaborazione e l'attuazione della politica di proprietario sulla base di rapporti e principi guida, che costituiscono le prescrizioni generali – vincolanti per l'amministrazione – per le pertinenti disposizioni organizzative e il disbrigo di affari inerenti alla politica di proprietario²⁹, sia una procedura più flessibile e più consona alla situazione della Confederazione. Grazie a questa procedura, anche per il Parlamento è più facile presentare le proprie richieste, come è emerso nel quadro del rapporto supplementare, del completamento dei principi guida e dell'elaborazione delle specifiche disposizioni organizzative. Un'integrazione a livello legislativo dei principi organizzativi e di gestione strategica per ciascuna unità è in ogni caso garantita.

Il rapporto 2006 sul governo d'impresa fornisce una risposta a tre interrogativi cruciali per la politica di proprietario della Confederazione allo scopo di definire criteri uniformi.

²⁶ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, FF **2006** 7545. Il Parlamento ha discusso e preso atto del rapporto il 12.3.2008 (Consiglio nazionale) e il 23.9.2008 (Consiglio degli Stati), conferendo ulteriori mandati al Consiglio del federale (cfr. rapporto supplementare, FF **2009** 2225).

²⁷ [OECD, Guidelines 2015](#)

²⁸ Esempi: Cantone di Basilea Città, *Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance, PCG)*; Cantone di Vaud, *Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM)*; Cantone del Vallese, *Loi sur les participations de l'Etat à des personnes morales et autres entités (LPartEt)*; Principato del Liechtenstein, *Gesetz vom 19 November 2009 über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (Öffentliche-Unternehmen-Steuerungs-Gesetz; ÖUSG)*. Altri Cantoni come ad esempio il Cantone di Argovia hanno emanato direttive in materia di Public Corporate Governance, corredate di commenti, in linea con la procedura della Confederazione.

²⁹ I fondamenti della tipologia dei compiti e i principi guida concernenti la gestione strategica delle unità hanno carattere di direttiva. Nella preparazione e nel coordinamento degli affari in relazione alle unità rese autonome si può derogare ai suddetti fondamenti e principi esclusivamente se sussistono motivi fondati (rapporto 2006 sul governo d'impresa, n. 7.1). Per il Parlamento i principi guida rappresentano una base importante a tutela dell'alta vigilanza esercitata nei confronti del Consiglio federale (rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7547).

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

- Quali compiti si prestano a essere scorporati?
- Quali devono essere la forma giuridica e il modello di gestione strategica delle organizzazioni alle quali viene affidato l'adempimento di simili compiti?
- In che modo la Confederazione deve tutelare i propri interessi di ente proprietario?

Valutazione dell'idoneità allo scorporo sulla base della tipologia dei compiti

La tipologia dei compiti elaborata nel rapporto 2006 sul governo d'impresa serve da riferimento per le decisioni relative agli scorpori. Se i compiti ministeriali non si prestano a essere scorporati, i compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, le prestazioni a carattere monopolistico e le prestazioni sul mercato sono idonei allo scorporo. I compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza e le prestazioni a carattere monopolistico dovrebbero essere assicurati da istituti autonomi, mentre per la fornitura di prestazioni sul mercato la forma giuridica più adatta è la società anonima (in merito al portafoglio della Confederazione, cfr. n. 2.2.3). L'attribuzione a una tipologia dei compiti avviene sulla base del compito prevalente.

- I compiti ministeriali comprendono segnatamente la preparazione di progetti politici o legislativi come pure i compiti sovrani, il cui adempimento è sovente vincolato a ingerenze nei diritti fondamentali (ad es. negli ambiti della sicurezza e della giustizia). Essi esigono un livello elevato di legittimazione democratica e di controllo politico; inoltre la necessità di coordinamento con altri compiti dell'Amministrazione federale centrale è elevata.
- I compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza sono di natura sovrana, ma devono essere scorporati per garantire l'indipendenza dell'attività di vigilanza a livello operativo e impedire che venga esercitata qualsiasi influenza politica sulle decisioni prese nel singolo caso.
- Le prestazioni a carattere monopolistico non sono di natura sovrana e la necessità di coordinamento con altri compiti della Confederazione è esigua. Inoltre il margine di manovra politico è limitato da prescrizioni scientifiche, tecniche o internazionali. In parte questi compiti sono vicini al mercato, ma una disfunzione di quest'ultimo potrebbe determinare una fornitura insufficiente. La maggior parte di tali compiti è finanziata prevalentemente dalla Confederazione. Benché una direzione politica più costante rimanga indispensabile, una certa autonomia e, dunque, lo scorporo costituiscono un vantaggio.
- Le prestazioni sul mercato sono controllate dal mercato, fermo restando che viene garantito un livello minimo di fornitura. Le prescrizioni legali sul servizio universale tengono conto dell'interesse pubblico. Le prestazioni sul mercato si prestano bene ad essere scorporate, perché il fornitore deve disporre di un'ampia autonomia per riuscire a posizionarsi con successo sul mercato.

Strumenti di gestione strategica

Gli strumenti di gestione strategica costituiscono senza dubbio il fulcro della Public Corporate Governance della Confederazione. La gestione strategica avviene a tre livelli, con un orizzonte temporale lungo, medio e breve.

- Gli elementi fondamentali, vincolanti e con un orizzonte temporale lungo termine vengono sanciti in leggi e disposizioni d'esecuzione. Ne fanno parte le disposizioni sullo scopo e sulla descrizione dei compiti (nel caso delle imprese parastatali, soprattutto il mandato per la fornitura del servizio universale³⁰), la scelta della forma giuridica, la struttura degli organi societari, la gestione strategica dinamica (obiettivi strategici), la responsabilità, la struttura finanziaria e i meccanismi di controllo del Consiglio federale in quanto ente proprietario. Principi fondamentali applicabili alle società anonime si trovano inoltre nel Codice delle obbligazioni. Lo scopo pubblico è menzionato anche nello

³⁰ Nel settore delle telecomunicazioni, il servizio universale è assicurato mediante il rilascio di una concessione messa a concorso.

statuto dell'unità qualora questo ci sia³¹. Soprattutto nel caso degli istituti, i 37 principi guida del Consiglio federale hanno contribuito a un'ampia armonizzazione della legislazione sotto il profilo formale e materiale.

- Quale elemento di gestione strategica dinamica a medio termine il Consiglio federale si avvale degli obiettivi strategici, i quali si fondano sulle disposizioni legali relative allo scopo e ai compiti e concretizzano queste ultime³². Tali obiettivi servono da base e linea guida al Consiglio federale per l'esercizio dei propri diritti in quanto ente proprietario negli organi delle unità scorporate o nei confronti di questi ultimi. Nelle società anonime con azionisti terzi, gli obiettivi strategici assicurano a questi ultimi la trasparenza degli obiettivi a medio termine della Confederazione in quanto azionista principale o di maggioranza. Di norma gli obiettivi strategici sono definiti per un periodo di quattro anni e questo agevola il lavoro di pianificazione delle unità. La loro elaborazione è frutto di un'intensa concertazione tra l'ente proprietario e gli organi direttivi delle unità interessate. Se necessario, è comunque possibile apportare modifiche anche prima della scadenza di questo termine. Gli obiettivi strategici includono direttive relative sia allo sviluppo dell'unità (obiettivi concernenti l'azienda) che all'adempimento dei compiti trasferiti (obiettivi concernenti i compiti)³³. Essi concretizzano il mandato legale dell'unità resa autonoma. Nell'attività operativa l'ente proprietario non può interferire. Vengono inclusi negli obiettivi strategici i temi considerati strategici dal Consiglio federale (cfr. n. 5.1.6).

Gli obiettivi strategici sono basati su cifre e indicatori. Servono da riferimento per il rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi delle unità rese autonome destinato al Consiglio federale, che informa a sua volta il Parlamento. Tale rapporto è un rendiconto e consente un confronto sull'arco di più anni tra la situazione auspicata e quella attuale. Il confronto serve all'ente proprietario e al Parlamento per esercitare rispettivamente la vigilanza e l'alta vigilanza. Gli obiettivi strategici costituiscono pertanto uno strumento di gestione cruciale con cui il Consiglio federale può farsi garante dell'adempimento dei compiti e, dunque, anche assumersi la responsabilità politica per la gestione strategica delle unità rese autonome³⁴.

- I colloqui istituzionalizzati (incluse le riunioni preliminari) con l'ente proprietario, che di regola si svolgono a scadenza trimestrale (ma perlomeno più volte l'anno), costituiscono un elemento di gestione strategica dinamica a breve termine. Essi servono tra l'altro allo scambio di informazioni tra l'ente proprietario e l'unità resa autonoma, ma anche all'attuazione degli obiettivi strategici (rapporto annuale delle unità al Consiglio federale e del Consiglio federale al Parlamento per fare il punto della situazione), come pure a individuare e discutere questioni di rilevanza strategica per l'ente proprietario (cfr. n. 5.1.6) nonché questioni e sfide attuali. I colloqui con l'ente proprietario permettono di individuare, sulla base di un'analisi globale, possibili conflitti di obiettivi. Inoltre favoriscono la creazione di processi decisionali trasparenti e l'esercizio della vigilanza rispetto all'alta vigilanza così come l'attuazione e il monitoraggio delle decisioni e delle misure adottate in occasione dei suddetti colloqui³⁵. I contatti informali tra i vertici delle unità e i servizi proprietari non possono essere evitati del tutto, ma non devono sminuire o addirittura sostituire lo scambio di informazioni ai massimi livelli nel quadro delle strutture esistenti. Essi devono essere limitati al minimo indispensabile. Le decisioni strategiche devono sempre essere comprensibili e controllabili:

³¹ Ch. B. Bühler, *Spezialgesetzliche AG*, pag. 361.

³² Rapporto della CdF-N, FF **2010** 2933, Excursus pag. 2940 seg.

³³ Per le unità finanziate mediante sussidi (ad es. settore dei PF), i relativi finanziamenti sono conformi nei tempi e nei contenuti agli obiettivi strategici (al limite di spesa quadriennale), cfr. messaggio del 24.2.2016 sulla promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2017–2020, FF **2016** 2701 2895. In questo modo il governo d'impresa è coordinato con la gestione strategica finanziaria. Cfr. anche il principio guida 17.

³⁴ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7588; rapporto esplicativo dell'AFF, pag. 47; rapporto della CdF-N, pag. 2942; rapporto supplementare, pag. 2275 seg.; rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, pag. 118; R. Gutzwiller, § 10 nota 366 segg.; A. Stöckli, pag. 252 segg. e 327 segg.; C. Höchner, pag. 112 seg.

³⁵ Cfr. n. 2.1.1; K. Schedler, R. Müller, R. W. Sonderegger, pag. 163.

questa raccomandazione formulata nel rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa è stata attuata. I contatti a livello operativo tra le unità rese autonome e i servizi proprietari sono necessari affinché questi ultimi possano adempiere i propri compiti di controllo e gestione strategica. I contatti legati a questioni specifiche, ovvero gli scambi a livello tecnico, devono essere possibili. Ciò vale in particolare per gli ambiti in cui le unità rese autonome svolgono compiti ministeriali³⁶.

- Nel caso delle imprese parastatali, la Confederazione in qualità di azionista principale o di maggioranza dispone di ulteriori strumenti di gestione strategica, che secondo il diritto della società anonima³⁷ sono applicabili anche agli istituti: il Consiglio federale nomina (nelle società anonime tramite i suoi rappresentanti in seno all'assemblea generale) i membri dell'organo direttivo superiore (consiglio d'amministrazione o d'istituto) e dell'ufficio di revisione e ha anche la facoltà di revocarli. Decide inoltre in merito all'approvazione del rapporto di gestione (inclusi l'impiego dell'utile derivante dal bilancio e la costituzione di riserve) e al discharge dei membri dell'organo direttivo superiore e dell'ufficio di revisione³⁸. L'ente proprietario ha altresì la possibilità di esercitare la propria influenza e il proprio controllo ad esempio sulla remunerazione dei membri degli organi dirigenti (cfr. art. 6a della legge del 24.3.2000 sul personale federale [LPers; RS 172.220.1], ordinanza del 19.12.2003 sulla retribuzione dei quadri [RS 172.220.12], rapporto sulla retribuzione dei quadri, ordinanza del 20.11.2013 contro le retribuzioni abusive nelle società anonime quotate in borsa [OReSA; RS 221.331]³⁹).

Negli statuti (art. 626 CO) è possibile definire lo scopo della società e, di conseguenza, il suo ambito di attività. In questo modo gli organi societari sono tenuti da un lato a perseguire le attività che rientrano in quest'ambito (formulazione positiva) e, dall'altro, a porre un limite al potere di rappresentanza di tali organi (formulazione negativa). Nelle disposizioni sullo scopo è possibile indicare anche interessi pubblici o gli obiettivi dello Stato in modo da vincolare la società a una finalità pubblica. La descrizione dello scopo può fornire precisazioni agli organi societari anche in caso di conflitti di interesse⁴⁰.

Competenze nel modello di proprietà

Nei confronti delle unità rese autonome della Confederazione, il Consiglio federale ricopre il ruolo di ente proprietario. La ripartizione all'interno dell'amministrazione delle competenze per la preparazione e il coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario dipende dall'importanza dall'unità. Nel caso delle imprese parastatali, che forniscono prevalentemente prestazioni sul mercato, si applica il cosiddetto modello duale, ossia il dipartimento competente e il Dipartimento federale delle finanze (DFF; e per esso l'AFF) in qualità di servizi proprietari assumono congiuntamente tale responsabilità. Lo stesso modello viene utilizzato per le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico, che dipendono in misura considerevole dai sussidi della Confederazione e assumono quindi una grande rilevanza per il bilancio federale. Ciò vale attualmente per il settore dei PF e l'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE). Per tutte le altre unità che svolgono questo tipo di compiti e per tutti gli istituti con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, secondo il rapporto 2006 sul governo d'impresa la responsabilità per la preparazione e il coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario spetta unicamente al dipartimento competente. L'AFF andrebbe coinvolta in particolare per le questioni concernenti il finanziamento e la responsabilità. Per evitare potenziali conflitti di interesse all'interno del

³⁶ Cfr. parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-S concernente AutoPostale, FF 2020 6463 6474 (raccomandazione 9).

³⁷ Cfr. parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-S concernente AutoPostale, FF 2020 6463 6478 seg. (raccomandazione 13). Per una panoramica, cfr. C. Höchner, pag. 116 segg.

³⁸ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7578; rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, pag. 38 seg.

³⁹ Sarà in gran parte integrata nel CO nel quadro della revisione del diritto della società anonima.

⁴⁰ R. Gutzwiller, § 8 N 232 segg.; A. Stöckli, pag. 308 segg.; T. Jaag, pag. 395; P. Forstmoser, T. Jaag, nota 78. In questo modo è anche possibile integrare negli statuti gli elementi cruciali della strategia della Confederazione in quanto ente proprietario.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

dipartimento competente, sempre secondo il rapporto 2006 sul governo d'impresa la responsabilità della preparazione e del coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario può essere trasferita a un'unità del dipartimento competente che non svolge funzioni di vigilanza specifica, né funzioni di vigilanza sull'economia o sulla sicurezza, né effettua commesse di prestazioni sul mercato. Nella maggior parte dei casi ciò presuppone la creazione di un servizio incaricato della politica di proprietario in seno alla Segreteria generale del dipartimento competente⁴¹.

A seguito di un postulato della Commissione delle finanze, nel rapporto sul governo d'impresa è stato unicamente inserito⁴² un principio guida inerente al controlling del Consiglio federale al fine di fare chiarezza a tale riguardo. Per quanto attiene alle competenze nel modello di proprietà a livello di dipartimenti e di uffici, non esistono però né principi né principi guida. Nelle disposizioni organizzative il modello di gestione descritto non figura affatto o figura solo in parte⁴³. La collaborazione tra i diversi servizi, le rispettive competenze e responsabilità e la procedura non sono state disciplinate⁴⁴. Inoltre, la prassi nel corso del tempo si è viepiù discostata dal modello descritto nel rapporto 2006 sul governo d'impresa⁴⁵. Il rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa raccomanda pertanto di definire sul piano giuridico la ripartizione dei ruoli nel modello di proprietà. Nel suo rapporto, la CdG-S formula raccomandazioni simili per quanto riguarda le competenze e le procedure⁴⁶.

Il Parlamento esercita l'alta vigilanza, concepita come vigilanza sulla gestione strategica del Consiglio federale. Il destinatario dell'alta vigilanza è in linea di principio il Governo (alta vigilanza indiretta) e non l'organo dell'amministrazione scorporato (alta vigilanza diretta). L'alta vigilanza è principalmente un'attività susseguente e non concomitante⁴⁷.

2.1.2 Sviluppi del governo d'impresa della Confederazione dal 2006

Rapporto supplementare e programma di attuazione del Consiglio federale

Nel suo rapporto supplementare⁴⁸ del 2009 il Consiglio federale, sulla base dei risultati dei dibattiti parlamentari relativi al rapporto 2006 sul governo d'impresa, si è occupato della questione della delega nelle organizzazioni e nelle imprese della Confederazione di rappresentanti della Confederazione cui possono essere impartite istruzioni e ha introdotto ulteriori principi guida riguardanti lo statuto del personale e della cassa pensioni nonché il controlling del Consiglio federale. Il programma di attuazione 2009⁴⁹ si basava su analisi degli scostamenti condotte in massima parte nei singoli dipartimenti.

⁴¹ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, n. 6.3.2, pag. 8294.

⁴² Po. 07.3775 della Commissione delle finanze concernente il controlling del Consiglio federale, principio guida 22a; cfr. rapporto supplementare, n. 6.

⁴³ In alcune ordinanze sull'organizzazione dei singoli dipartimenti vi sono riferimenti a compiti nell'ambito del governo d'impresa.

⁴⁴ Cfr. n. 5.1.1 per la modifica dell'OLOGA proposta al riguardo.

⁴⁵ Cfr. n. 5.1.1.

⁴⁶ Cfr. n. 1.3 rapporto della CdG-S concernente AutoPostale, n. 8.2.1 e raccomandazione 13: secondo il parere della CdG-S, la gestione strategica e la vigilanza esercitate dal Consiglio federale o dai dipartimenti proprietari e dall'AFF nella loro funzione di azionista di maggioranza o di azionista unico devono essere chiarite e rafforzate attraverso una serie di misure. Nel rispetto delle disposizioni di legge (diritto della società anonima e altre norme giuridiche pertinenti), la Confederazione dovrebbe svolgere in modo più attivo il suo ruolo di ente proprietario a livello di gestione strategica e di vigilanza. In questo senso, il Consiglio federale dovrebbe in particolare definire più chiaramente quali elementi sono di importanza strategica per la Confederazione in quanto ente proprietario, rafforzare le strutture organizzative esistenti, disporre di un piano per individuare e risolvere i conflitti di obiettivi, migliorare il suo monitoraggio delle attività delle imprese e definire le misure disponibili in situazioni di crisi. Nel suo parere sul rapporto della CdG-S concernente AutoPostale, il Consiglio federale ha sottolineato che l'inventario degli strumenti a disposizione in linea di principio esiste. Esso accoglie la raccomandazione 13, ad eccezione del piano proposto per la gestione delle crisi.

⁴⁷ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, n. 4.2.8; rapporto della CdF-N, pagg. 2939, 2942 seg. Cfr. in proposito, cfr. C. Höchner, pag. 137 segg.; in merito all'alta vigilanza sulle imprese pubbliche, pag. 211 segg.

⁴⁸ Rapporto supplementare, FF 2009 2225.

⁴⁹ Programma del 25.3.2009 per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo rapporto sul governo d'impresa, www.efv.admin.ch > Temi > Politica finanziaria, basi > Governo d'impresa > Basi.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

Tale programma illustrava il modo in cui il Consiglio federale intendeva eliminare gli scostamenti riscontrati dai dipartimenti rispetto ai principi guida del governo d'impresa. Nel frattempo il programma di attuazione è stato in larga misura concluso. (cfr. n. 2.2.3).

Alta vigilanza del Parlamento

Sulla base di un'iniziativa parlamentare del 2010⁵⁰, le Camere federali hanno sviluppato strumenti per garantire l'efficacia dell'alta vigilanza sull'orientamento strategico delle unità scorporate. I tre elementi centrali dell'iniziativa sanciti a livello di legge sono:

- l'obbligo per il Consiglio federale di orientare strategicamente le unità rese autonome di cui all'articolo 8 capoverso 5 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010) mediante obiettivi strategici;
- il diritto del Parlamento, previsto dall'articolo 28 capoversi 1 lettera b e 1^{bis} lettera b numero 2 della legge del 24 marzo 2000 sul Parlamento (LParl; RS 171.10), di impartire al Consiglio federale il mandato di definire o di modificare gli obiettivi strategici;
- l'uniformazione dei rapporti concernenti tutte le unità scorporate della Confederazione secondo l'articolo 148 capoverso 3^{bis} LParl.

La legge del 17 dicembre 2010⁵¹ sull'organizzazione della Posta (LOP) è l'unica legge speciale che prevede l'obbligo per il Consiglio federale di consultare le commissioni competenti dell'Assemblea federale prima di definire gli obiettivi strategici (art. 7 cpv. 2 LOP). La stessa prassi si è però affermata anche per Swisscom, le FFS e la RUAG.

Principi guida del governo d'impresa

Nel rapporto 2006 sul governo d'impresa e nel rapporto supplementare, il Consiglio federale ha enunciato 37 principi guida aventi carattere di direttiva da applicare al controllo e alla gestione strategica delle unità rese autonome. I principi guida sono vincolanti per l'amministrazione; eventuali deroghe vanno motivate (principio «comply or explain»)⁵². Accogliendo una raccomandazione formulata nel rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, il 26 giugno 2019 il Consiglio federale ha deciso di completare il principio 6 (cfr. n. 5). Questo mandato è stato adempiuto. Contestualmente all'adozione del presente rapporto, esso ha inoltre adeguato i principi guida 4, 17 e 26 (cfr. n. 2.1.1), adempiendo così una richiesta della CdG-S che, nel suo rapporto del 9 maggio 2017 concernente la garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata, aveva rilevato che il modello di atto normativo relativo alla vigilanza sull'economia e sulla sicurezza (art. 6) si scostava dal principio guida 4⁵³.

Modelli dell'amministrazione

Nel corso del tempo il modello di gestione strategica è stato costantemente perfezionato. Nel quadro di questa ottimizzazione, sono stati approfonditi o aggiunti alcuni aspetti come ad esempio l'indipendenza, la pubblicazione delle relazioni d'interesse dei membri dell'organo direttivo superiore, la retribuzione dei quadri o i rapporti sul raggiungimento degli obiettivi strategici. Per l'attuazione delle direttive in materia di governo d'impresa sono stati creati numerosi modelli⁵⁴. Tra questi figurano:

⁵⁰ Cfr. rapporto della CdF-N; legge federale del 17.12.2010 sulla partecipazione dell'Assemblea federale alla determinazione dell'orientamento strategico delle unità rese autonome, in vigore dall'1.1.2012 (RU 2011 5859; FF 2010 2933, 2010 2969). Cfr. in proposito C. Höchner, pag. 137 segg.

⁵¹ RS 783.1

⁵² Cfr. n. 2.1.1.

⁵³ Rapporto della CdG-S 2017 concernente la garanzia; FF 2017 3863, 3869 e 3872.

⁵⁴ Per una panoramica, cfr. C. Höchner, pag. 31 segg.

- il modello di profilo dei requisiti per i membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto delle unità rese autonome della Confederazione, che, in virtù della decisione del Consiglio federale del 14 dicembre 2018, dal 1° gennaio 2019 si applica a tutti gli organi per i quali occorre definire un profilo dei requisiti secondo l'articolo 8j dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1). I profili che si discostano dal modello vanno sottoposti al Consiglio federale per approvazione, con l'indicazione dei motivi che giustificano tale scostamento;
- il modello per la definizione degli obiettivi strategici delle unità rese autonome della Confederazione riguarda in particolare gli istituti di diritto pubblico che forniscono prestazioni a carattere monopolistico. Poiché le unità che svolgono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza dispongono di un grado maggiore di autonomia, il suddetto modello costituisce unicamente una raccomandazione. Nel caso delle società anonime si applicano per analogia in particolare gli obiettivi relativi alle finanze e al personale;
- in collaborazione con l'Ufficio federale di giustizia (UFG), l'AFF ha aggiornato, con effetto dal 1° gennaio 2016, il modello di atto normativo per gli istituti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico e, nel contempo, ha pubblicato un modello di atto normativo per gli istituti con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza. Questi due modelli, che fungono da base per le disposizioni organizzative da emanare ex novo o sottoporre a revisione, negli ultimi anni hanno consentito non solo di armonizzare la legislazione sotto il profilo formale e materiale, ma anche di sviluppare sotto il profilo tematico il governo d'impresa della Confederazione. Gli scostamenti dei modelli di atti normativi e delle più recenti disposizioni organizzative dai principi guida del governo d'impresa, riscontrati dalla CdG-S nel suo rapporto del 9 maggio 2017⁵⁵ concernente la garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata, nel frattempo sono stati formalmente eliminati dal Consiglio federale (cfr. n. 2.2.1);
- le disposizioni tipo per la modifica degli statuti delle imprese vicine alla Confederazione⁵⁶ e le relative spiegazioni⁵⁷ sono state introdotte nel 2018 in attuazione della decisione del Consiglio federale del 23 novembre 2016 sulla gestione delle retribuzioni dei quadri superiori di imprese e istituti vicini alla Confederazione. Esse si applicano alle società anonime di cui la Confederazione detiene la maggioranza del capitale e dei voti (La Posta Svizzera, FFS, Skyguide, RUAG, Identitas e SIFEM). Dal 2019 l'assemblea generale delle imprese in questione stabilisce ogni anno, in anticipo, un limite massimo per gli onorari dell'organo direttivo superiore e del suo presidente nonché per la retribuzione dei membri della direzione. I bonus e le prestazioni accessorie sono stati limitati in rapporto allo stipendio fisso: la componente variabile della retribuzione dei membri della direzione può ammontare al massimo al 50 per cento della componente fissa dello stipendio e le prestazioni accessorie non possono superare il 10 per cento dello stipendio. La regola relativa alle prestazioni accessorie si applica anche agli istituti e alle fondazioni della Confederazione;
- inoltre, ottemperando al mandato conferitole dal Consiglio federale il 9 novembre 2011, l'AFF insieme all'Ufficio federale del personale (UFPER) emana ogni anno, al più tardi entro la fine di novembre, istruzioni relative all'elaborazione dei rapporti del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici. In Intranet sono disponibili modelli per la stesura di rapporti brevi e rapporti approfonditi. Considerata la loro grande importanza economica e politica⁵⁸, la RUAG, la Posta,

⁵⁵ Rapporto della CdG-S 2017 concernente la garanzia; FF **2017** 3863. Cfr. anche rapporto della CdG-S 2015 concernente la garanzia; FF **2016** 1415.

⁵⁶ Comunicato stampa del Consiglio federale «Disposizioni tipo per la gestione delle retribuzioni dei quadri superiori di imprese e istituti vicini alla Confederazione» del 21.6.2017 (<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48749.pdf>).

⁵⁷ Cfr. nota 56.

⁵⁸ Rapporto della CdF-N, FF **2010** 2933, 2946: per la Confederazione in quanto ente proprietario l'importanza economica e politica di un'unità è valutata in base ai seguenti criteri: peso economico, finanziamento con risorse federali generali, rischi economici connessi con la loro attività.

Swisscom, le FFS, Skyguide, il settore dei PF, l'ASRE e l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) devono stilare ogni anno un rapporto approfondito. Dato che la rielaborazione degli obiettivi strategici avviene nel corso dell'ultimo anno del periodo strategico, le unità più piccole presentano un rapporto approfondito soltanto in questa fase.

2.2 Esperienze maturate sulla base del rapporto 2006 sul governo d'impresa

2.2.1 Modifica della prassi rispetto al rapporto 2006 sul governo d'impresa

Le esperienze accumulate nell'applicazione dei principi guida del governo d'impresa hanno portato in due casi a una modifica della prassi a livello di istituto: nelle fattispecie si è trattato di questioni di competenza riguardanti, da un lato, la nomina dei membri della direzione e, dall'altro, l'approvazione degli obiettivi strategici. Dopo la loro introduzione, tali modifiche sono state sistematicamente prese in considerazione nelle successive procedure legislative. I conseguenti scostamenti dai principi guida del governo d'impresa hanno pertanto già trovato un fondamento politico e legale. Restava quindi solo da aggiornare di conseguenza i principi guida 4 e 17.

Con l'aggiunta al principio guida 26 viene sancita una prassi adottata sin dagli esordi concernente la competenza di emanare disposizioni in materia di emolumenti e tasse. In questo modo è stato dato il giusto peso al relativo principio ed è stata corretta un'asserzione contraria nel rapporto 2006 sul governo d'impresa⁵⁹.

Di seguito vengono indicate le modifiche apportate ai principi guida.

Modifica del principio 4

Principio guida 4 (modifica) – Nomina dei membri della direzione

Nel caso degli istituti, il Consiglio federale nomina il consiglio d'amministrazione o d'istituto e l'ufficio di revisione esterno. La direzione aziendale degli istituti, composta di uno o più membri, è nominata dal consiglio d'amministrazione o d'istituto, con riserva dell'approvazione del Consiglio federale. L'avallo del Consiglio federale non è richiesto per le unità che svolgono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza. La direzione degli istituti è composta di una o più persone. Il consiglio d'amministrazione o d'istituto decide in merito alla costituzione, alla modifica e alla risoluzione del rapporto di lavoro del direttore e, su proposta di quest'ultimo, del rapporto di lavoro degli altri membri della direzione. La costituzione e la risoluzione del rapporto di lavoro del direttore richiedono l'approvazione del Consiglio federale.

Questa modifica del principio guida 4, già integrata nei modelli di atto normativo⁶⁰ e nelle più recenti disposizioni organizzative, è applicata sia agli istituti con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, sia agli istituti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico. Necessitano dell'approvazione del Consiglio federale sia la costituzione che la risoluzione del rapporto di lavoro con il direttore. Considerate la centralità di tale funzione e le responsabilità a essa connesse (segnatamente le competenze decisionali, la rappresentanza dell'unità verso l'esterno), appare giustificato dare al Consiglio federale uno strumento di vigilanza adeguato, anche nel caso degli istituti che svolgono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza. Per la nomina e per la destituzione del direttore, nel caso in cui

⁵⁹ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, n. 5.1 e 5.2.

⁶⁰ Art. 7 lett. h e i del modello di atto normativo per gli istituti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico; art. 6 lett. h e i del modello di atto normativo per gli istituti con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza.

questi sia in disaccordo con il consiglio d'amministrazione, occorre l'approvazione del Consiglio federale. Tutte le altre modifiche del rapporto di lavoro con il direttore non necessitano invece di tale approvazione: l'ordinanza sul personale e l'ordinanza sulla retribuzione dei quadri, che devono essere approvate dal Consiglio federale, limitano già in misura sufficiente questo genere di modifiche, in particolare l'ordinanza sul personale che fissa un tetto massimo allo stipendio del direttore.

Per gli altri membri della direzione, la costituzione, la risoluzione e la modifica del contratto di lavoro – su proposta del direttore – spettano unicamente al consiglio d'amministrazione o d'istituto; la riserva dell'approvazione del Consiglio federale prevista finora per gli istituti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico è soppressa.

Questa soluzione è già stata adottata ad esempio per il Museo nazionale svizzero (MNS), l'IUFFP, Innosuisse, la FINMA, Swissmedic, l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) e l'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC)⁶¹. È stata invece scartata in particolare per l'Istituto federale di metrologia, l'IPI, l'ASRE, il settore dei PF e l'IFSN.

- Il direttore dell'Istituto federale di metrologia (METAS) è nominato dal Consiglio federale⁶². Questa deroga è apparsa opportuna poiché l'Istituto opera in ambito legislativo, rappresenta la Svizzera all'interno di organizzazioni internazionali e assume in particolare funzioni di vigilanza nei confronti dei Cantoni. Dato che in questi campi non può essere escluso un conflitto di interesse con il Consiglio d'Istituto, il Consiglio federale provvede direttamente alla nomina, come nel caso dei direttori degli uffici federali⁶³.
- La nomina del direttore dell'IPI⁶⁴ da parte del Consiglio federale è giustificata dall'ambito di attività dell'Istituto, che, oltre a fornire prestazioni a carattere monopolistico, svolge compiti ministeriali.
- Nel caso dell'ASRE⁶⁵, i partner sociali devono essere tenuti in debita considerazione per la nomina dei membri del consiglio d'amministrazione. Il consiglio d'amministrazione elegge pertanto il direttore senza riserva dell'approvazione del Consiglio federale.
- Per il settore dei PF valgono regole particolari che rimangono invariate⁶⁶.
- Nel caso dell'IFSN, l'elezione del direttore e degli altri membri della direzione compete esclusivamente al consiglio dell'IFSN⁶⁷. In tal modo, si intende sottolineare l'indipendenza professionale dell'IFSN. A questo riguardo, non viene proposta alcuna modifica. La possibilità di apportare ulteriori adeguamenti ai principi guida del governo d'impresa tutelando questa indipendenza dovrà essere esaminata in occasione della prossima revisione della LIFSN.

La titolarità del potere di nomina dei membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto rimane invariata e non è toccata dall'adeguamento del principio guida 4. Come finora, il Consiglio federale nomina (nel caso delle società anonime attraverso i suoi rappresentanti nell'assemblea generale) i membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto e l'ufficio di revisione e ha la facoltà di revocare il loro mandato. Questa regola è applicata in tutte le unità rese autonome.

⁶¹ Art. 11 cpv. 4 lett. d ed e LMC; art. 11c cpv. 1 lett. i e j ordinanza IUFFP del 14.9.2005 (RS **412.106.1**); art. 7 cpv. 1 lett. h e i LASPI; art. 9 lett. i e j LISDC; art. 9 cpv. 1 lett. g e h della legge del 22.6.2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA; RS **956.1**); art. 72a cpv. 1 lett. g e h LATer; art. 30a lett. g e h della legge del 16.12.2005 sui revisori (LSR; RS **221.302**).

⁶² Art. 9 cpv. 2 LIFM.

⁶³ Messaggio del 27.10.2010 concernente la metrologia, FF **2010** 7073, 7105 seg.

⁶⁴ Art. 3 e 4 cpv. 4 LIPI: il direttore è un organo formale dell'IPI. Il Consiglio d'Istituto determina la composizione della direzione. Nell'esecuzione dei compiti derivanti dalla sovranità, il direttore è vincolato alle direttive del Consiglio federale o del DFGP (art. 5 cpv. 1 LIPI).

⁶⁵ Art. 24 cpv. 1 e cpv. 3 lett. a LARE.

⁶⁶ Cfr. in particolare art. 28 cpv. 1 e 4 legge sui PF: i presidenti delle scuole sono nominati dal Consiglio federale su proposta del Consiglio dei PF. Gli altri membri delle direzioni delle scuole sono assunti dal Consiglio dei PF.

⁶⁷ Art. 6 cpv. 6 lett. g LIFSN: il consiglio dell'IFSN elegge il direttore e gli altri membri della direzione.

Modifica del principio guida 17

Principio guida 17 (modifica) – Definizione degli obiettivi strategici

L'approvazione degli obiettivi strategici compete in linea di massima al Consiglio federale. Gli obiettivi strategici sono stabiliti dal consiglio d'amministrazione o d'istituto – fatta salva l'approvazione del Consiglio federale – soltanto per le unità che svolgono prevalentemente compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza. Laddove le unità rese autonome dipendono in misura rilevante dal sostegno finanziario della Confederazione, il Parlamento può disciplinare l'impiego di tali mezzi nei decreti concernenti il finanziamento. Il Consiglio federale ne tiene conto quando fissa gli obiettivi strategici.

Nei modelli di atto normativo⁶⁸ e nelle più recenti disposizioni organizzative⁶⁹, il consiglio d'amministrazione degli istituti che svolgono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza mantiene la competenza di stabilire gli obiettivi strategici; questi ultimi devono però d'ora in poi essere approvati dal Consiglio federale. In origine era stato previsto che per queste unità fosse il consiglio d'amministrazione a definire gli obiettivi strategici, e non il Consiglio federale come nel caso degli istituti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico. Nel frattempo è emerso che il Consiglio federale ha bisogno di poter esercitare un'influenza preventiva (*ex ante*) anche per la gestione strategica delle unità con compiti di vigilanza. Per tale motivo, in base alla nuova prassi gli obiettivi strategici fissati dal consiglio d'amministrazione necessitano dell'approvazione del Consiglio federale ai fini della loro efficacia. Quest'ultimo può negare l'approvazione (diritto di veto), ma non modificare direttamente gli obiettivi strategici. In caso di reiezione, si cercherebbe una soluzione consensuale nel quadro dei colloqui con l'ente proprietario. La riserva dell'approvazione del Consiglio federale non mette in pericolo l'indipendenza degli istituti dalle influenze politiche⁷⁰, al contrario essa consente al Consiglio federale di esercitare un ruolo più attivo e quindi di adempiere meglio la propria responsabilità politica. Questa prassi, adottata in occasione dell'istituzione della FINMA, nel frattempo si applica anche all'ASR e a Swissmedic. Tra gli istituti con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, il consiglio dell'IFSN ha la competenza esclusiva per quanto riguarda la definizione degli obiettivi strategici⁷¹. In tal modo si intende nuovamente sottolineare l'indipendenza professionale dell'IFSN; al momento non viene apportata alcuna modifica in relazione a questo aspetto. Al pari dell'elezione del direttore dell'IFSN, che è di competenza esclusiva del consiglio dell'IFSN, anche questo punto dovrà essere vagliato alla prossima occasione.

Modifica del principio guida 26

Principio guida 26 (modifica) – Finanziamento

Il finanziamento degli istituti attraverso prezzi, tasse e indennità è definito nelle disposizioni organizzative in modo specifico ai compiti.

Per gli istituti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico è il consiglio d'amministrazione o d'istituto a emanare l'ordinanza sugli emolumenti, fatta salva l'approvazione del Consiglio federale. Per gli istituti con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza è il Consiglio federale a emanare le disposizioni di ordinanza relative agli emolumenti e a eventuali tasse di vigilanza.

Nel caso delle unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico, le disposizioni di ordinanza relative agli emolumenti sono approvate dal Consiglio federale⁷². Un'eccezione è prevista per il METAS

⁶⁸ Art. 6 lett. a del modello di atto normativo per gli istituti che svolgono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza.

⁶⁹ Art. 9 cpv. 1 lett. a LFINMA; art. 70 cpv. 1 LATer; art. 30a lett. b LSR; art. 5 cpv. 1 lett. i del disegno di legge sull'Autorità della concorrenza, FF 2012 3571, e disegno di modifica della legge sui cartelli, FF 2012 3553; la riforma è stata bocciata, ma la disposizione organizzativa rilevante in questo contesto non ha suscitato contestazioni.

⁷⁰ Cfr. il parere del Consiglio federale in merito all'Ip. de Courten 12.4124 «La lotta di competenze mette in pericolo la piazza finanziaria svizzera».

⁷¹ Art. 6 cpv. 6 lett. a LIFSN.

⁷² L'autonomia degli istituti deve essere limitata soltanto se ciò è strettamente necessario. Nel caso degli istituti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico, per garantire la gestione strategica è di regola sufficiente

ed è giustificata dall'obiettivo di garantire un'armonizzazione del regime degli emolumenti (riscossione degli emolumenti assicurata in parte dai Cantoni e da terzi, obbligo di versare al METAS una quota forfettaria degli emolumenti riscossi, cfr. art. 19 della legge federale del 17 giugno 2011⁷³ sulla metrologia). Per quanto riguarda invece gli istituti con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, le disposizioni di ordinanza relative agli emolumenti e a eventuali tasse di vigilanza continuano a essere non solo approvate, ma anche emanate dal Consiglio federale. Poiché di regola gli istituti che adempiono questo tipo di compiti si autofinanziano prevalentemente o interamente mediante emolumenti o tasse di vigilanza, l'emanazione delle relative disposizioni da parte del Consiglio federale permette di evitare falsi incentivi e di rafforzare la necessaria indipendenza dell'istituto nei confronti dei soggetti sottoposti a vigilanza.

2.2.2 Evoluzione del portafoglio delle unità della Confederazione

Di seguito vengono illustrati in ordine cronologico i principali sviluppi che ha avuto il portafoglio delle unità della Confederazione. Se la maggior parte dei progetti legislativi avviati si basava sul programma di attuazione 2009 del Consiglio federale, in singoli casi sono anche stati lanciati nuovi progetti.

2.2.2.1 Rinuncia allo scorporo

Il Parlamento ha respinto le seguenti proposte del Consiglio federale: scorporo dell'Ufficio federale di meteorologia e climatologia (MeteoSvizzera) nel 2012; creazione di un'autorità della concorrenza indipendente con un tribunale della concorrenza di prima istanza indipendente nel 2014; scorporo dei compiti dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni nel 2016. All'inizio del 2019 il Consiglio federale ha trasformato l'ex Organo d'esecuzione del servizio civile nell'Ufficio federale del servizio civile (CIVI)⁷⁴.

2.2.2.2 Attuazione delle direttive in materia di governo d'impresa negli istituti

Con la legge del 12 giugno 2009 sui musei e le collezioni (LMC; RS 432.30), il 1° gennaio 2010 è stato creato l'istituto **Museo nazionale svizzero**. Il CDF ritiene che da allora il Museo nazionale svizzero abbia conosciuto uno sviluppo nettamente positivo, raccomanda tuttavia che il rendiconto dell'impiego dei fondi nei confronti del proprietario sia effettuato in maniera più completa⁷⁵. Il programma di attuazione prevedeva anche la verifica delle disposizioni organizzative della legge federale del 24 marzo 1995⁷⁶ sullo statuto e sui compiti dell'**Istituto federale della proprietà intellettuale** (LIPI), ma finora non vi sono stati adeguamenti a livello di legge. Sono state invece apportate modifiche all'ordinanza del 25 ottobre 1995⁷⁷ sull'organizzazione dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (OIP). Queste sono entrate in vigore il 1° ottobre 2010⁷⁸ e riguardano in particolare la nomina dei membri del consiglio d'istituto da parte del Consiglio federale, la tutela degli interessi dell'Istituto ad opera dei membri del consiglio d'istituto, l'organo di revisione e la vigilanza della Confederazione. Essendo l'IPI l'unico istituto a non essere diretto mediante obiettivi strategici, i principi guida del governo d'impresa risultano finora attuati solo in parte in seno all'Istituto. Per quanto riguarda la **Fondazione Pro Helvetia**, la legge dell'11 dicembre 2009⁷⁹ sulla promozione della cultura (LPCu), entrata in vigore il 1° gennaio 2012, ha consentito di eliminare gli scostamenti rispetto ai principi guida del governo d'impresa. All'inizio del 2013, la legge federale del 17 giugno 2011⁸⁰ sull'**Istituto federale di metrologia** (LIFM) ha creato la base per

che il Consiglio federale approvi l'ordinanza sugli emolumenti (diritto di veto). Una limitazione è tuttavia possibile se i Cantoni sono soggetti a degli emolumenti. La regolamentazione speciale di cui all'art. 34d cpv. 3 legge sui PF deve in linea di principio essere mantenuta.

⁷³ RS **941.20**; messaggio FF **2010** 7073 7097.

⁷⁴ RU **2018** 4573

⁷⁵ Rapporto annuale 2019 del CDF, pag. 38; PA 18431 Prüfung der Mittelverwendung Schweizerisches Nationalmuseum, 13.8.2019.

⁷⁶ RS **172.010.31**

⁷⁷ RS **172.010.311**

⁷⁸ RU **2010** 3867

⁷⁹ RS **442.1**

⁸⁰ RS **941.27**

lo scorporo e la trasformazione in istituto dell'ex METAS. Per evitare doppioni, le competenze della **FINMA** e dell'**ASR** in materia di sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit sono state concentrate presso l'ASR; contestualmente l'ASR è stata adeguata ai principi del governo d'impresa con effetto dal 1° gennaio 2015⁸¹. Nel quadro di una revisione parziale della legge del 21 giugno 1932⁸² sull'alcool (LAlc), alla fine del 2017 è stata abolita la **Regia federale degli alcool** (RFA), un ex istituto della Confederazione. La parte che svolgeva compiti di carattere sovrano è stata integrata nell'Amministrazione federale delle dogane, mentre alcosuisse sa, ex centro di profitto della RFA, è stata venduta e interamente privatizzata nel 2018. In virtù della legge del 17 giugno 2016⁸³ su Innosuisse (LASPI), l'ex **Commissione extraparlamentare per la tecnologia e l'innovazione** (CTI) è stata trasformata con effetto dal 1° gennaio 2018 in un istituto denominato Innosuisse⁸⁴. Nella legge del 15 dicembre 2000⁸⁵ sugli agenti terapeutici (LATer) gli ultimi scostamenti tra le disposizioni organizzative di **Swissmedic** e i principi guida in materia di governo d'impresa sono state eliminate all'inizio del 2019.⁸⁶ In seguito alla revisione totale della legge federale del 28 settembre 2018⁸⁷ sull'**Istituto svizzero di diritto comparato** (LISDC), con effetto dal 1° gennaio 2020 il Consiglio d'Istituto, in ossequio ai principi guida in materia di governo d'impresa, è stato snellito e maggiormente focalizzato sul proprio ruolo di direzione strategica. Con la legge federale del 28 settembre 2018 sull'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria (RU 2020 1889), negli articoli 9d e seguenti della legge federale del 20 dicembre 1957⁸⁸ sulle ferrovie (Lferr) sono state create le basi legali per la trasformazione del **Servizio di assegnazione delle tracce** in un istituto della Confederazione; tale modifica è entrata in vigore il 1° gennaio 2020. Diverse revisioni parziali della legge del 4 ottobre 1991⁸⁹ sui **PF** hanno portato a un adeguamento progressivo del settore dei PF ai principi guida del Consiglio federale. Le modifiche della suddetta legge volte ad adeguare a questi principi la presentazione dei conti (RU 2013 389) e le disposizioni organizzative (RU 2017 151) sono entrate in vigore rispettivamente nel 2015 e nel 2017.

Progetti in sospeso negli istituti

Il Parlamento ha accolto (con una modifica del Consiglio nazionale del 21.3.2019) la mozione Häberli-Koller 18.3404, che incarica il Consiglio federale di esaminare se sia possibile trasformare l'istituto di ricerca **Agroscope** in un istituto autonomo di diritto pubblico⁹⁰. Nel quadro delle riforme strutturali, nell'agosto 2018 il Consiglio federale ha deciso di verificare la possibilità di scorporare la costruzione e l'esercizio delle strade nazionali trasferendoli in un istituto di diritto pubblico; la conclusione del mandato di verifica è prevista nel 2021.⁹¹ L'amministrazione sta elaborando un progetto da porre in consultazione volto a modificare la forma organizzativa e la struttura dirigenziale di **Movetia**, agenzia nazionale fondata nel 2017 (Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità [FPSM]). La base legale per il trasferimento dei compiti all'odierna fondazione figura nel disegno⁹² della legge federale sulla cooperazione e la mobilità internazionali in materia di formazione (LCMIF), approvato il 25 settembre 2020 dalle Camere federali nella votazione finale. Poiché in base alla decisione del Consiglio federale del 13 febbraio 2019 l'organizzazione di Movetia dovrebbe tenere conto dei principi della Confederazione in materia di governo d'impresa, per il futuro è prevista in particolare la trasformazione della

⁸¹ RU 2014 4073

⁸² RS 680

⁸³ RS 420.2

⁸⁴ Nel caso di Innosuisse è emerso uno scostamento rispetto ai principi in materia di governo d'impresa poiché ai compiti di promozione di Innosuisse è principalmente correlata la competenza di erogare sussidi. La concessione di sussidi rientra tra i compiti ministeriali che in linea di principio non sono idonei a essere scorporati (programma di attuazione 2009, n. 2.1 e 2.2.2; rapporto 2006 sul governo d'impresa, n. 3.4).

⁸⁵ RS 812.21

⁸⁶ RU 2017 2745

⁸⁷ RS 425.1

⁸⁸ RS 742.101

⁸⁹ RS 414.110

⁹⁰ Mo. Häberli-Koller 18.3404 «Trasformare l'istituto di ricerca Agroscope in un istituto autonomo federale di diritto pubblico con personalità giuridica».

⁹¹ Rapporto sul consuntivo 2018, vol. 1, n. 54.

⁹² FF 2019 6971; messaggio, FF 2019 6937.

fondazione in un istituto di diritto pubblico. Il 27 novembre 2019 il Consiglio federale ha inoltre adottato il messaggio concernente un'ulteriore revisione parziale della legge sui PF, volto tra l'altro a rafforzare la separazione del piano strategico da quello operativo e a precisare il compito di sorveglianza del Consiglio dei PF sul **settore dei PF** (FF 2020 681). La modifica di legge è stata deliberata dal Consiglio nazionale (giugno e dicembre 2020) e dal Consiglio degli Stati (settembre e dicembre 2020). L'**IUFFP** è attualmente oggetto solo di pochi articoli della legge del 13 dicembre 2002⁹³ sulla formazione professionale (LFPr); tutte le altre disposizioni si trovano a livello di ordinanza. Con il disegno⁹⁴ di legge SUFFP si intende creare una disposizione organizzativa ad hoc, conforme al principio di legalità stabilito dalla Costituzione federale e ai principi in materia di governo d'impresa della Confederazione. Il nuovo atto normativo consente inoltre l'accREDITAMENTO dell'IUFFP come scuola universitaria secondo la legge federale del 30 settembre 2011 sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU; RS 414.20). Il 25 settembre 2020 il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato nella votazione finale la legge SUFFP; la sua entrata in vigore è prevista a metà del 2021.

Ulteriori misure di attuazione da prevedere negli istituti

Per l'**IPI** è necessario apportare adeguamenti ai principi guida in materia di governo d'impresa, in particolare deve essere sancito a livello di legge l'orientamento mediante obiettivi strategici (cfr. n. 2.2.2.2). Dapprima, bisogna elaborare obiettivi strategici per l'IPI.

2.2.2.3 Attuazione delle direttive in materia di governo d'impresa nelle società anonime

Nel programma di attuazione 2009 (n. 3.2.4), il Consiglio federale non aveva rilevato una necessità urgente di intervenire sul piano legislativo in relazione a **RUAG Holding SA**. Con effetto dal 1° gennaio 2012 è stata colmata la lacuna esistente nella legge del 10 ottobre 1997⁹⁵ concernente le imprese d'armamento della Confederazione (LIAC) relativa alla definizione degli obiettivi strategici e al rapporto sul raggiungimento degli obiettivi (art. 3 cpv. 1^{bis} e 1^{ter} LIAC; RU 2011 5859).

Grazie alla nuova legislazione sulle poste⁹⁶, entrata in vigore alla fine del 2012, è stato possibile raggiungere l'obiettivo del programma di attuazione 2009: con effetto dal 1° gennaio 2013, **La Posta Svizzera** è stata trasformata in una società anonima disciplinata da una legge speciale. Nel contempo PostFinance è stata scorporata diventando una società anonima di diritto privato sottoposta alla vigilanza della FINMA. La Posta Svizzera SA deve garantire l'adempimento dell'obbligo di fornire il servizio universale mediante la gestione e il controllo delle società del gruppo Posta.⁹⁷ Dal 1° ottobre 2012 la vigilanza sul servizio universale nel settore dei servizi postali spetta alla Commissione federale delle poste (PostCom), succeduta a PostReg; l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) esercita invece la vigilanza sul servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti.

Per quanto riguarda le **FFS**, l'analisi compiuta nel 2009 (cfr. programma di attuazione, n. 3.2.7) evidenziava importanti scostamenti rispetto ai principi guida del Consiglio federale (definizione degli obiettivi strategici, rapporto, competenza del Consiglio federale in materia di approvazione del preventivo e del consuntivo), che sono state eliminate nel quadro della Riforma delle ferrovie 2 (RU 2009 5597). Con la legge federale del 21 giugno 2013 concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (RU 2015 651) è stato possibile incentrare, dal 1° gennaio 2016, la convenzione sulle prestazioni con le FFS sull'ordinazione delle prestazioni d'infrastruttura da parte della Confederazione ed eliminare le disposizioni orientate a obiettivi. Gli obiettivi strategici sono ora chiaramente distinti dalla con-

⁹³ RS 412.10

⁹⁴ FF 2020 667; messaggio del 27.11.2019, FF 2020 627.

⁹⁵ RS 934.21

⁹⁶ Legge del 17.12.2010 sulle poste (LPO; RS 783.0); legge del 17.12.2010 sull'organizzazione della Posta (LOP; RS 783.1).

⁹⁷ Cfr. in particolare art. 2–4 dell'ordinanza del 24.10.2012 sull'organizzazione della Posta Svizzera (OOP; RS 783.11).

venzione sulle prestazioni, che è regolamentata in modo uniforme per tutte le imprese ferroviarie, incluse le FFS (art. 51 Lferr⁹⁸). Contestualmente si è anche proceduto alla riformulazione dell'articolo 8 della legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS; RS 742.31) sugli obiettivi strategici, adeguato sotto il profilo dei contenuti a quello della Posta (art. 7 LOP). Il 1° novembre 2017 il Consiglio federale ha inoltre deciso che bisognava rafforzare il consiglio d'amministrazione di FFS Cargo SA, società affiliata del gruppo FFS, e accrescerne l'autonomia. Ha altresì auspicato uno sforzo da parte delle FFS per trovare dei partner disposti ad acquisire una partecipazione di minoranza in FFS Cargo SA⁹⁹. Grazie allo scorporo e alla trasformazione di FFS Cargo SA in una società indipendente del gruppo FFS, con effetto dal 1° gennaio 2019, nonché all'incremento delle competenze decisionali del consiglio d'amministrazione e alla conclusione di un partenariato (rilevamento del 35 % del capitale da parte di Swiss Combi SA nell'aprile 2020), le FFS hanno raggiunto questi obiettivi nel 2020.

La privatizzazione di **Swisscom** è stata ripetutamente proposta e dibattuta. Nel 2006 il Consiglio federale aveva proposto di creare le basi legali per la vendita completa della partecipazione della Confederazione in Swisscom SA¹⁰⁰. Malgrado la decisione di non entrata in materia di entrambe le Camere, in diversi interventi parlamentari il Consiglio federale è stato incaricato di chiarire varie questioni legate al servizio universale, all'azionariato e agli interessi di politica di sicurezza del Paese e di illustrare varianti per il futuro della partecipazione della Confederazione in Swisscom. Il rapporto del DFF sulla partecipazione della Confederazione in Swisscom (stato gennaio 2010)¹⁰¹, prospettato nel programma di attuazione 2009 (n. 3.2.7), ha presentato i vantaggi e gli svantaggi di diverse varianti per l'ulteriore sviluppo nell'ambito di Swisscom. Nel rapporto 2014 sulle telecomunicazioni¹⁰², il Consiglio federale si è pronunciato a favore del mantenimento temporaneo della partecipazione maggioritaria in Swisscom, principalmente per motivi legati alla politica di sicurezza. Nel 2017 il Consiglio nazionale ha respinto due interventi parlamentari (mozione Rickli 16.3157, postulato Glättli 16.3245) che chiedevano rispettivamente la cessione della partecipazione di maggioranza della Confederazione nell'impresa e la sua scissione in una società di rete pubblica e in un'impresa di servizi privata.

Contestualmente alla modifica della legge del 30 aprile 1997 sull'azienda delle telecomunicazioni (LATC) decisa dal Parlamento il 22 marzo 2019 (FF 2019 2275, 2296), nell'articolo 6 capoverso 3 LATC è stato introdotto l'obbligo per il consiglio d'amministrazione di riferire al Consiglio federale in un rapporto in merito al raggiungimento degli obiettivi strategici e di mettere a sua disposizione le informazioni necessarie per la verifica. Poiché Swisscom è una società quotata in borsa, si è rinunciato all'usuale aggiunta secondo cui il consiglio d'amministrazione provvede all'attuazione degli obiettivi strategici del Consiglio federale.

Nel quadro del programma di attuazione 2009 (n. 3.2.7), per ragioni di opportunità e proporzionalità il Consiglio federale ha rinunciato a trasformare **Skyguide** in un istituto. Mediante una modifica della legge federale del 21 dicembre 1948¹⁰³ sulla navigazione aerea (LNA) approvata dal Parlamento nell'ottobre 2010, a Skyguide SA è stato consentito di fondare delle filiali, i cui statuti (al pari di quelli della società madre) sono subordinati all'approvazione del Consiglio federale. Parallelamente è stata inserita a livello di legge la regolamentazione relativa alla definizione degli obiettivi strategici da parte del Consiglio federale, nonché alla presentazione dei rapporti e alla messa a disposizione di informazioni da parte del consiglio d'amministrazione (art. 40a, 40b e 40c LNA, nella versione RU 2011 1119). Con un'ulteriore

⁹⁸ RS 742.101

⁹⁹ Cfr. n. 1.6 degli obiettivi strategici del Consiglio federale per FFS SA 2019–2022.

¹⁰⁰ Messaggio del 5.4.2006 concernente la partecipazione detenuta dalla Confederazione nell'azienda Swisscom SA, FF 2006 3469.

¹⁰¹ www.efv.admin.ch > Temi > Pubblicazioni > Panoramica Pubblicazioni.

¹⁰² Rapporto 2014 sugli sviluppi del mercato delle telecomunicazioni in Svizzera e sulle conseguenti sfide a livello legislativo. Rapporto del Consiglio federale del 19.11.2014 in adempimento del postulato 13.3009 (www.bakom.admin.ch > L'UFCOM > Organizzazione > Basi legali > Affari del Consiglio federale > Valutazione del mercato delle telecomunicazioni).

¹⁰³ RS 748.0

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

modifica (art. 40b LNA, nella versione RU 2017 5607; RU 2018 3841) sono state stabilite le condizioni quadro per la collaborazione tra Skyguide SA e altri servizi della sicurezza aerea.

Con il preventivo 2018 è stata accolta la proposta del Consiglio federale di convertire in capitale azionario il mutuo della Confederazione concesso alla **SIFEM**¹⁰⁴. Le basi legali della SIFEM sono contenute negli articoli 30a e seguenti dell'ordinanza del 12 dicembre 1977¹⁰⁵ su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. Pertanto, non sono in linea di massima conformi al principio di legalità né ai principi del governo d'impresa della Confederazione poiché dovrebbero essere sancite a livello di legge. Dal 2002 la Confederazione detiene il 51 per cento del capitale azionario di **Identitas SA**; la restante parte delle azioni è ripartita tra 16 organizzazioni del settore del bestiame e della carne. Nel quadro della revisione della legge sulle epizoozie, sono state poste le premesse per creare una base legale chiara per la partecipazione della Confederazione, che si è voluto mantenere, e per definire in maniera precisa il ruolo di quest'ultima¹⁰⁶. L'Assemblea federale ha approvato la modifica della legge, di conseguenza, le nuove basi legali per Identitas SA¹⁰⁷. La modifica è entrata in vigore il 1° gennaio 2021.

Progetti in sospeso nelle società anonime

Il 27 giugno 2018 il Consiglio federale ha approvato un piano programmatico sullo scorporo di RUAG Holding SA, e il 15 marzo 2019 ha stabilito come suddividere i vari settori aziendali in due nuove subholding, detenute al 100 per cento dalla neocostituita società di partecipazione BGRB Holding SA. RUAG MRO Holding SA lavora principalmente per l'esercito svizzero come centro di competenza per il materiale, mentre RUAG International Holding SA ha rilevato il settore della tecnica aeronautica e aerospaziale civile. Lo scorporo sotto il profilo giuridico e finanziario (scissione del bilancio) del gruppo RUAG si è concluso a metà del 2020. Poiché RUAG International Holding SA è divenuta una partecipazione meramente finanziaria, a medio termine è prevista la sua privatizzazione integrale.

Nuove misure di attuazione nelle società anonime

Il 25 novembre 2020 il Consiglio federale ha incaricato il DEFR di creare a livello di legge le basi legali (disposizione organizzativa) per SIFEM SA conformi al principio di legalità e ai principi del governo d'impresa della Confederazione.

2.2.3 Composizione attuale del portafoglio delle unità della Confederazione

Ad oggi il portafoglio della Confederazione comprende 20 unità rese autonome¹⁰⁸, le quali, sulla base della loro attività principale, nel quadro del modello di gestione strategica sono state ascritte a una delle tre tipologie di compiti che si prestano a essere scorporate (n. 2.1.1).

Prestazioni a carattere monopolistico	Compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza	Prestazioni sul mercato
Settore dei PF	FINMA	Swisscom SA
Museo nazionale svizzero	Swissmedic	FFS SA

¹⁰⁴ Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 16.3913 della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale dell'11.11.2016 «SIFEM SA: Proposta del Consiglio federale di convertire in capitale azionario il mutuo della Confederazione»; <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2016/20163913/BerichtBR.I.pdf>.

¹⁰⁵ RS 974.01

¹⁰⁶ Messaggio del 29.5.2019 concernente la modifica della legge sulle epizoozie, FF 2019 3451.

¹⁰⁷ FF 2020 4979

¹⁰⁸ Una panoramica con i link alle principali basi legali delle singole unità è disponibile nel seguente elenco sul sito Internet dell'AFF: www.efv.admin.ch > Temi > Politica finanziaria, basi > Governo d'impresa > Imprese e Istituti.

Pro Helvetia	IFSN	La Posta Svizzera SA
IUFFP	ASR	BGRB Holding SA
Skyguide SA		
ASRE		
Identitas SA		
SIFEM SA		
IPI		
METAS		
Innosuisse		
ISDC		

Anche se Skyguide, Identitas e SIFEM non forniscono prevalentemente prestazioni sul mercato, per ragioni storiche hanno assunto la forma giuridica di società anonima di diritto privato. Skyguide SA offre prestazioni a carattere monopolistico¹⁰⁹, ma non è stata trasformata in un istituto o in un'unità amministrativa decentralizzata¹¹⁰ per motivi di opportunità (migliori possibilità di stringere alleanze in vista di Single European Sky)¹¹¹.

Digressione riguardante il portafoglio: Germania, Francia, Norvegia e Svezia

Con 20 unità, il portafoglio della Confederazione è esiguo se si considera il contesto internazionale, principalmente perché la Confederazione ha limitate possibilità di acquisire partecipazioni (cfr. n. 3).

Alla fine del 2019 in **Germania** si contavano in totale 104 partecipazioni dirette dello Stato federale e dei suoi patrimoni separati (con attività), tra l'altro nei settori della scienza, delle infrastrutture, della promozione economica, della difesa, della politica di sviluppo e della cultura. In **Francia**, l'Agence de Participations de l'Etat al 30 giugno 2020 deteneva 85 partecipazioni nell'ambito dei trasporti, dell'energia, dell'industria nonché dei servizi e delle finanze; 11 di queste imprese erano quotate in borsa (valore di borsa totale al 30.6.2020: 52,3 mia. EUR / 56,6 mia. fr.). Alla fine del 2019, la **Norvegia** disponeva di 73 partecipazioni dirette in svariati settori, tra cui la difesa, i trasporti, le comunicazioni, l'energia, la sanità, la formazione e culturale, per un valore totale pari a 974 miliardi di corone norvegesi (100,9 mia. fr.). Il portafoglio della **Svezia** comprende 46 imprese possedute interamente (39) o in parte (7) dallo Stato, attive in particolare nei campi dell'industria ed energia, degli immobili, delle comunicazioni, dei servizi e delle infrastrutture. Il valore di questo portafoglio alla fine del 2019 era stimato a 640 miliardi di corone svedesi (66,2 mia. fr.).

Fonti: Germania: [Beteiligungsbericht 2019](#) e [PCGK](#); Francia: [Rapport 2019–2020](#); Norvegia: [Report 2019](#); [White Paper 13–14](#) e [19–20](#); Svezia: [Annual report 2019](#); [Policy 2020](#). OECD, [Government Rationales 2015](#); OECD, [SOE Compendium 2018](#).

Delimitazione nei confronti di enti che adempiono i compiti non appartenenti al portafoglio

Fanno parte del portafoglio della Confederazione soltanto le unità che soddisfano le condizioni legali dell'orientamento mediante obiettivi strategici secondo l'articolo 8 capoverso 5 LOGA. Si tratta di persone di diritto pubblico o privato (1) non appartenenti all'Amministrazione federale centrale, (2) istituite dalla legislazione federale o in cui la Confederazione detiene la maggioranza del capitale e dei voti, (3) incaricate di compiti amministrativi nonché del settore dei PF.

Il rapporto 2006 sul governo d'impresa pertanto non considera le commissioni extraparlamentari. Nel quadro della riforma strutturale, l'esame dell'opportunità dello scorporo organizzativo dell'alta vigilanza sugli istituti del secondo pilastro è sfociato nella creazione della **Commissione di alta vigilanza**, una

¹⁰⁹ Cfr. rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7614.

¹¹⁰ Fanno parte dell'Amministrazione federale decentralizzata sia gli enti, gli istituti e le fondazioni di diritto pubblico che non forniscono prevalentemente prestazioni sul mercato, sia le società anonime in cui la Confederazione detiene la maggioranza del capitale e dei voti, sempre che non forniscano prevalentemente prestazioni sul mercato ([art. 7a cpv. 1 lett. d OLOGA](#)).

¹¹¹ Programma di attuazione, n. 3.2.7.

nuova commissione extraparlamentare attiva dal 1° gennaio 2012 e disciplinata dagli articoli 64 e seguenti della legge federale del 25 giugno 1982¹¹² sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP). Conformemente al programma di attuazione, oggi i compiti del Servizio d'inchiesta sugli infortuni dei trasporti pubblici e dell'Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici sono riuniti in un'unica commissione con potere decisionale, il **Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza** (in precedenza denominato Servizio d'inchiesta svizzero sugli infortuni), le cui basi legali sono attualmente costituite dall'articolo 25 della legge federale del 21 dicembre 1948¹¹³ sulla navigazione aerea (LNA) e dagli articoli 15a e seguenti della legge federale del 20 dicembre 1957¹¹⁴ sulle ferrovie (Lferr). Il 21 giugno 2019, contestualmente all'approvazione della revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Rafforzamento della qualità e dell'economicità), le Camere federali hanno deciso di istituire una **Commissione federale per la qualità** (progetto sottoposto a referendum: FF 2019 3715).

Anche le seguenti unità autonome non fanno parte del portafoglio della Confederazione: PUBLICA, la SUVA, compenswiss, Svizzera Turismo (ente di diritto pubblico), la Società svizzera di credito alberghiero (cooperativa di diritto pubblico) e la SRG SSR (associazione di diritto privato). Gli organi direttivi superiori di PUBLICA, della SUVA e di compenswiss sono composti interamente o in parte in maniera paritetica (vale a dire con rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro). In caso di direzione paritetica o di unità organizzate sotto forma di cooperativa, corporazione o associazione, i principi guida del governo d'impresa non si applicano. Non rientra nel portafoglio nemmeno BLS Netz AG, di cui la Confederazione detiene una partecipazione di maggioranza. Per ragioni politiche e in virtù del patto di azionariato tra il Cantone di Berna, BLS AG e la Confederazione nonché del mandato di gestione conferito a BLS AG, in questo caso particolare la Confederazione non ha una posizione dominante in quanto ente proprietario (cfr. art. 8 cpv. 5 lett. a n. 2 LOGA).¹¹⁵ Sono in corso discussioni in merito alla futura impostazione dei rapporti di proprietà. Laddove opportuno, i principi guida vanno applicati eventualmente per analogia.

Già nel quadro del rapporto 2006 sul governo d'impresa, il Consiglio federale ha deciso che la commissione di prestazioni, se effettuata in regime di concorrenza, non deve essere oggetto degli obiettivi strategici. In questo caso la Confederazione deve decidere a prescindere dagli interessi legati alla politica di proprietario. In caso contrario, si creerebbero distorsioni indesiderate della concorrenza. Per questa ragione, la commissione di prestazioni ad esempio nell'ambito del traffico viaggiatori regionale, in cui oltre alle FFS operano anche altre ferrovie e le prestazioni sono commissionate in collaborazione con i Cantoni, deve essere decisa, orientata e controllata a prescindere dagli obiettivi strategici.¹¹⁶

Infine, le direttive in materia di governo d'impresa riguardano soltanto le unità in cui la Confederazione detiene la maggioranza del capitale e dei voti e non le partecipazioni minoritarie poiché, in veste di azionista di minoranza, la Confederazione esercita unicamente i diritti che le spettano in base al diritto della società anonima.

2.3 Modello di gestione strategica: bilancio intermedio

Il modello di gestione strategica introdotto con il rapporto 2006 sul governo d'impresa è stato implementato in massima parte in tutte le unità interessate della Confederazione e ha contribuito a uniformare la loro gestione strategica. Singole questioni lasciate aperte sono state chiarite con il rapporto supplementare del 2009, con il complemento dei principi guida 4, 6, 17 e 26 e con i modelli dell'amministrazione

¹¹² RS 831.40, RU 2011 3393

¹¹³ RS 748.0

¹¹⁴ RS 742.101, RU 2017 5607

¹¹⁵ La Confederazione detiene inoltre una partecipazione di maggioranza in Matterhorn Gotthard Bahn Infrastruktur AG e in Freiburgische Verkehrsbetriebe Infrastruktur (TPF INFRA) AG.

¹¹⁶ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7589.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

(cfr. n. 2.1.2). Nonostante il bilancio positivo tracciato nel rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, la gestione strategica nell'ambito del governo d'impresa può essere sempre migliorata.

Mediante l'adeguamento dei principi guida 4, 17 e 26 alla prassi corrente (n. 2.2.1) sono anche state soddisfatte le richieste avanzate dalla CdG-S contenute nel suo rapporto del 2107 sulla garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata. Secondo il Consiglio federale, un nuovo piano che possa servire da base per la regolamentazione futura dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione non offrirebbe vantaggi rispetto alle basi e ai modelli esistenti.

Dal rapporto 2006 sul governo d'impresa, il contesto in cui operano le grandi imprese della Confederazione ha conosciuto un'evoluzione dinamica, causata in particolare dalla rapida innovazione tecnologica, dall'internazionalizzazione dei mercati e degli standard di regolamentazione (ad es. anche per il traffico aereo e su rotaia) e dalla concorrenza generalmente più aspra con attori che operano a livello globale. Le imprese hanno dovuto fare i conti con il ridimensionamento dei mercati e l'erosione dei margini di guadagno che hanno condizionato lo sviluppo delle loro attività principali e determinato un calo della redditività. In seguito hanno viepiù cercato di cogliere le opportunità di crescita offerte da nuovi settori di attività e partecipazioni, spesso complessi e rischiosi, in Svizzera e all'estero. In queste condizioni difficili occorre prestare particolare attenzione all'asimmetria informativa tra il proprietario (Consiglio federale, servizi proprietari) e l'impresa: informazioni incomplete o distorte possono infatti condurre a valutazioni e decisioni errate. Tra gli aspetti segnalati dal rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, è proprio nell'ambito dell'asimmetria informativa tra imprese e proprietario che il Consiglio federale ha ravvisato il maggiore potenziale di ottimizzazione e ha disposto misure. Oltre a rafforzare l'obbligo di rendiconto delle imprese nei confronti della Confederazione nel campo della compliance, è stato reso più sistematico lo scambio di informazioni tra le imprese e la Confederazione nel quadro dei colloqui annuali con l'ente proprietario, in particolare per quanto riguarda l'ottimizzazione della pianificazione delle scadenze, la definizione di punti fissi all'ordine del giorno nonché l'istituzionalizzazione e la verbalizzazione delle riunioni preliminari. Per dirigere strategicamente le imprese in modo competente, consapevole, responsabile e in funzione dei suoi obiettivi, il Consiglio federale deve poter contare su servizi proprietari che dispongano in misura sufficiente delle necessarie conoscenze tecniche e del settore. Nel contempo, al fine di garantire un flusso di informazioni ottimale e una visione d'insieme, occorre un coordinamento efficace tra i servizi proprietari. Le misure in tal senso decise dal Consiglio federale a seguito del rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa sono già state in larga misura attuate (cfr. n. 5).

Un buon governo d'impresa, vale a dire gestione strategica e controllo efficaci di un'azienda, non si limita all'emanazione e all'attuazione di regole appropriate. Nell'affrontare la questione fondamentale di quali siano gli elementi cruciali di un «buon» governo d'impresa, non vanno considerati solo questi fattori «hard», di tipo formale ma anche i fattori «soft», che vale la pena ricordare come la fiducia, la lealtà e gli obiettivi comuni. Per il governo d'impresa nel settore pubblico, ciò significa che, quanto più complesso e dinamico è il contesto in cui un'impresa pubblica opera e quanto maggiore è l'asimmetria informativa tra ente proprietario e direzione dell'impresa che complica il controllo del rispetto delle regole, tanto più diventa importante dirigere mediante valori e obiettivi condivisi.

3 Strategia basata sul rapporto di proprietà

3.1 Definizione di «strategia basata sul rapporto di proprietà»

L'ordinamento giuridico stabilisce il quadro dell'attività dello Stato e, dunque, anche la strategia basata sul rapporto di proprietà. Un'attività (in particolare economica) dello Stato è ammessa unicamente se questa si fonda su una base legale sufficientemente ampia, persegue un interesse pubblico e rispetta i principi di proporzionalità e neutralità concorrenziale. Occorre assolutamente attenersi a tali condizioni, in particolare per limitare sufficientemente e legittimare democraticamente la partecipazione dello Stato al mercato.¹¹⁷ Secondo la giurisprudenza e la prassi, in particolare l'interesse pubblico non può essere di natura meramente fiscale; il perseguimento di utili quale scopo accessorio dell'attività economica dello Stato è per contro ammesso.¹¹⁸

Con l'espressione «strategia basata sul rapporto di proprietà» si intende un piano globale dello Stato sovraordinato agli obiettivi strategici¹¹⁹ e alla strategia d'impresa o d'istituto¹²⁰. Oltre alle grandi linee del modello di gestione strategica, le strategie dell'ente proprietario illustrano i motivi generali che giustificano la proprietà statale di imprese o unità¹²¹. Esse consentono all'ente proprietario o, più precisamente, al suo esecutivo in quanto organo di definire, nei limiti delle prescrizioni legali (e in particolare delle regole relative allo scopo e ai compiti), le intenzioni, certe condizioni quadro, le priorità e i valori perseguiti mediante la partecipazione. Concretamente è ad esempio possibile stabilire l'orientamento dell'unità, il settore di attività, le modalità di finanziamento, gli aspetti legati ai rischi e all'innovazione nonché gli obiettivi di crescita a lungo termine e le priorità operative. In sintesi, la strategia basata sul rapporto di proprietà indica l'orientamento auspicato dal proprietario per l'unità. Essa include altresì il ruolo dello Stato nel quadro della tutela dell'interesse pubblico in veste di proprietario e le relative responsabilità.¹²²

La strategia basata sul rapporto di proprietà della Confederazione comprende l'insieme delle aspettative, degli obiettivi e dei valori della Confederazione nei confronti delle unità rese autonome, le regole che stabiliscono come lo Stato assume il suo ruolo di proprietario nonché la ripartizione delle responsabilità all'interno dell'Amministrazione federale. Essa discende dalle condizioni quadro relative alla sua proprietà o alla sua partecipazione alle unità rese autonome, le quali comprendono le prescrizioni della Costituzione federale, di leggi e disposizioni d'esecuzione¹²³ nonché le spiegazioni fornite nei pertinenti documenti (messaggi, principi guida, rapporti del Parlamento, del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale). Indicazioni al riguardo possono eventualmente emergere anche dalle convenzioni sulle prestazioni e dalle concessioni. Combinando le prescrizioni legali e politiche sull'adempimento dei compiti e sullo sviluppo, gli obiettivi strategici servono invece da guida per gli organi direttivi in vista della definizione della strategia d'impresa o d'istituto (cfr. n. 3.3).

A livello federale nella maggior parte dei casi non si distingue esplicitamente tra «strategia basata sul rapporto di proprietà» e «obiettivi strategici». In base al rapporto 2006 sul governo d'impresa (e ai suc-

¹¹⁷ DTF **138** I 378 consid. 6.3–11; in merito alle condizioni per l'attività dello Stato in generale, cfr. D. Elser, pagg. 41 segg. e 84 segg.

¹¹⁸ DTF **138** I 378 consid. 8.6.1 (con rinvii); per ulteriori approfondimenti cfr. D. Elser, pag. 50 seg.

¹¹⁹ Cfr. n. 3.3.

¹²⁰ Per l'espressione «strategia d'impresa», cfr. R. Gutzwiler, § 3 N 31 seg.

¹²¹ Cfr. [OECD, Guidelines 2015](#), n. I.

¹²² R. Gutzwiler, § 3 N 34 segg., Ch. B. Bühler, *Spezialgesetzliche AG*, pag. 361; K. Schedler, R. Müller, R. W. Sonderegger, pagg. 29 e 113 segg. e, in merito ai possibili elementi della strategia basata sul rapporto di proprietà e ai documenti in cui può essere contenuta, cfr. pagg. 117 segg., 138 segg. e 285 segg. (esempio).

¹²³ Negli obiettivi strategici non vengono ad esempio inclusi elementi che si possono chiaramente evincere dalle disposizioni legali.

cessivi rapporti del Parlamento, del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale), gli obiettivi strategici costituiscono uno degli elementi per la gestione strategica delle unità¹²⁴; talvolta però queste due espressioni vengono utilizzate in riferimento a contesti molto simili o addirittura come sinonimi.¹²⁵ L'elemento cruciale di distinzione è che la strategia basata sul rapporto di proprietà si rivolge in linea di massima allo Stato e, come ricordato, serve da guida, mentre gli obiettivi strategici sono indirizzati alle unità rese autonome.¹²⁶

La strategia basata sul rapporto di proprietà si fonda dunque in sostanza sugli obiettivi e sui compiti delle unità rese autonome descritti nelle disposizioni organizzative e in regolamenti specifici.¹²⁷ L'obbligo di garanzia della Confederazione¹²⁸ varia dunque a seconda delle singole unità rese autonome. Considerato l'elevato numero di fonti da cui discendono gli elementi per la gestione strategica delle unità, nelle disposizioni organizzative delle singole unità rese autonome diventa a maggior ragione importante definire chiaramente la strategia che l'ente proprietario persegue con lo scorporo. A tal fine, bisogna in particolare emanare disposizioni chiare sugli obiettivi, sui compiti e sullo scopo e prevedere un orientamento concreto a tali prescrizioni nelle altre basi legali e negli statuti (cfr. n. 2.1.1). Prescrizioni riguardo alla strategia basata sul rapporto di proprietà si trovano anche nella Costituzione federale e in altre norme trasversali. Una partecipazione della Confederazione in un'unità resa autonoma è ad esempio ammessa soltanto se quest'ultima adempie un compito della Confederazione nell'interesse pubblico.¹²⁹ La Confederazione non può in particolare acquistare né detenere partecipazioni a scopo d'investimento (art. 62 cpv. 2 LFC).¹³⁰

A seguito di mutamenti del contesto politico e/o economico, l'interesse pubblico per i compiti adempiuti dalle unità rese autonome può modificarsi o, a certe condizioni, anche ridursi. Tali cambiamenti possono ripercuotersi sull'adempimento dei compiti da parte delle unità come pure sui compiti stessi. È ipotizzabile ad esempio che alcune unità si focalizzino su nuovi compiti a scapito di quelli esistenti o che determinate parti dell'azienda si scostino dall'adempimento di compiti nell'interesse pubblico. Parallelamente a livello nazionale e internazionale si evolvono pure i principi del buon governo d'impresa. La verifica della conformità del portafoglio della Confederazione con i principi in vigore del governo d'impresa non è effettuata sistematicamente, ma nell'ambito di singole procedure legislative. Il Consiglio federale auspica l'introduzione di una verifica sistematica delle unità rese autonome¹³¹; ciò deve avvenire mediante l'utilizzo di mezzi esistenti ed evitando la stesura di rapporti supplementari. Nel quadro dell'elaborazione degli obiettivi strategici, verso la fine di ogni secondo periodo strategico (vale a dire ogni otto anni) esso propone di verificare la conformità con i principi in vigore del governo d'impresa e in particolare se sussiste ancora un interesse pubblico all'adempimento dei compiti da parte dell'unità resa autonoma¹³².

¹²⁴ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7588.

¹²⁵ Cfr. ad es. art. 7 LOP, che riguarda gli obiettivi strategici ma la cui rubrica è «Strategia del proprietario». Cfr. anche l'allegato al rapporto annuale 2012 delle CdG delle Camere federali e della Delegazione delle CdG delle Camere federali del 24.1.2013, FF **2013** 3003 3016; Iv. Pa. 16.438, rapporto della CTT-N del 18.8.2017; obiettivi strategici per Skyguide, n. 1.3, FF **2015** 7207.

¹²⁶ Per la distinzione tra strategia basata sul rapporto di proprietà e obiettivi strategici, cfr. R. Gutzwiller, § 10 N 367 nota 626, dove si dice però che la distinzione tra le due espressioni può essere fluida; A. Stöckli, pag. 253. L'espressione «strategia basata sul rapporto di proprietà», ampiamente diffusa anche nell'economia privata, in passato veniva utilizzata soprattutto in relazione alle partecipazioni a società anonime per indicare gli interessi perseguiti in veste di azionista/proprietario. In seguito l'espressione ha acquisito un significato più ampio (obiettivi inerenti all'adempimento dei compiti) ed è stata estesa ad altri ambiti (obiettivi vincolanti per gli organi direttivi degli istituti), perdendo in parte il suo significato originario. Per questo motivo, dal rapporto 2006 sul governo d'impresa in poi viene perlopiù utilizzata l'espressione «obiettivi strategici».

¹²⁷ Per la FINMA, ad esempio LFINMA e diritto dei mercati finanziari.

¹²⁸ Tale obbligo può discendere in parte direttamente dalla relativa disposizione costituzionale (cfr. art. 92 cpv. 2 Cost.: servizi postali e di telecomunicazione di base garantiti in tutte le regioni del Paese).

¹²⁹ Cfr. nota 117.

¹³⁰ Cfr. in merito n. 3.2.

¹³¹ Cfr. in merito OECD, *Guidelines 2015*; OECD, *Accountability*, pag. 25 seg., ed. 2015; OECD, *Transparency 2020*; OECD, *Ownership Function 2020*.

¹³² Per la questione dell'interesse pubblico, cfr. T. Jaag, *Staat*, pag. 631.

A tal fine, occorre tenere conto non solo dello sviluppo futuro dell'unità e del rispettivo contesto di mercato, ma anche, retrospettivamente, dei dati raccolti nei due periodi strategici precedenti (cioè degli ultimi otto anni) in vista dell'elaborazione dei rapporti sul raggiungimento degli obiettivi. Nel quadro della domanda di approvazione degli obiettivi strategici, bisogna informare il Consiglio federale sui risultati della suddetta analisi e, all'occorrenza, proporre misure. Una tale verifica è conforme con quanto stabilito dall'articolo 178 capoverso 1 Cost. e dall'articolo 5 LOGA. Di conseguenza, oltre alla modifica di cui al numero 2.2.1, si propone di completare il principio guida 17 con un secondo capoverso.

Principio guida 17 (completamento) – Definizione degli obiettivi strategici

L'approvazione [...] fissa gli obiettivi strategici.

Nel quadro dell'elaborazione degli obiettivi strategici, il Consiglio federale verifica regolarmente la loro conformità con i principi guida in vigore del governo d'impresa, con la strategia basata sul rapporto di proprietà e con l'interesse pubblico all'adempimento dei compiti da parte dell'unità resa autonoma.

Digressione riguardante la strategia basata sul rapporto di proprietà: Germania, Francia, Norvegia e Svezia

In base al **§ 65 della legge sul bilancio pubblico tedesco («Bundeshaushaltsordnung»)**, una partecipazione in un'impresa privata è ammessa in particolare solo se sussiste un interesse rilevante da parte dello Stato federale. Tale interesse è dato se l'impresa adempie compiti importanti dello Stato. La base e la legittimazione per le partecipazioni in imprese private risiedono quindi nell'adempimento di compiti specifici dello Stato federale (mandato pubblico), purché lo scopo previsto non possa essere raggiunto altrimenti in modo più efficiente ed economico. In base al «Public Corporate Governance Kodex» (PCGK), gli obiettivi perseguiti con la partecipazione devono essere definiti il più chiaramente possibile e riflettersi nello scopo dell'impresa.

In ossequio alle disposizioni della legge sul bilancio pubblico tedesco (§ 7 par. 1 e § 65), nel rapporto periodico sulla riduzione delle partecipazioni dello Stato federale si verifica regolarmente se le partecipazioni in essere rispondono ancora alle esigenze o se possono essere eventualmente vendute.

Con le sue partecipazioni, la **Francia** persegue la creazione di valore nell'interesse della società e la sua crescita a lungo termine (logica dell'investitore «avveduto»). Lo Stato è azionista di tre categorie di imprese: le imprese che contribuiscono all'indipendenza del Paese (settori della difesa e del nucleare); le imprese che adempiono un mandato pubblico o un mandato di interesse generale nazionale o locale; le imprese in difficoltà il cui scioglimento comporterebbe rischi sistemici. La base legale dell'Agence de Participations de l'État è costituita dal decreto n. 2004-963 del 9 settembre 2004.

I fondamenti della strategia basata sul rapporto di proprietà della **Norvegia** si trovano nel White Paper 2013–2014 «Diverse and value-creating ownership» del Governo norvegese e nel White Paper 2019–2020 «The state's direct ownership of companies, Sustainable value creation». Tra le ragioni che giustificano le partecipazioni statali figurano ad esempio l'ottenimento di un rendimento, la correzione di fallimenti del mercato, l'esigenza di mantenere in Norvegia determinate imprese e competenze (cantieristica, produzione di munizioni), la gestione delle risorse naturali, il perseguimento di obiettivi politici specifici (ad es. ospedali) o la volontà di garantire a tutti l'accesso a pari condizioni a determinati beni. Mediante 24 delle sue 73 imprese pubbliche, la Norvegia mira a massimizzare il rendimento a lungo termine (in parte in combinazione con altri obiettivi menzionati in precedenza), mentre con le restanti aziende intende raggiungere obiettivi politici settoriali nella maniera più efficiente possibile. Ogni quattro–cinque anni, la Norvegia sottopone a verifica la propria strategia basata sul rapporto di proprietà ed espone i relativi risultati in un «White Paper».

La strategia basata sul rapporto di proprietà del **Governo svedese** («The state's ownership policy 2020») fissa i mandati e gli obiettivi, illustra le condizioni quadro vigenti ed esamina questioni fondamentali inerenti al governo d'impresa di aziende pubbliche. In linea di principio lo Stato non dovrebbe

detenere partecipazioni in imprese che forniscono prestazioni sul mercato, a meno che a queste ultime spettino compiti pubblici specifici difficili da adempiere altrimenti.

Fonti: Germania: *Beteiligungsbericht 2019* e *PCGK*; Francia: *Rapport 2019–2020*; Norvegia: *Report 2019, White Paper 13–14* e *19–20*; Svezia: *Annual report 2019, Policy 2020*; OECD, *Government Rationales 2015*, OECD, *SOE Compendium 2018*.

3.2 Compiti della Confederazione

La Confederazione assolve un gran numero di compiti di svariata natura¹³³ che le sono attribuiti dalla Costituzione federale e dalla legge¹³⁴. L'adempimento di compiti pubblici spetta in linea di principio allo Stato. Compiti amministrativi possono essere affidati per legge a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'Amministrazione federale (art. 178 cpv. 3 Cost. e art. 2 cpv. 4 LOGA)¹³⁵. Una partecipazione della Confederazione in un'unità resa autonoma è ammessa unicamente a condizione che quest'ultima adempia un compito della Confederazione nell'interesse pubblico.¹³⁶ La Confederazione non può acquistare né detenere partecipazioni unicamente a scopo d'investimento (art. 62 cpv. 2 LFC). Soltanto alla fine degli anni 1990 lo Stato ha iniziato a trasferire l'adempimento di compiti pubblici a unità rese autonome¹³⁷.

Per esaminare l'idoneità allo scorporo di determinati compiti è possibile avvalersi di diversi criteri decisionali che tengono conto di aspetti giuridici, politici, economici e aziendali. La questione centrale è stabilire di volta in volta se l'adempimento del compito sia più effettivo ed efficiente all'interno o all'esterno dell'Amministrazione (economicità ed efficacia dell'adempimento del compito).¹³⁸ Gli obiettivi principali degli scorpori effettuati finora erano di accrescere l'autonomia delle imprese e contestualmente di ridurre i rischi per la Confederazione. La «spolitizzazione» correlata allo scorporo doveva assicurare agli enti che adempiono i compiti un più ampio margine di manovra e decisionale. Tale maggiore autonomia avrebbe dovuto consentire alle imprese di agire in modo più efficace, efficiente e flessibile.¹³⁹ Le imprese parastatali che forniscono prevalentemente prestazioni sul mercato avrebbero dovuto beneficiare del maggior grado di autonomia, poiché, nei settori in cui è ammessa la concorrenza, le imprese necessitano di libertà per essere competitive. Per tale ragione, questo tipo di imprese è stato organizzato in forma di società anonima e non di istituto.

Lo scorporo di compiti non consente tuttavia alla Confederazione di sottrarsi alle proprie responsabilità.¹⁴⁰ La sua responsabilità dell'adempimento (diretta) si trasforma però in una *responsabilità di garanzia* (indiretta). Questa responsabilità della Confederazione di garantire l'adempimento dei compiti (ad es. obiettivi in materia di politica di approvvigionamento, obiettivi di sicurezza, economici o istituzionali) giustifica la proprietà della Confederazione.¹⁴¹ Ciò appare evidente nel caso di Swisscom, delle FFS e

¹³³ M. Müller, *Basler Kommentar zur Bundesverfassung*, art. 178 N 38; G. Biaggini, *St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung*, art. 178 N 29 Cost.; P. Freudiger, pag. 18.

¹³⁴ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7562; cfr. in proposito anche N. Boucher-Kind Natascha, N 11 segg.; F. Hafner, pagg. 283 seg. e 302 segg.; D. Elser, pag. 7 segg.

¹³⁵ Vale ai dire esterne all'Amministrazione federale centrale, cfr. *Basler Kommentar zur Bundesverfassung* M. Müller, art. 178 N 21 e 41. Di parere diverso, ma in fin dei conti ugualmente ammissibile dal punto di vista del diritto costituzionale, G. Biaggini, *St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung*, art. 178 N 27 segg. Cost.; simile, P. Freudiger, pag. 181 segg. Per un quadro d'insieme dei requisiti relativi al trasferimento di compiti, cfr. C. Höchner, pag. 51 seg.

¹³⁶ Cfr. in generale R. Ferrari-Visca, M. Häusler, pag. 70; A. Griffel, N 684: il trasferimento di compiti pubblici deve rispondere al pubblico interesse ed essere adatto a soddisfare tale interesse, cfr. art. 5 cpv. 2 Cost.

¹³⁷ Ad es. l'IPi nel 1995, la RUAG nel 1997, la Posta nel 1998.

¹³⁸ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7564; A. Aebersold, R. Jenni, M. Oberli, G. Trinkler, pag. 382; R. Ferrari-Visca, M. Häusler, pag. 70.; C. Höchner, pag. 40 seg.

¹³⁹ K. Schedler, R. Müller, R. W. Sonderegger, pag. 46.

¹⁴⁰ R. Ferrari-Visca, M. Häusler, pag. 71 con ulteriori rinvii; T. Jaag, *Staat*, pag. 636.

¹⁴¹ R. Gutzwiller, § 4 note 66, 117 e 135 segg.; P. Freudiger, pag. 11 seg.; P. Hettich, pag. 633 segg.; C. Höchner, pag. 34 segg.; Ch. B. Bühler, *Spezialgesetzliche AG*, pag. 358; Ch. B. Bühler, *Corporate Governance*, pag. 518; A. Stöckli, pag. 20; P. Böckli, 1155, rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7558. Per quanto riguarda l'adempimento di compiti da parte dello Stato, N. Boucher-Kind distingue tra responsabilità dell'adempimento (in cui a suo parere rientra il servizio universale) e responsabilità residua. Sempre secondo Boucher-Kind, i

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

della Posta, che forniscono servizi infrastrutturali indispensabili in settori chiave dell'economia nazionale.¹⁴²

Inoltre, la Confederazione ha la responsabilità nei confronti dei contribuenti di gestire la *proprietà dello Stato* nella maniera più efficiente possibile. Occorre garantire a lungo termine il rendimento delle unità rese autonome e nel contempo assicurare una remunerazione adeguata del capitale investito in considerazione del rischio assunto¹⁴³, perlomeno per le imprese parastatali che forniscono prevalentemente prestazioni sul mercato. L'orientamento alla realizzazione di utili è tuttavia ammesso soltanto come scopo accessorio dell'attività economica dello Stato¹⁴⁴ ed è pertanto subordinato o deve essere funzionale allo scopo principale, ossia l'adempimento del compito pubblico trasferito¹⁴⁵. Sotto questo aspetto, gli interessi della Confederazione divergono da quelli di un azionista privato, che di regola mira soprattutto alla distribuzione degli utili.¹⁴⁶

Per via di questo duplice obiettivo, la Confederazione in quanto proprietaria delle unità rese autonome assume anche una doppia responsabilità (garanzia dell'adempimento dei compiti ed ente proprietario).¹⁴⁷ La Confederazione si fa carico di questa doppia responsabilità tramite diversi strumenti di gestione strategica (cfr. n. 2.1.1). Accanto alle condizioni quadro legali e ai colloqui con l'ente proprietario, gli obiettivi strategici costituiscono uno strumento di gestione strategica di importanza fondamentale.

Digressione: conferimento e concessione

I principi guida non si applicano in caso di delega di compiti a enti privati esterni («conferimento»; ad es. Ispettorato federale degli impianti a corrente forte) né in caso di concessione. Il motivo risiede nel fatto che il rapporto 2006 sul governo d'impresa si concentra sul ruolo della Confederazione in quanto ente proprietario, mentre in caso di conferimento o concessione la Confederazione non è proprietaria né azionista unico o di maggioranza.

Il **conferimento** è caratterizzato dal fatto che lo Stato rinuncia a creare strutture organizzative specifiche e delega l'adempimento di determinati compiti amministrativi (impegno a svolgere compiti esecutivi al posto dell'amministrazione; ricorso a privati¹⁴⁸ a fronte della corresponsione di un'indennità. Il conferimento, spesso finalizzato a sgravare l'amministrazione, necessita di una base legale formale e avviene perlopiù mediante un contratto di diritto pubblico. Ai suddetti soggetti privati può essere attribuita una competenza decisionale ed eventualmente anche certe competenze normative. Essi possono avere un interesse economico a esercitare la propria attività, ma non godono di uno status

compiti nell'ambito della responsabilità dell'adempimento non devono essere adempiuti necessariamente dall'amministrazione centrale; essi possono essere trasferiti a terzi. Cfr. anche K. Schedler, R. Müller, R. W. Sonderegger, pag. 35 segg.

¹⁴² Parere del Consiglio federale concernente la prassi, FF **2012** 8087 8089.

¹⁴³ Parere del Consiglio federale concernente la prassi, FF **2012** 8087 8089; cfr. anche K. Schedler, R. Müller, R. W. Sonderegger, pag. 42 segg.

¹⁴⁴ Cfr. nota 118. M. Müller, M. Hugentobler, pag. 14. Cfr. in proposito anche l'art. 62 cpv. 2 LFC, in base al quale la Confederazione non può acquistare né detenere diritti di partecipazione a scopo d'investimento in imprese che perseguono un fine lucrativo. Il citato aspetto della responsabilità di garanzia riveste pertanto un ruolo cruciale. Questo è uno dei motivi per cui si deve effettuare la vendita di parti della RUAG (cfr. n. 2.2.2.3).

¹⁴⁵ Ad es. mediante la costituzione di riserve per garantire l'adempimento e il finanziamento dei compiti a medio e lungo termine. Cfr. in proposito anche D. Elser, pag. 173 seg.

¹⁴⁶ A tale proposito va ricordato che, in base all'art. 62 cpv. 2 LFC, la Confederazione non può acquistare né detenere diritti di partecipazione a scopo d'investimento in imprese che perseguono un fine lucrativo. Il citato aspetto della responsabilità di garanzia riveste pertanto un ruolo cruciale.

¹⁴⁷ Parere del Consiglio federale concernente la prassi, FF **2012** 8087 8089. La Confederazione assume pure altri ruoli (fornitore di sussidi, committente, ente regolatore ecc.); per quanto riguarda la vigilanza, cfr. C. Höchner, pag. 99 segg.; D. Elser, pagg. 110 seg. e 200 segg.

¹⁴⁸ A. Griffel, nella N 695 li definisce «veri privati», ossia persone fisiche o giuridiche (di diritto privato) non controllate né codirette dall'ente pubblico. Anche secondo R. Ferrari-Visca, M. Häusler, pag. 71 (con rinvio a M. Müller, *Bernische Verwaltungsrechtspflege*, pag. 13), le imprese miste sono da considerarsi soggetti privati, a condizione che lo Stato non detenga una partecipazione di maggioranza in tali imprese. Cfr. in proposito con ulteriori rinvii P. Egli, pag. 193 segg., D. Elser, pag. 10.

economico particolare a seguito del conferimento.¹⁴⁹ Tra questi soggetti privati figurano ad esempio l'Ispettorato federale degli oleo- e gasdotti in base all'articolo 17 capoverso 1 della legge del 4 ottobre 1963¹⁵⁰ sugli impianti di trasporto in condotta (LITC) o l'Ispettorato federale degli impianti a corrente forte in base all'articolo 22 della legge del 24 giugno 1902¹⁵¹ sugli impianti elettrici (LIE).

Per contro, una **concessione** delega il diritto (ma in linea di massima non l'obbligo) di esercitare un'attività economica riservata esclusivamente allo Stato o di utilizzare in via eccezionale un bene pubblico («delega di un'autorizzazione qualificata»). Non si tratta imperativamente della delega di un compito pubblico.¹⁵² La concessione ha quindi come oggetto un'attività economica e non l'adempimento di compiti amministrativi.

Sono anche possibili forme miste tra conferimento e concessione: se un'attività data in concessione riveste un interesse pubblico e la concessione è quindi vincolata a un obbligo di adempimento o di esercizio, può esserci una delega di compiti amministrativi (ad es. al fine di garantire un servizio universale).¹⁵³

Gli obblighi imposti (dal conferimento o dalla concessione) possono generare costi superiori al potenziale di rendimento, che possono essere compensati tramite sussidi (aiuti finanziari, indennità).¹⁵⁴

In fin dei conti, la Confederazione ha quindi tre possibilità per influenzare l'adempimento dei compiti, ossia in veste di ente proprietario (strumenti di gestione strategica del governo d'impresa), disponendo un conferimento o una concessione (contratto/decisione di conferimento/concessione) oppure in veste di fornitore di sussidi (decisione/contratto di sussidio). Queste diverse possibilità di gestione strategica vanno armonizzate o reciprocamente tenute in considerazione. Soltanto se nel caso concreto la Confederazione è coinvolta (anche) in quanto ente proprietario si applicano le direttive della Confederazione in materia di governo d'impresa.

3.3 Obiettivi strategici

Gli obiettivi strategici riflettono le aspettative e gli intenti dello *Stato*, a differenza della strategia aziendale vera e propria del consiglio d'amministrazione¹⁵⁵ ai sensi dell'articolo 716a CO, che deve ad ogni modo tenere conto delle direttive strategiche del proprietario. Al fine di realizzare interessi di ordine superiore, mediante lo strumento degli obiettivi strategici la Confederazione influisce in maniera mirata sulle unità rese autonome e sull'adempimento dei loro compiti. Gli obiettivi strategici precisano la legge, ma non consentono di esercitare un'influenza al di là di questo quadro.¹⁵⁶ Includono l'orientamento che il Consiglio federale intendere dare in quanto ente proprietario allo sviluppo dell'unità, dal punto di vista sia dell'impresa che dei compiti¹⁵⁷. Concretamente, possono stabilire ad esempio l'indirizzo dell'unità e il settore di attività, le modalità di finanziamento, aspetti legati al rischio e all'innovazione nonché gli obiettivi di crescita. L'intensità con cui è diretto l'adempimento dei compiti è maggiore se quest'ultimo:

¹⁴⁹ Rapporto esplicativo dell'AFF, pag. 8; U. Häfelin, W. Haller, H. Keller, D. Thurnherr, N 1821 segg.; M. Müller, *Basler Kommentar zur Bundesverfassung*, art. 178 N 54; R. Ferrari-Visca, M. Häusler, pag. 70 seg.; P. Tschannen, U. Zimmerli, M. Müller, § 10 N 14; P. Karlen, pag. 186 segg.; F. Gygi, pag. 57.

¹⁵⁰ RS 746.1

¹⁵¹ RS 734.0

¹⁵² B. Rütsche, pag. 156; rapporto esplicativo dell'AFF, pag. 8.

¹⁵³ Rapporto esplicativo dell'AFF, pag. 8; U. Häfelin, W. Haller, H. Keller, D. Thurnherr, N 1819, 2718 segg. e 2738–2740; P. Karlen, pag. 186 segg. e 456; P. Tschannen, U. Zimmerli, M. Müller, § 10 N 14, M. Müller, *Basler Kommentar zur Bundesverfassung* art. 178 N 43: una concessione può, in determinate circostanze, servire da «vettore» per la delega dell'adempimento di un compito, in particolare se la concessione è vincolata a un obbligo di esercizio. R. Ferrari-Visca e M. Häusler, pag. 71, definiscono questo processo «conferimento tramite concessione».

¹⁵⁴ P. Karlen, pag. 456.

¹⁵⁵ Per l'espressione «strategia aziendale», cfr. R. Gutzwiller, § 3 N 31 seg.

¹⁵⁶ Cfr. n. 2.1.1.

¹⁵⁷ Cfr. principio guida 16.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

- è definito solo a grandi linee nella legislazione;
- è definito in misura minima dal mercato;
- è finanziato perlopiù attraverso mezzi fiscali generali;
- può comportare rischi significativi per la Confederazione.¹⁵⁸

Digressione: carattere vincolante degli obiettivi strategici per le società anonime

Per il consiglio d'amministrazione di una società anonima disciplinata da una legge speciale, gli obiettivi strategici sono giuridicamente vincolanti soltanto se ciò è espressamente previsto nella relativa disposizione organizzativa. Tale carattere vincolante intacca la competenza intrasmissibile e inalienabile del consiglio d'amministrazione di esercitare l'alta direzione della società (art. 716a cpv. 1 n. 1 CO). A causa del parallelismo delle forme o dell'equivalenza normativa, una simile deroga al diritto della società anonima dovrebbe essere sancita imperativamente in una legge speciale. Inoltre le disposizioni fondamentali in materia di diritti e doveri delle persone devono essere emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 lett. c Cost.). Se gli obiettivi strategici sono dichiarati giuridicamente vincolanti, ciò può determinare una responsabilità dello Stato per la sua posizione di organo di fatto.¹⁵⁹

Gli obiettivi strategici *possono* dunque essere dichiarati giuridicamente vincolanti per un'impresa purché una legge speciale lo preveda espressamente. Secondo il rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, dalla genesi delle relative prescrizioni nelle disposizioni organizzative e dalla documentazione di riferimento si può tuttavia concludere che gli obiettivi strategici delle FFS, della Posta, di Swisscom e della RUAG non rivestono un carattere vincolante, diversamente dalla proposta iniziale del Consiglio federale, da quanto sostenuto nella letteratura e dal tenore delle prescrizioni in questione.¹⁶⁰ Stando alla documentazione disponibile, in effetti il Parlamento e il Consiglio federale non auspicavano un carattere giuridicamente vincolante, in particolare perché esso implica un trasferimento della responsabilità disciplinata dal diritto della società anonima.¹⁶¹

Pertanto, nei confronti del consiglio d'amministrazione di una società anonima di diritto privato o disciplinata da una legge speciale di cui la Confederazione è azionista unico o di maggioranza, gli obiettivi strategici producono di fatto, ma non giuridicamente, un effetto vincolante. In altre parole, finora la Confederazione non si è avvalsa della possibilità di conferire mediante una legge speciale carattere obbligatorio agli obiettivi strategici per le imprese parastatali e per Skyguide. In caso di sviluppi sfavorevoli ha altre possibilità di intervento (principio guida 22b)¹⁶². La Confederazione può rettificare o completare gli obiettivi strategici oppure, in casi estremi, sottoporre al Parlamento proposte di modifica di leggi (speciali). Nell'ambito dell'assemblea generale può in particolare esercitare tutti i diritti spettanti a un'azionista (cfr. n. 2.1.1) in base al diritto della società anonima (CO).¹⁶³ Pertanto il consiglio d'amministrazione in linea di massima non può permettersi di ignorare le intenzioni e le aspettative dell'azionista unico o di maggioranza.

Dal sondaggio condotto dal team di esperti nel quadro del rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa emerge che sussistono incertezze riguardo al carattere giuridicamente vincolante degli obiettivi strategici¹⁶⁴. Anche se la questione risulta controversa, la sua importanza sotto il profilo pratico non

¹⁵⁸ Cfr. principio guida 16.

¹⁵⁹ Rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, pag. 118.

¹⁶⁰ Rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, pag. 27 con rinvio all'allegato 4, n. 1.4.1.3 (pag. 157 segg.) e pag. 118.

¹⁶¹ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, n. 4.2.6 (pag. 7590), n. 5.3 (pag. 7599); rapporto supplementare, n. 4.8 (pag. 2260); rapporto esplicativo dell'AFF, n. 2.3.3.1 (pag. 16, nota 48), n. 4.4 (pag. 33), n. 7.3 (pag. 49), n. 7.4 (pag. 52 nota 178 e pag. 53 nota 177), n. 7.6 (pag. 57); Iv. Pa. 07.494, rapporto della CdF-N, n. 5.4; messaggio del 20.5.2009 concernente la legge federale sull'organizzazione della Posta Svizzera, FF 2009 4573 4600.

¹⁶² Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7591 seg.

¹⁶³ Cfr. parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-S concernente AutoPostale, FF 2020 6463 6478 (raccomandazione 13).

¹⁶⁴ Rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, pag. 48.

va sopravvalutata: tali obiettivi sono infatti elaborati in stretta collaborazione tra l'ente proprietario e l'impresa. Spetta inoltre al consiglio d'amministrazione stabilire *come* inserirli all'interno della propria strategia d'impresa e attuarli. Un compito fondamentale del consiglio d'amministrazione e della direzione è gestire eventuali tensioni o conflitti di obiettivi, senza fissare obiettivi assoluti o trascurare singoli obiettivi (cfr. n. 3.4). Mediante gli obiettivi strategici, il Consiglio federale esprime le aspettative dell'ente proprietario nei confronti dell'impresa. La situazione in fondo non è diversa da quella delle altre imprese: anche in quei casi il consiglio d'amministrazione farà bene a non disattendere le attese dell'azionista unico o di maggioranza, poiché altrimenti corre il rischio di essere «sanzionato» nel corso della prossima assemblea generale o, addirittura, di essere revocato o destituito. Gli obiettivi strategici sono inoltre pubblicati, vale a dire che nei confronti degli azionisti è garantita la massima trasparenza.

3.4 Soluzione di conflitti di obiettivi

Il duplice obiettivo che la Confederazione deve perseguire (cfr. n. 3.2) può portare a tensioni o addirittura a conflitti di obiettivi¹⁶⁵. Tensioni possono anche scaturire dal fatto che in un arco di quattro anni, ossia il periodo di validità degli obiettivi strategici, il contesto politico ed economico cambia di continuo. In una situazione dinamica come questa, l'attività delle imprese parastatali è necessariamente caratterizzata da incertezza ed è soggetta a un'evoluzione costante, come avviene anche in altre aziende. Obiettivi contrastanti – innovazione *versus* stabilità ed efficienza, logica economica *versus* problematiche sociali ed ecologiche e interessi della collettività – e, più in generale, la contrapposizione tra un'ottica di breve termine e un'ottica di lungo periodo costituiscono sfide quotidiane per la direzione aziendale.¹⁶⁶

Anche nelle imprese a partecipazione statale è prassi comune perseguire non solo l'interesse pubblico, ma, a titolo accessorio, anche la realizzazione di un congruo utile, al fine di garantire lo sviluppo dell'impresa e, di conseguenza, l'adempimento dei suoi compiti. Una ponderazione degli interessi in gioco va effettuata caso per caso.¹⁶⁷

Secondo il parere del Consiglio federale, una delle principali mansioni di un consiglio d'amministrazione (e di una direzione) consiste nell'identificare eventuali conflitti di obiettivi, saperli gestire e riconoscere quando è necessario coinvolgere l'ente proprietario.¹⁶⁸ Tenendo conto delle diverse esigenze in gioco, il consiglio d'amministrazione deve conseguire il miglior risultato possibile. Esso non può cedere o delegare tali compiti, né questi possono essere adempiuti da un altro organo (cfr. art. 716a CO).

Come già ricordato dal Consiglio federale, non è possibile affrontare il problema definendo un ordine di priorità per gli obiettivi strategici. I conflitti di obiettivi cui sono esposte le imprese della Confederazione non possono essere risolti a priori in maniera generica e astratta. Stabilire delle priorità comporterebbe il rischio di introdurre vincoli troppo rigidi che non tengono conto delle circostanze e delle esigenze del singolo caso concreto e di creare confusione nella ripartizione delle responsabilità tra ente proprietario

¹⁶⁵ Ch. B. Bühler, *Spezialgesetzliche AG*, pag. 355; C. Höchner, pag. 41; cfr. anche P. Hettich, pag. 635.

¹⁶⁶ Conflitti di interessi possono anche scaturire dalle esigenze di diversi attori come ad es. gli azionisti, gli enti regolatori e altri gruppi di interesse.

¹⁶⁷ Cfr. n. 3.2; T. Jaag, pag. 388: «Ciò significa che una società anonima di questo genere deve rinunciare a ottimizzare i profitti se tale obiettivo non è compatibile con il perseguimento dell'interesse pubblico. All'inverso, una società anonima con compiti pubblici deve scendere a compromessi sulla questione della preminenza dell'interesse pubblico per permettere la realizzazione di un utile» (trad.). Per un commento critico, cfr. P. Forstmoser, *Wer «A» sagt*, pag. 219 seg.; in dettaglio cfr. A. Stöckli, pagg. 308 e 319.

¹⁶⁸ Parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-S concernente AutoPostale, FF **2020** 6463 6472 (raccomandazione 6). P. Böckli, *Aktienrecht*, § 13 N 306 sottolinea che, in virtù dell'art. 716a CO (RS **220**), al consiglio d'amministrazione spetta l'alta direzione della società. Per Böckli, nell'alta direzione rientra anche «lo sforzo costante di garantire l'equilibrio finanziario, vale a dire l'equilibrio tra obiettivi e mezzi nel quadro del profilo dei rischi stabilito e di fronte agli alti e bassi dell'andamento degli affari» (trad.). Per quanto riguarda l'alta direzione in riferimento al processo strategico, in R. Müller, L. Lipp, A. Plüss, pag. 157 si afferma quanto segue: «Nella strategia basata sul rapporto di proprietà gli azionisti definiscono il quadro entro il quale la strategia aziendale si deve collocare» (trad.). Cfr. anche C. Höchner, pag. 94 segg.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

e consiglio d'amministrazione. Regole scritte emanate a titolo preventivo implicherebbe una gestione operativa eccessiva delle imprese e, nel contempo, vincolerebbe in maniera indesiderata l'ente proprietario, senza peraltro vantaggi significativi per il caso concreto.¹⁶⁹

Finché sussiste questo duplice obiettivo i conflitti di obiettivi non possono essere completamente evitati, ma perlomeno ridotti. Il Consiglio federale provvede ad esempio a formulare gli obiettivi strategici in modo che tra questi non vi siano contraddizioni inconciliabili. Essi devono in particolare avere una formulazione aperta, affinché il consiglio d'amministrazione e il Consiglio federale possano reagire in maniera flessibile agli sviluppi della situazione.¹⁷⁰

Il coinvolgimento degli uffici specializzati nelle riunioni preliminari all'interno di un contesto chiaramente definito può contribuire, già prima dei colloqui con l'ente proprietario, a individuare e risolvere tempestivamente eventuali conflitti di obiettivi che potrebbero emergere durante l'arco temporale degli obiettivi strategici. I dipartimenti proprietari e i quadri superiori delle unità rese autonome hanno poi la possibilità di fissare le priorità nel singolo caso concreto nel quadro dei colloqui con l'ente proprietario. Le relative questioni possono inoltre essere sottoposte, per decisione, al Consiglio federale in quanto Collegio¹⁷¹. All'occorrenza gli obiettivi strategici possono anche essere adeguati in modo puntuale.

Ad ogni modo è fondamentale rendere trasparenti i conflitti di obiettivi, in modo da consentire di prendere decisioni tenendo conto di tutti gli aspetti rilevanti e definendo consapevolmente le priorità.¹⁷²

3.5 Bilancio intermedio relativo alla strategia basata sul rapporto di proprietà

Con 20 unità, il portafoglio della Confederazione è esiguo se si considera il contesto internazionale, principalmente perché la Confederazione ha limitate possibilità di acquisire partecipazioni. Lo scopo dello scorporo di un compito e il suo trasferimento in un'unità resa autonoma discende dalla Costituzione federale ed è precisato nelle rispettive disposizioni organizzative e leggi speciali.

Vista l'eterogeneità delle imprese, la Confederazione non ha fissato la propria strategia basata sul rapporto di proprietà in un documento sovraordinato. Tale strategia scaturisce dai diversi obiettivi dello scorporo del compito amministrativo e dal conseguente obbligo di garanzia della Confederazione.

Il Consiglio federale ritiene opportuno procedere a un esame sistematico della conformità del portafoglio della Confederazione con i principi in vigore del governo d'impresa (soprattutto con l'interesse pubblico), e pertanto completa in tal senso il principio guida 17.

¹⁶⁹ Parere del Consiglio federale concernente la prassi, FF **2012** 8087 8091; comunicato stampa del Consiglio federale «Il Consiglio federale adotta misure a seguito del rapporto di esperti sul governo d'impresa» del 26.6.2019; parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-S concernente AutoPostale, FF **2020** 6463 6472 (raccomandazione 6).

¹⁷⁰ R. Gutzwiller, § 3 N 49, sottolinea che una strategia o un orientamento strategico possono essere pianificati e gestiti solo in misura ridotta.

¹⁷¹ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7601 seg.

¹⁷² Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7602; FF **2012** 8087 8090.

4 Attuazione della strategia basata sul rapporto di proprietà nelle unità: descrizione in base alla tipologia dei compiti

In questo numero viene descritta l'attuazione delle strategie basate sul rapporto di proprietà nelle unità rese autonome. Conformemente alla tipologia dei compiti illustrata nel rapporto 2006 sul governo d'impresa, si distingue tra unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico, unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza nonché unità che forniscono prestazioni sul mercato. Come ricordato al numero 3.2, la questione centrale è l'adempimento più efficace ed efficiente possibile dei compiti, un obiettivo declinato in maniera diversa a seconda della tipologia dei compiti¹⁷³. Partendo da quest'analisi degli obiettivi di scorporo si illustra come, nel quadro delle basi legali e degli obiettivi strategici, sono state attuate per ogni tipologia di compiti le strategie basate sul rapporto di proprietà. Mediante un sondaggio condotto tra i servizi proprietari, sono state infine individuate per ogni tipologia di compiti le sfide attuali correlate alle strategie basate sul rapporto di proprietà.

4.1 Prestazioni di servizi a carattere monopolistico

4.1.1 Finalità dello scorporo

Le prestazioni a carattere monopolistico riguardano un ampio ventaglio di compiti e sono pertanto molteplici ed eterogenee. La libera concorrenza è limitata da disposizioni legislative o disfunzioni del mercato, benché in quest'ultimo caso si tratti segnatamente di monopoli naturali (ad es. la registrazione di marchi e brevetti, la sorveglianza del traffico aereo) o di beni meritori (in particolare la formazione, la ricerca e la cultura).

Tuttavia, proprio le prestazioni di servizi nell'ambito della formazione, della ricerca e della cultura possono essere in qualche modo in *concorrenza* con istituzioni e offerte simili. Inoltre, spesso esiste un rapporto concreto e diretto tra offerente e cliente. Le relative unità devono quindi essere percepite come unità autonome dagli ambienti specializzati e dai potenziali clienti e potersi presentare come tali. Questa *visibilità* permette di farsi una propria reputazione e di sfruttarla per i contatti commerciali. Da ciò può inoltre scaturire una certa *comparabilità* tra istituzioni analoghe. L'autonomia giuridica implica anche una propria *capacità patrimoniale*, che a sua volta può accrescere l'attrattiva per le donazioni dei mecenati¹⁷⁴. In particolare nei settori formazione e cultura, l'indipendenza delle unità rese autonome può essere rafforzata nel quadro della Costituzione e delle basi legali.

Gli esempi seguenti chiariscono questo concetto. Il MNS deve distinguersi dagli altri musei e disporre di un «profilo inconfondibile», ottimizzare il suo «potenziale commerciale», «aumentare il grado di autofinanziamento», «orientarsi maggiormente all'efficacia e al pubblico» e rafforzare la «collaborazione con terzi». ¹⁷⁵ Obiettivi analoghi sono stati menzionati anche in relazione all'ISDC. ¹⁷⁶ Quando è stato reso autonomo l'IPI si mirava, in particolare, a «tenere maggiormente conto delle esigenze dell'economia» e a partecipare più intensamente alla «cooperazione con le organizzazioni europee e mondiali per la protezione della proprietà intellettuale». ¹⁷⁷ Quanto al METAS, le sfide che era chiamato ad affrontare gli imponevano «di essere organizzato in modo flessibile mantenendo ciononostante un legame con lo

¹⁷³ Cfr. in generale P. Freudiger, pag. 50 segg. e N. Boucher-Kind, N 30 segg. e N 43 segg.

¹⁷⁴ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pagg. 7558, 7573.

¹⁷⁵ FF 2007 6181 6189

¹⁷⁶ FF 1976 I 777, 788 e FF 2018 771 773

¹⁷⁷ FF 1994 III 873, 874, 891

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

Stato». ¹⁷⁸ Per le attività dell'ASRE è stata determinante l'offerta inesistente sul mercato privato di soluzioni assicurative corrispondenti. Gli argomenti a favore per un'organizzazione dell'ASRE sotto forma di istituto di diritto pubblico erano la creazione di condizioni che permettessero un'esecuzione professionale e vicina al mercato di tale compito nonché il coinvolgimento dell'economia privata. ¹⁷⁹

4.1.2 Attuazione della strategia basata sul rapporto di proprietà nella legislazione

L'esempio di atto legislativo per gli istituti che forniscono prestazioni di servizi a carattere monopolistico, completo delle spiegazioni dell'UFG e dell'AFF, costituisce la base e il modello per concretizzare gli obiettivi summenzionati nella legislazione. Di seguito si approfondiscono alcuni aspetti.

All'inizio delle disposizioni organizzative, di regola vengono definiti gli obiettivi dell'unità organizzativa resa autonoma. Desunti dagli obiettivi sovraordinati della Confederazione, essi descrivono i compiti federali che l'unità resa autonoma deve adempiere. A titolo di esempio, alcuni obiettivi dell'articolo 5 della legge del 16 dicembre 2005 sull'assicurazione contro i rischi delle esportazioni (LARE; RS 946.10): la creazione e il mantenimento di posti di lavoro in Svizzera, la promozione della piazza economica svizzera; alcuni obiettivi dell'articolo 2 LMC: conservare i beni culturali e rafforzare la sensibilità della popolazione. Da questi obiettivi derivano i compiti concreti dell'unità (ad es. art. 6 LARE: offerta di assicurazioni ecc.; art. 4 LMC: elaborare strategie collezionistiche, svolgere ricerche sugli oggetti, far conoscere temi inerenti alle culture ecc.).

Un elemento importante è la scelta della forma giuridica. Per le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico che sono di natura sovrana si addice la forma dell'istituto di diritto pubblico: sono posti limiti al perseguimento di utili, il finanziamento delle prestazioni di servizi a carattere monopolistico avviene attraverso emolumenti e molte attività sono (co)finanziate anche mediante mezzi fiscali generali. Nei casi in cui le unità rese autonome, per contro, si finanziano in larga misura tramite i prezzi praticati sul mercato (eventualmente regolamentato) e presentano quindi le condizioni per l'autonomia economica, si è optato in generale per la forma giuridica di diritto privato. ¹⁸⁰

In tale contesto ci si chiede se i diritti di influenza e di informazione della Confederazione siano sufficienti. Nel caso degli istituti e delle società anonime che sono interamente di proprietà della Confederazione (quota del 100 %) si rinuncia in linea di massima ai rappresentanti della Confederazione se quest'ultima è in grado di esercitare in maniera sufficiente i suoi interessi in altro modo. La Confederazione ha numerose possibilità di far valere i propri diritti di influenza e di informazione: approva, ad esempio, le ordinanze sugli emolumenti e quelle sul personale delle unità (art. 13 cpv. 3 LIPI, art. 8 LIFM, art. 10 cpv. 2 D-legge SUFFP) e può stabilire i principi per la presentazione dei conti. ¹⁸¹

Inoltre le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico devono poter avviare cooperazioni e partecipazioni in via eccezionale e conformemente ai propri scopi (art. 8 LARE, art. 3a legge sui PF, art. 40b cpv. 2 LNA). Le prestazioni commerciali accessorie possono essere fornite solo a condizioni limitate e a tal fine deve altresì sussistere un'esplicita base legale (ad es. art. 8 LMC, art. 25 LIFM, art. 14 LIPI). Infine la Confederazione garantisce la liquidità di queste unità (cfr. art. 61 LFC), che deve essere presa in considerazione nella dotazione di capitale (ad es. art. 28 cpv. 1 LARE, art. 18 LMC, art. 41 della legge dell'11.12.2009 sulla promozione della cultura [LPCu]). ¹⁸²

¹⁷⁸ FF 2010 7073 7075

¹⁷⁹ FF 2004 5125 5138 e 5141.

¹⁸⁰ Esempi di istituti: MNS (art. 5 cpv. 1 LMC); ASRE (art. 3 LARE), IPI (art. 1 LIPI), METAS (art. 1 LIFM). Esempi di SA: Identitas (art. 7a della legge dell'1.7.1966 sulle epizootie), Società per il sostegno alla Confederazione nella cooperazione economica nei Paesi in sviluppo e in transizione (art. 30a dell'ordinanza del 12.12.1977 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali). Cfr. rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7579 segg.; rapporto esplicativo pag. 19; esempi di atti legislativi per prestazioni di servizi a carattere monopolistico, pag. 6.

¹⁸¹ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7583 e 7587.

¹⁸² Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7587 e 7593 seg.

4.1.3 Attuazione nell'ambito degli obiettivi strategici / Modello / Statuti

Le basi legali stabiliscono che il Consiglio federale definisce gli obiettivi strategici delle unità rese autonome (ad es. art. 22 LMC, art. 33 LARE, art. 23 LIFM, art. 33 legge sui PF, art. 45 LPCu, art. 40c LNA). L'IPI è l'unica eccezione (cfr. n. 2.2.2.2). Per le unità rese autonome che hanno la forma giuridica di società anonima si stabilisce inoltre che il consiglio d'amministrazione deve mettere a disposizione del Consiglio federale le informazioni necessarie per verificare gli obiettivi strategici.

Anche per gli obiettivi strategici è previsto un modello.¹⁸³ Come illustrato, gli obiettivi strategici contengono sia direttive concernenti i compiti, sia direttive concernenti l'azienda. Relativamente alla tipologia di compiti, occorre precisare che gli obiettivi strategici delle unità rese autonome che espletano i compiti in situazioni a carattere monopolistico o simili, di norma dovrebbero comprendere soprattutto obiettivi concernenti i compiti. È quanto risulta dagli obiettivi strategici 1–7 per il settore dei PF, dalle priorità strategiche del MNS o dai numeri 2 e 3 degli obiettivi contemplati nelle direttive relativamente dettagliate di Innosuisse per l'adempimento dei compiti delle unità. Ciò si spiega anche con il fatto che, per quanto riguarda le prestazioni dei PF, la rispettiva legislazione è piuttosto aperta, non esiste un vero e proprio controllo del mercato e la Confederazione mette a disposizione contributi finanziari cospicui. Al contrario, le prestazioni dell'IPI sono subordinate a una regolamentazione dettagliata fatta di regolamenti specifici e al finanziamento mediante emolumenti.

Per contro, gli obiettivi strategici delle unità che forniscono le proprie prestazioni di servizi prevalentemente sul mercato dovrebbero essere incentrati sui fattori aziendali.¹⁸⁴

Tuttavia, il Consiglio federale non può rinunciare agli obiettivi strategici, né nel primo né nel secondo caso. Nei confronti delle unità aventi la forma giuridica di istituti di diritto pubblico gli obiettivi strategici sono complessivamente vincolanti (per le SA, cfr. digressione al n. 3.3) e rappresentano il punto di riferimento per la verifica da parte del Consiglio federale del raggiungimento degli obiettivi nonché (di conseguenza) per l'alta vigilanza del Parlamento.

Per le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico, nell'ambito degli obiettivi strategici il Consiglio federale può definire anche i principi delle ordinazioni di prestazioni per interi settori di compiti (ad es. le ordinazioni di prestazioni presso i PF nel settore della formazione) o per singole prestazioni concrete. Se avviene in un contesto di concorrenza, l'ordinazione di prestazioni esula dagli obiettivi strategici. Siffatte ordinazioni sono controllate attraverso il mercato; un ulteriore controllo attraverso gli obiettivi strategici provocherebbe distorsioni della concorrenza.¹⁸⁵

Laddove vi siano statuti, lo scopo dell'unità verrà armonizzato con la responsabilità di garanzia e con i compiti della Confederazione anche in tale ambito. L'articolo 2 degli statuti di Skyguide stabilisce, ad esempio, che la società fornisca servizi nel campo della sicurezza aerea civile e militare nei settori a essa assegnati dalla Confederazione. Gli statuti necessitano inoltre dell'approvazione del Consiglio federale. Secondo l'articolo 2 dei suoi statuti, Identitas persegue la creazione e la gestione di una banca dati elettronica in collaborazione con la Confederazione e offre le relative prestazioni. La banca dati centrale serve all'organizzazione e alla concessione di marche auricolari per l'identificazione degli animali.

¹⁸³ www.efv.admin.ch > Temi > Governo d'impresa > Basi > 4 Documenti.

¹⁸⁴ Rapporto esplicativo, pag. 53, 56 seg.

¹⁸⁵ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7589; rapporto esplicativo, pag. 57.

4.1.4 Esperienze nella gestione della strategia basata sul rapporto di proprietà delle unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico

Secondo il Consiglio federale il modello di gestione strategica nell'ambito del governo d'impresa e la strategia basata sul rapporto di proprietà delle unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico hanno dimostrato la propria validità. Ciò emerge in particolare dal fatto che le valutazioni annuali sul raggiungimento degli obiettivi strategici sono state per la maggior parte positive e che i rispettivi compiti di queste unità sono stati sempre svolti con una qualità elevata e in modo efficiente. Per quanto concerne il MNS, ad esempio, il CDF conclude che l'evoluzione di questa unità sia stata molto positiva dopo la sua trasformazione in istituto di diritto pubblico.¹⁸⁶

Le esperienze del Consiglio federale con le strategie basate sul rapporto di proprietà delle unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico evidenziano anche determinate sfide, classificate di seguito in base alla struttura degli obiettivi strategici. A partire dal rapporto 2006 sul governo d'impresa, i principi di governance della Confederazione e la loro attuazione sono stati costantemente perfezionati. Anche in futuro il Consiglio federale intende sostenere questo sviluppo e promuoverlo in maniera fattiva tenendo conto delle sfide menzionate.

Considerazioni generali sui principi guida del governo d'impresa e sugli obiettivi strategici

Strutture chiare in linea con i principi guida del governo d'impresa della Confederazione

Secondo l'articolo 4 della legge sui PF, il Consiglio dei PF è l'organo di direzione strategica del settore dei PF. Tuttavia, contrariamente ai politecnici federali (PFZ e PFL) e agli istituti di ricerca (Istituto Paul Scherrer, Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio, Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca, Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque), il Consiglio dei PF non ha alcuna personalità giuridica. Pertanto, esso non può operare verso l'esterno quale persona giuridica autonoma. Inoltre al Consiglio dei PF spettano soltanto quei compiti che gli sono stati attribuiti esplicitamente (art. 4 legge sui PF). Questi aspetti, come pure la doppia autonomia sancita dalla legge del settore dei PF e degli istituti dei PF, si riflettono sulla direzione strategica da parte del Consiglio dei PF. Ne consegue una maggiore complessità nell'assicurare la responsabilità strategica della direzione da parte del Consiglio dei PF e dunque da parte del Consiglio federale.

La struttura e la governance del settore dei PF è oggetto di accertamenti e valutazioni costanti. Il Consiglio federale ritiene che si debba continuare a perseguire tali progetti. Le sfide descritte nel presente rapporto devono confluire nelle riflessioni.

Anche le basi legali dell'IPI risultano non perfettamente conformi ai principi guida del governo d'impresa della Confederazione: mancano in particolare gli obiettivi strategici e il relativo obbligo di presentazione dei rapporti sul raggiungimento degli obiettivi (cfr. n. 2.2.2.2). Tuttavia, alla luce dell'articolo 9 LIPI e dell'articolo 8 capoverso 5 LOGA, nonché del rapporto della CdF-N del 29 marzo 2010¹⁸⁷, il Consiglio federale potrebbe stabilire gli obiettivi strategici dell'IPI per quattro anni già nel corso del 2022. Le basi legali dell'IPI dovranno pertanto essere verificate alla prossima occasione e adeguate ai principi guida del governo d'impresa della Confederazione (cfr. n. 2.2.2.2).

Formulazione di obiettivi strategici significativi, misurabili e comparabili

Gli obiettivi strategici rappresentano un elemento di gestione importante e consentono al Consiglio federale di controllare le unità rese autonome. Affinché il Consiglio federale possa svolgere la propria funzione di controllo, è importante che gli obiettivi, gli indicatori e i valori di riferimento siano adeguati al livello, misurabili e comparabili.¹⁸⁸ La formulazione di obiettivi e indicatori significativi è talvolta com-

¹⁸⁶ Rapporto annuale 2019 del CDF, pag. 38; cfr. anche nota 75.

¹⁸⁷ Rapporto della CdF-N, FF 2010 2933, n. 2.6 e 3.4.

¹⁸⁸ Per avere obiettivi validi, nell'elaborazione degli obiettivi e degli indicatori bisogna procedere secondo la regola SMART (Specifico, Misurabile, Adeguato, Realistico, Temporale).

plexa, soprattutto nei settori della formazione, della ricerca e della cultura, nei quali operano prevalentemente le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico. Nella fattispecie, se da un lato è possibile misurare quantitativamente il numero degli ingressi ai musei o quello degli studenti, dall'altro questo dato fornisce al massimo una dichiarazione implicita sulla qualità delle prestazioni. Mancando in larga misura i valori comparativi di altri offerenti (a causa delle situazioni di monopolio), spesso si deve ricorrere a una mera descrizione (qualitativa) del raggiungimento degli obiettivi. Quanto precede spiega una certa cautela delle unità nel formulare obiettivi e indicatori misurabili e comparabili, tanto più che i singoli obiettivi possono comunque riflettere solo singoli aspetti parziali. Il Consiglio federale può svolgere la propria funzione di controllo anche attraverso la descrizione del raggiungimento degli obiettivi. È preferibile disporre di obiettivi qualitativi selezionati, corredati da una descrizione significativa del loro conseguimento, anziché di un numero elevato di valori quantitativi target con una rilevanza limitata. La significatività di tutti i rapporti relativi al raggiungimento degli obiettivi può tuttavia essere migliorata combinando obiettivi e indicatori qualitativi e quantitativi.

Perciò lo scopo deve essere quello di delineare un quadro d'insieme eloquente, che sia basato sugli obiettivi e su un set di indicatori armonizzato con la rispettiva unità. Questo permette di migliorare la trasparenza e di tracciare gli sviluppi (positivi e negativi) per un arco temporale più lungo. Nel contempo è necessario poter continuare ad adeguare gli obiettivi strategici e gli indicatori ai nuovi sviluppi, ove necessario; questo avviene di solito all'inizio di un nuovo periodo di riferimento.¹⁸⁹ Se non esistono indicatori e valori di riferimento, occorre definirli in occasione della prossima rielaborazione degli obiettivi strategici, ricorrendo al modello per la definizione degli obiettivi strategici, se disponibile, e a standard riconosciuti. Inoltre si possono utilizzare anche i risultati ottenuti dai valori di riferimento e dagli indicatori tratti dalla sistematizzazione dei colloqui con l'ente proprietario. Eventualmente è possibile considerare anche i rispettivi valori target e valori di riferimento nei preventivi e nei piani finanziari dell'Amministrazione federale.

Termini per la stesura dei rapporti

Per gran parte dei servizi proprietari e delle unità rese autonome, la stesura di un rapporto annuale costituisce una sfida sul piano temporale. Spesso, una volta disponibili i rapporti di gestione e i conti annuali sottoposti a revisione, resta pochissimo tempo per preparare i rapporti sul raggiungimento degli obiettivi strategici da parte della società e i rapporti approfonditi o riassuntivi del Consiglio federale, per le consultazioni degli uffici pertinenti e per la consegna alle commissioni di vigilanza. La pianificazione temporale dipende in particolare anche dal calendario delle riunioni delle commissioni e sottocommissioni interessate. Le direttive in materia di governo d'impresa, emanate ogni anno dall'UFPER e dall'AFF, determinano i margini di manovra temporali per ciascuna unità, sfruttandoli il più possibile. Secondo il Consiglio federale non vi è un margine di manovra ulteriore.

Obiettivi finanziari

Attività commerciali / Prestazioni accessorie in concorrenza

Le unità rese autonome che forniscono prestazioni a carattere monopolistico hanno la facoltà di fornire prestazioni commerciali accessorie¹⁹⁰ soltanto se a tal fine sussiste una base legale, se tali prestazioni sono strettamente correlate a un compito principale, se non pregiudicano l'adempimento del compito principale e se non richiedono considerevoli risorse materiali e di personale supplementari. Le prestazioni commerciali accessorie non devono inoltre avere effetti distorsivi sulla concorrenza (cfr. art. 41 LFC).¹⁹¹

In particolare, la garanzia della neutralità concorrenziale («condizioni paritarie») costituisce una sfida. Le unità che in un certo qual modo sono in concorrenza con altri istituti tentano in parte di accrescere

¹⁸⁹ L'IPI non ha alcun obiettivo strategico.

¹⁹⁰ Su questa espressione, cfr. rapporto esplicativo, pag. 43 nota 139.

¹⁹¹ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7591; P. Baumann, N 29.

la propria attrattiva verso i clienti aumentando le prestazioni commerciali accessorie. Questo orientamento alla clientela e l'accesso a potenziali di ottimizzazione dell'efficienza devono essere valutati in maniera positiva sotto il profilo imprenditoriale. Tuttavia, è imperativo rispettare il quadro legislativo, evitando di dilatare le prestazioni commerciali accessorie. Per motivi di trasparenza e a garanzia della neutralità concorrenziale, queste prestazioni devono essere offerte sulla base di una contabilità analitica a prezzi che consentano almeno di coprire i costi; sono esclusi i sovvenzionamenti trasversali e vanno evitate le distorsioni della concorrenza. Occorre rilevare che, per quanto concerne le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico, nelle disposizioni organizzative vengono stabiliti specificamente sia i rispettivi settori di compiti che le prestazioni commerciali accessorie. In tale ambito le sfide sono dunque di portata minore rispetto alle società anonime, ad esempio, che operano sul mercato.

Impiego economico delle risorse / Costituzione e scioglimento delle riserve

Le unità rese autonome che forniscono prestazioni a carattere monopolistico sono finanziate prevalentemente con mezzi fiscali generali (aiuti finanziari o indennità) nonché emolumenti, in parte anche con mezzi di terzi. L'impiego economico delle risorse preservando l'autonomia delle unità rese autonome, vale a dire senza incorrere in una gestione strategica dettagliata, può rappresentare una sfida. Tali unità devono disporre dei mezzi finanziari necessari al momento giusto e bisogna prevenire sia l'eccedenza di liquidità che la costituzione di riserve eccessive.

Il fatto che il Consiglio federale (solo) con l'approvazione dei conti possa intervenire già oggi anche sulla decisione di impiego degli utili o indirettamente sulla costituzione di riserve, non è sufficiente. L'Esecutivo ritiene essenziale definire le disposizioni fondamentali per la costituzione e lo scioglimento delle riserve a livello di legge (ove possibile nelle disposizioni organizzative). Questo comprende in particolare le condizioni per la costituzione e lo scioglimento delle riserve, ossia la loro destinazione vincolata (sono da evitare le riserve libere), la competenza, che deve essere presso il Consiglio federale quale proprietario, nonché (in casi eccezionali) la regolamentazione dei riporti dell'utile. È altresì importante che i conti annuali siano redatti secondo standard contabili riconosciuti sulla base di una rappresentazione veritiera e corretta (evitare le riserve tacite arbitrarie), come avviene tuttora nella maggior parte dei casi. Se in futuro le disposizioni organizzative saranno sottoposte a revisione, si dovrà tenere conto di tali aspetti nel quadro dell'ulteriore sviluppo della base legale, qualora non fosse già così.

Le basi legali e gli obiettivi strategici possono contenere norme sulle riserve, in particolare se l'unità è finanziata prevalentemente con emolumenti e/o sussidi. Se la riscossione degli emolumenti comporta un'eccedenza di mezzi (superiori a eventuali norme sulle riserve), in linea di principio non devono essere costituite delle riserve, ma devono essere ridotti gli emolumenti. In questi casi occorre chiedersi se il principio della copertura dei costi e dell'equivalenza sia rispettato. Se con i sussidi si costituiscono riserve significa che i sussidi sono versati troppo presto e che sono eccessivi, poiché, secondo l'articolo 23 capoverso 1 della legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (Lsu; RS 616.1), gli aiuti finanziari e le indennità possono essere versati il più presto dal momento in cui le spese sono divenute imminenti. In tal caso spetta al proprietario verificare la situazione ed eventualmente prevedere un piano di riduzione. Le riserve disponibili devono inoltre essere considerate al momento della nuova pianificazione finanziaria pluriennale. A tal fine sono indispensabili i relativi piani di liquidità delle unità. Inoltre le unità della Confederazione competenti per le imprese parastatali e il Parlamento devono conoscere in modo dettagliato l'andamento (pluriennale) degli utili e delle riserve delle unità. Per questo motivo la casella dei valori di riferimento, presente nel rapporto breve destinato al pubblico, è stata integrata con il dato relativo alle riserve. Ciò dovrebbe contribuire a illustrare l'andamento sull'arco di più anni e stabilire le relazioni con altri parametri di riferimento. In tal modo è possibile individuare un eventuale problema strutturale e quindi la necessità di intervenire (a livello normativo).

Immobili

Nel settore immobiliare, in particolare, esistono responsabilità in parte condivise. La Confederazione, ad esempio, mette a disposizione delle unità rese autonome degli immobili nell'ambito di un rapporto di locazione. Il Consiglio dei PF provvede ad esempio ai compiti dell'organo della costruzione e degli immobili, conformemente all'ordinanza del 5 dicembre 2008 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC; RS 172.010.21), per gli immobili destinati all'adempimento dei compiti del settore dei PF. A volte sono state realizzate anche costruzioni in base alle esigenze specifiche delle unità, sebbene la proprietà di tali immobili resti alla Confederazione. Nel corso della durata di utilizzazione di questi immobili si fa spesso riferimento all'indipendenza e all'autonomia delle unità, qualora il proprietario intenda svolgere in modo più incisivo la propria funzione di controllo. Per contro, successivamente alla durata di utilizzazione, si sottolinea la posizione di proprietaria della Confederazione quando sorgono questioni relative ad esempio a siti contaminati, al finanziamento di uno smantellamento o nel caso dei diritti di superficie di una riversione. In caso di aumenti e/o perdite di valore dei valori patrimoniali, inizialmente costruiti dalla Confederazione ma in seguito trasferiti o da trasferire alle unità, si tratta di capire come trattare queste variazioni del valore.

La tematica degli immobili è affrontata nell'articolo 21 del modello di atto normativo per gli istituti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico; bisogna tenere presente anche l'OILC. Se vengono elaborate nuove disposizioni organizzative o modificate quelle esistenti, è necessario verificare la tematica degli immobili. All'occorrenza, occorre intervenire caso per caso con disposizioni specifiche.

Obiettivi di politica del personale e di politica previdenziale

Nel quadro del rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, il Consiglio federale ha affrontato la questione della garanzia della funzionalità permanente del consiglio d'amministrazione e ha integrato il modello di profilo dei requisiti (cfr. n. 5.1.3). Lo stesso vale per la procedura di selezione dei consigli di amministrazione e d'istituto delle unità rese autonome (cfr. n. 5.1.2). Le indennità corrisposte ai quadri superiori delle unità rese autonome è un argomento molto discusso a livello politico e pubblico. L'articolo 6a LPers¹⁹² e l'ordinanza sulla retribuzione dei quadri¹⁹³ contengono disposizioni chiave sulla retribuzione e sulle altre condizioni contrattuali dei quadri superiori e dei membri degli organi direttivi, nonché per il personale di aziende e stabilimenti della Confederazione retribuito con importi analoghi (cfr. art. 6a LPers in particolare in relazione allo stipendio, comprese prestazioni accessorie, previdenza professionale, indennità di partenza, occupazioni accessorie). Secondo il Consiglio federale si tratta in particolare di trovare un equilibrio: da un lato occorre considerare che le unità interessate sono di proprietà dello Stato e vengono (in parte) finanziate anche con il denaro dei contribuenti; dall'altro le retribuzioni devono essere competitive e adeguate ai compiti, alla portata, alle sfide imprenditoriali, al contesto di mercato e agli stipendi dei quadri dell'Amministrazione federale.

Per quanto concerne i principi specifici per il personale e le casse pensioni (in particolare i principi 29, 34 e 36), nell'attuazione pratica si ravvisano ancora scostamenti. Nel caso di Pro Helvetia, ad esempio, lo scostamento consiste nel fatto che per motivi storici il suo personale è assunto in base al CO e assicurato presso PUBBLICA come organizzazione affiliata. Per il personale non trovano quindi applicazione né le disposizioni sul personale né quelle del diritto in materia di previdenza¹⁹⁴ della LPers (cfr. disposizioni transitorie della modifica del 30.6.2010¹⁹⁵ dell'OLOGA). Malgrado ciò, nelle disposizioni organizzative il legislatore ha previsto l'approvazione dell'ordinanza sul personale da parte del Consiglio federale (art. 34 cpv. 5 LPCu). Questo si spiega con il fatto che Pro Helvetia è in pratica interamente

¹⁹² RS 172.220.1

¹⁹³ RS 172.220.12

¹⁹⁴ Quale riserva di approvazione per la conclusione e le modifiche del contratto di affiliazione e valori di contribuzione (art. 32c cpv. 3 e 4 LPers; art. 32g cpv. 1 LPers).

¹⁹⁵ La disposizione transitoria recita: «Se l'attribuzione di un'unità amministrativa all'Amministrazione federale decentralizzata conformemente all'allegato 1 ha ripercussioni sullo statuto della cassa pensioni di tale unità, queste hanno effetto soltanto con la modifica delle pertinenti disposizioni organizzative nella legge speciale».

finanziata dalla Confederazione; il Consiglio federale si aspetta che le disposizioni in materia di personale siano strutturate in modo analogo rispetto a quelle concernenti il personale federale.¹⁹⁶ L'ordinanza sul personale di Pro Helvetia¹⁹⁷ ammette tuttavia altre condizioni di assunzione, purché l'ordinanza stessa sia regolamentata nell'ambito di un contratto collettivo di lavoro.¹⁹⁸

Il Consiglio federale segue con attenzione gli sviluppi della politica del personale e della politica previdenziale. All'occorrenza esamina e avvia opportune misure. Non si dovrebbero comunque precorrere gli interventi politici ancora in sospeso.¹⁹⁹

La costituzione delle unità rese autonome è stata affiancata in parte anche dalla costituzione di piccole casse di previdenza. Negli ultimi anni ci si è chiesto a più riprese se nel caso delle piccole unità i vantaggi di una cassa di previdenza propria siano superiori agli svantaggi. Ne è emerso che le piccole casse di previdenza sono meno flessibili nel reagire alle necessarie modifiche attuariali, hanno una minore capacità di rischio negli investimenti dei propri averi e hanno maggiori spese amministrative. Ciò restringe il margine di manovra in materia di politica del personale e di politica previdenziale.²⁰⁰ Per questo è stato riveduto l'articolo 32d LPers, entrato in vigore il 1° gennaio 2018. In seguito a tale revisione, con il consenso del Consiglio federale più datori di lavoro possono costituire una cassa di previdenza comune. Se risulta opportuno per motivi di natura attuariale o di tecnica previdenziale, in particolare a causa della portata, della struttura e dei compiti di un datore di lavoro, il Consiglio federale può disporre l'affiliazione, o accogliere una richiesta di affiliazione, alla cassa di previdenza della Confederazione.²⁰¹

4.2 Compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza

4.2.1 Finalità dello scorporo

In questa tipologia di compiti rientrano le unità rese autonome che svolgono attività di vigilanza sull'economia (vigilanza sulle modalità di funzionamento dei mercati o di settori di mercato, della formazione dei prezzi, dell'allocazione di beni e servizi ecc. volta a ridurre gli effetti negativi delle disfunzioni del mercato) o attività di vigilanza sulla sicurezza (vigilanza prudenziale, protezione dei cittadini da pericoli specifici; tutela della buona fede nelle relazioni d'affari). Si tratta di prestazioni sovrane in una situazione di monopolio. In linea di principio questo configura una fornitura di prestazioni all'interno dell'Amministrazione federale. Tuttavia, con lo scorporo e con la conseguente *indipendenza* di queste unità dovrebbero accrescere la credibilità nonché l'*effettività* e l'*efficienza dell'adempimento dei compiti*. L'esclusione di eventuali influenze politiche sulle singole decisioni dovrebbe garantire la neutralità e l'obiettività. Il

¹⁹⁶ Cfr. FF **2007** 4459 4475.

¹⁹⁷ Nessuna pubblicazione nella RS.

¹⁹⁸ Un altro caso di scostamento dai principi guida del governo d'impresa è quello di Svizzera Turismo, della Società svizzera di credito alberghiero e dell'ASRE (quest'ultima non è un'organizzazione affiliata di PUBBLICA, bensì assicurata presso un altro istituto di previdenza). Svizzera Turismo e la Società svizzera di credito alberghiero non sono unità del governo d'impresa. Ciò significa che, nel loro caso, i principi valgono al massimo per analogia. Tuttavia, queste organizzazioni partecipano, su base volontaria, al rapporto sulla retribuzione dei quadri.

¹⁹⁹ Cfr. Iv. pa. 16.438 «Per retribuzioni adeguate e contro gli eccessi salariali delle aziende della Confederazione e di aziende parastatali», Iv. pa. 17.443 «Retribuzioni adeguate nelle imprese e negli istituti federali e parastatali», Iv. pa. 18.428 «Aziende federali e imprese parastatali. Nessuna indennità di partenza per i quadri superiori».

²⁰⁰ Cfr. FF **2016** 255 289 seg.

²⁰¹ Finora si è fatto spesso ricorso a questa possibilità. Infatti il personale dei nuovi istituti Innosuisse, Compenswiss e, con effetto dall'1.1.2021, del Servizio di assegnazione delle tracce è assicurato nella cassa di previdenza della Confederazione. Inoltre è pianificato il ritorno del personale dell'IUFFP nella cassa di previdenza della Confederazione con l'entrata in vigore della nuova legge SUFP.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

marginale di direzione politica deve restare limitato e la distanza dall'attività quotidiana deve restare ampia. Al tempo stesso è necessario che si raggiunga anche l'indipendenza dal mercato, accrescendo altresì il *consenso* dei partecipanti al mercato interessati.²⁰²

4.2.2 Attuazione della strategia basata sul rapporto di proprietà nella legislazione

L'obiettivo di dotare le unità di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza di un grado elevato di indipendenza si riflette a più riprese nell'esempio di atto legislativo per tali unità e dunque anche nelle disposizioni legislative. La forma giuridica dell'istituto (art. 5 cpv. 1 LFINMA, art. 28 cpv. 2 LSR, art. 68 cpv. 2 LATer, art. 1 LIFSN) come pure la posizione di unico proprietario della Confederazione sono dunque conformi all'attività sovrana di queste unità. Il CDF svolge obbligatoriamente la funzione di ufficio di revisione di queste unità, a condizione che nella cerchia dei soggetti sottoposti a vigilanza da parte dell'unità rientrino uffici di revisione privati (in particolare ASR) o che garantiscono una funzione chiave nell'ambito del processo di vigilanza (ad es. FINMA). Si rinuncia ai rappresentanti della Confederazione nel consiglio d'amministrazione o di istituto; sono escluse cooperazioni e partecipazioni nonché prestazioni accessorie a carattere commerciale. L'ordinanza sul personale è sottoposta al Consiglio federale per l'approvazione, a condizione che il personale sia assunto secondo il diritto pubblico.²⁰³ Allo stesso modo devono essere approvate o emanate dal Consiglio federale le ordinanze sugli emolumenti (ad es. l'ordinanza sugli emolumenti e sulle tasse della FINMA). Lo stesso vale per gli obiettivi strategici: al fine di tutelare l'indipendenza delle unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, diversamente da quanto avviene per le altre unità non spetta al Consiglio federale emanare gli obiettivi strategici. Tuttavia, l'Esecutivo dispone di possibilità di direzione *ex ante* anche relativamente alle unità di vigilanza. Per questo il consiglio d'amministrazione o di istituto emana gli obiettivi strategici fatta salva l'approvazione del Consiglio federale (cfr. n. 2.2.1; art. 9 cpv. 1 lett. a LFINMA, art. 30a lett. b LSR, art. 81a cpv. 3 lett. f LATer).²⁰⁴

Per quanto concerne la FINMA, l'articolo 14 dell'ordinanza del 13 dicembre 2019²⁰⁵ concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, entrata in vigore il 1° febbraio 2020, contiene precisazioni in merito agli obiettivi strategici. In particolare, per la definizione degli obiettivi strategici la FINMA si basa sulle direttive per l'emanazione degli obiettivi strategici di unità della Confederazione rese autonome (cpv. 1). Tali obiettivi comprendono, se opportuno, indicatori e valori di riferimento per determinare il raggiungimento degli obiettivi (cpv. 2) e devono essere sottoposti al DFF tre mesi prima della prevista approvazione da parte del Consiglio federale (cpv. 3).²⁰⁶

4.2.3 Attuazione nell'ambito degli obiettivi strategici / Modello / Statuti

Considerato che il Consiglio federale non emana gli obiettivi strategici, ma si limita ad approvarli, le unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza godono di una certa libertà anche nell'articolazione degli obiettivi strategici. Mentre gli obiettivi strategici dell'ASR²⁰⁷ sono orientati in modo relativamente fedele al modello di obiettivi strategici (da intendersi quale raccomandazione per queste unità),

²⁰² Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7559, 7574 segg.; rapporto 2015 della CdG-S, pag. 1417; P. Freudiger, pag. 59 seg.; cfr. n. 2.1.1.

²⁰³ Il personale dell'ASR è assunto secondo il CO, contrariamente al principio guida 29. Dato che nelle disposizioni organizzative non è prevista alcuna riserva di approvazione del regolamento del personale da parte del Consiglio federale, viene meno uno strumento di gestione del Consiglio federale, che pertanto può intervenire sul salario del direttore solo contestualmente alla nomina di quest'ultimo da approvare (art. 30a lett. g LSR).

²⁰⁴ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7580, 7583, 7587; rapporto esplicativo, pag. 19, 29, 33, 46.

²⁰⁵ RS 956.11

²⁰⁶ Cfr. anche le spiegazioni del 13.12.2019 relative all'ordinanza del 13.12.2019 concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari.

²⁰⁷ [Obiettivi strategici ASR 2020–2023](#).

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

L'IFSN²⁰⁸ definisce dei punti principali per il periodo strategico dai quali trarre gli obiettivi strategici. Gli obiettivi strategici della FINMA²⁰⁹ e di Swissmedic²¹⁰ comprendono una descrizione dell'attuale contesto delle loro attività, le priorità programmatiche (Swissmedic), i singoli obiettivi strategici nonché le spiegazioni di ogni obiettivo (FINMA: 10 obiettivi; Swissmedic: 10 obiettivi). Inoltre, per ciascun obiettivo la FINMA prevede diversi punti principali di attuazione. Swissmedic integra questi ultimi in un allegato dove figurano valori di riferimento e indicatori per ciascun obiettivo e illustra i dati dei due anni precedenti a titolo di raffronto.

Anche se nell'adempimento dei compiti le unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza operano in condizioni di indipendenza nel singolo caso concreto, per tutte le altre questioni esse sono comunque assoggettate alla vigilanza del Consiglio federale e all'alta vigilanza parlamentare.²¹¹ La riserva di approvazione del Consiglio federale ne assicura da un lato lo svolgimento della funzione di vigilanza relativamente alla garanzia di adempimento dei compiti; dall'altro, permette il controllo dei compiti demandati all'unità sulla base degli obiettivi strategici. Con ciò si garantisce altresì l'alta vigilanza da parte del Parlamento. Inoltre è possibile far sì che gli obiettivi strategici agiscano nel quadro delle disposizioni legislative.²¹²

4.2.4 Esperienze nella gestione delle strategie basate sul rapporto di proprietà delle unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza

Secondo il Consiglio federale, il modello di gestione strategica nell'ambito del governo d'impresa e la strategia basata sul rapporto di proprietà delle unità che hanno compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza hanno dimostrato la propria validità. Nel suo rapporto del 9 maggio 2017 sulla garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata²¹³, la CdG-S ha così stabilito ad esempio che il modello di atto normativo rappresenta una buona base per garantire l'indipendenza di queste unità e che l'indipendenza degli istituti è sancita esplicitamente anche nella legge.

Le esperienze del Consiglio federale con le strategie basate sul rapporto di proprietà delle unità che hanno compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza evidenziano anche determinate sfide, che il Consiglio federale intende considerare nell'ulteriore sviluppo dei principi guida del governo d'impresa della Confederazione. Segue una panoramica su settori tematici selezionati.

Separare in modo netto le responsabilità tra la politica dei mercati finanziari e la vigilanza sui mercati finanziari (Mo. Landolt 17.3317)

La mozione 17.3317, depositata dal consigliere nazionale Landolt, chiedeva tra l'altro di separare in modo netto le responsabilità del Consiglio federale per la politica e la strategia dei mercati finanziari nonché per la regolazione, da un lato, e la competenza della FINMA per l'attività di vigilanza operativa, dall'altro nonché di migliorare l'efficacia della garanzia di gestione e del controllo politici sulle attività della FINMA, tenendo conto che quest'ultima esercita la sua attività di vigilanza in modo autonomo e indipendente. Di fatto, per le unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza indipendenti a livello operativo, tale separazione delle responsabilità può rappresentare una sfida. Nella nuova ordinanza del 13 dicembre 2019²¹⁴ concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari vengono precisate le competenze della FINMA in ambito internazionale (segnatamente: considerazione della politica

²⁰⁸ [Obiettivi strategici IFSN 2020–2023](#) (denominato «Mandato di prestazione 2020–2023», in tedesco).

²⁰⁹ [Obiettivi strategici FINMA 2021–2024](#).

²¹⁰ [Obiettivi strategici Swissmedic 2019–2022](#).

²¹¹ Cfr. parere del Consiglio federale sul rapporto 2017 della CdG-S concernente la garanzia, pag. 1473.

²¹² Cfr. n. 2.1.1.

²¹³ Rapporto 2017 della CdG-S concernente la garanzia.

²¹⁴ RS 956.11

dei mercati finanziari del Consiglio federale; rappresentanza in organismi internazionali; posizione assunta dalla FINMA d'intesa con il DFF in seno a tali organismi; collaborazione e scambio reciproco di informazioni; possibilità reciproca di partecipare a incontri di organizzazioni e organismi internazionali; regolamentazione dei dettagli in un accordo²¹⁵), in merito alla regolamentazione (segnatamente: forme di regolamentazione; principi della regolamentazione; analisi dell'efficacia; partecipazione del DFF e degli interessati; collaborazione e scambio di informazioni) e in merito al rapporto con il Consiglio federale e con il DFF. L'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari non ha compromesso l'indipendenza della FINMA.²¹⁶

Obiettivi strategici: riserva di approvazione del Consiglio federale

Nell'ambito dell'elaborazione degli obiettivi strategici avviene uno scambio tra le unità e i servizi proprietari, tutto ciò segnatamente in considerazione della riserva di approvazione del Consiglio federale, che può negare l'approvazione (diritto di veto) ma non modificare gli obiettivi strategici stessi. In caso di rinvio, si cerca una soluzione condivisa nell'ambito dei colloqui con l'ente proprietario. Il Consiglio federale deve assicurarsi di poter svolgere la propria funzione di controllo nonché garantire l'alta vigilanza parlamentare. Ciò può rappresentare una sfida soprattutto nei settori che, nel singolo caso concreto, vanno oltre l'indipendenza.²¹⁷ Tuttavia, il Consiglio federale ritiene che finora sia sempre stato possibile elaborare soluzioni accettabili per tutti.²¹⁸

Obiettivi di politica del personale e di politica previdenziale

Per quanto concerne la retribuzione dei collaboratori, compresi i quadri, a proposito delle unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza si pongono sfide analoghe a quelle relative alle unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico (n. 4.1.4). Contrariamente a quanto avviene per queste ultime, l'articolo 33 LSR stabilisce che il personale dell'ASR è assunto secondo il diritto privato. Ciò si spiega, tra l'altro, anche con la necessità del maggior margine di manovra che ne deriva (ad es. rapporti di lavoro di durata determinata). In particolare, per la retribuzione di specialisti si devono poter superare le tariffe previste nel diritto del personale federale, poiché le Camere federali sono partite dal presupposto che gli esperti contabili con una solida esperienza professionale, ad esempio, possono essere acquisiti soltanto alle quote massime d'indennità applicate comunemente dal mercato.²¹⁹ La FINMA, l'IFSN e Swissmedic assumono il proprio personale secondo il diritto pubblico (cfr. art. 13 LFINMA, art. 9 LIFSN, art. 75 LATer), ma la LPers non può essere applicata o può essere applicata soltanto in parte²²⁰. Fatta salva l'approvazione del Consiglio federale²²¹, i consigli di amministrazione e quelli di istituto emanano un regolamento del personale proprio che gli conceda un maggior margine di manovra e condizioni di assunzione più interessanti.²²²

Come per le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico, anche per quelle che hanno compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza negli ultimi anni ci si è chiesto ripetutamente se per le unità piccole i vantaggi derivanti da una propria cassa di previdenza siano superiori agli svantaggi. Al riguardo si rimanda ai commenti del numero 4.1.4.

²¹⁵ Memorandum d'intesa concernente la collaborazione tripartita in materia di stabilità finanziaria e di regolamentazione dei mercati finanziari tra DFF, FINMA e BNS, www.sif.admin.ch/sif > Documentazione > Informazioni specifiche > 6.12.2019.

²¹⁶ Cfr. anche il comunicato stampa del Consiglio federale del 13.12.2019 «Il Consiglio federale adotta la nuova ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari» nonché le spiegazioni relative all'ordinanza.

²¹⁷ Cfr. rapporto 2017 della CdG-S concernente la garanzia, pag. 3865; rapporto esplicativo, pag. 45.

²¹⁸ Cfr. n. 2.1.1.

²¹⁹ Cfr. FF **2004** 3545 3657; parere del Consiglio federale sulla Mo. Aeschbacher Ruedi (08.3980) «Integrazione dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori nell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari»; Boll. Uff. **2005** pag. 990 segg.

²²⁰ Cfr. art. 13 cpv. 2 LFINMA.

²²¹ A eccezione dell'ASR.

²²² Cfr. FF **2006** 8115, 8130; FF **2006** 2625, 2639.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

Anche in questo caso il Consiglio federale segue con attenzione gli sviluppi della politica del personale e della politica previdenziale. All'occorrenza esamina e avvia le opportune misure.

Termini per la stesura dei rapporti

Per quanto concerne i termini per la stesura dei rapporti, si rimanda alle considerazioni del numero 4.1.4. Nell'ambito delle direttive in materia di governo d'impresa, emanate ogni anno dall'UUPER e dall'AFF, si determinano i margini di manovra temporali per ciascuna unità, sfruttandoli il più possibile. Secondo il Consiglio federale non sussistono possibilità di intervento ulteriori.

4.3 Prestazioni di servizi sul mercato

4.3.1 Finalità dello scorporo

Le unità rese autonome con questo tipo di compiti (imprese parastatali: Swisscom, la Posta, RUAG, FFS) offrono prestazioni volte ad assicurare l'approvvigionamento del Paese (livello minimo di fornitura). Nel caso di Swisscom, FFS e la Posta si tratta in particolare di prestazioni infrastrutturali; nel caso di RUAG è prioritario l'approvvigionamento dell'esercito. La proprietà della Confederazione di queste imprese si fonda sul pubblico interesse legato all'erogazione di queste prestazioni e dalla responsabilità di garanzia della Confederazione (tra l'altro anche in considerazione degli aspetti afferenti alla politica della sicurezza). Si tratta di impegni strategici a lungo termine della Confederazione volti a perseguire obiettivi sul piano della previdenza, dell'economia, della sicurezza²²³ e della politica. Le altre ragioni (politica industriale, occupazionale e finanziaria) non sono prioritarie.²²⁴ Swisscom SA (Swisscom), La Posta Svizzera SA (la Posta), FFS (nel quadro del traffico viaggiatori, immobili e traffico merci) e RUAG (garantire l'equipaggiamento dell'esercito) devono inoltre strutturare l'adempimento dei compiti in modo finanziariamente autonomo. Diversamente da quanto accade per le FFS e la Posta, nel caso di Swisscom le offerte del servizio universale hanno un carattere di sussidiarietà, poiché la maggior parte dei clienti copre il proprio fabbisogno con le offerte messe a disposizione dal mercato, che vanno oltre l'estensione delle prestazioni del servizio universale. Stando all'attuale organizzazione, in imprese come Swisscom il servizio universale ha un peso secondario sul piano finanziario.

Queste imprese parastatali forniscono le proprie prestazioni principalmente sul mercato, che ne controlla la qualità e la quantità. Per posizionarsi con successo sul mercato occorre un'ampia autonomia delle rispettive unità. Ecco perché l'erogazione di prestazioni sul mercato è funzionale allo scorporo. Il motivo principale di uno scorporo sta nella maggiore *autonomia aziendale*, ossia la *garanzia della capacità di mercato e della competitività*, e nella conseguente riduzione al minimo dei rischi per la Confederazione. Alla luce della «*spoliticizzazione*» conseguente allo scorporo, gli enti che adempiono i compiti devono ottenere un maggiore margine di manovra e di decisione e potersi presentare sul mercato come unità autonome (*visibilità*). Lo scopo è un'azione più efficace, più efficiente e più flessibile. Le imprese devono potersi adeguare più rapidamente agli sviluppi del mercato e, attraverso eventuali partecipazioni di terzi, migliorare la *capacità di stringere alleanze* delle unità.²²⁵

Gli esempi tratti dai messaggi sulle disposizioni organizzative possono illustrare questi obiettivi. Dovrebbe essere raggiunta la «capacità di mercato e la competitività» della Posta (incl. la capacità di partecipare al mercato finanziario), di Swisscom, RUAG e delle FFS. Le unità devono diventare «capaci

²²³ Cfr. in proposito il rapporto 2014 sugli sviluppi del mercato delle telecomunicazioni in Svizzera e sulle conseguenti sfide a livello legislativo, rapporto del Consiglio federale del 19.11.2014 in adempimento del postulato 13.3009, pag. 54 segg.

²²⁴ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7556; parere del Consiglio federale sulla prassi, pag. 8089; rapporto supplementare, pag. 2275.

²²⁵ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7559 seg. e 7576. Cfr. al riguardo anche la mozione 18.3021 «Proteggere l'economia svizzera con controlli sugli investimenti», depositata dal consigliere agli Stati Rieder e adottata.

di stringere alleanze» e di decidere autonomamente in merito alla «collaborazione con terzi». Si dovrebbe inoltre ampliare il «margine di manovra imprenditoriale» e rendere possibile «agire in modo flessibile e rapido in un mercato dinamico come quello attuale». Infine anche l'«influsso della politica dovrebbe essere ridotto all'essenziale» e la direzione operativa dovrebbe essere assegnata alle imprese.²²⁶

4.3.2 Attuazione della strategia basata sul rapporto di proprietà nella legislazione

Per le unità che forniscono prestazioni sul mercato occorre prevedere la forma giuridica della società anonima di diritto privato e soltanto in casi eccezionali motivati – ad esempio nel caso delle FFS che dipendono dai contributi finanziari della Confederazione – la forma di organizzazione di diritto pubblico della società anonima di diritto speciale.²²⁷ Nel caso di Swisscom, il Consiglio federale, al momento della sua istituzione, aveva tematizzato l'organizzazione come società anonima di diritto privato, salvo preferire alla fine, sulla scorta di riflessioni politiche, l'organizzazione di diritto speciale. La privatizzazione completa di Swisscom è stata respinta dall'Assemblea federale nel 2006. In linea di principio le società anonime di diritto privato (in virtù degli art. 695 segg. e 716a CO), come le società anonime di diritto speciale, dispongono dei seguenti organi: assemblea generale, consiglio d'amministrazione, direzione generale, ufficio di revisione esterno (art. 9 segg. LFFS; art. 8 segg. LOP; art. 7 segg. LATC).

Le rispettive leggi sull'organizzazione definiscono lo scopo dell'impresa dell'unità resa autonoma (art. 3 LFFS; art. 3 LOP, art. 3 LATC, art. 2 LIAC), che può essere delimitato dalla relativa legislazione in materia di vigilanza. L'articolo 3 LATC stabilisce per Swisscom²²⁸ che fornisca in Svizzera e all'estero servizi di telecomunicazione e di radiodiffusione, come pure prodotti e prestazioni in tale ambito. Questo permette all'impresa di sviluppare nuove attività nel quadro della finalità stabilita per legge nel campo dei servizi di telecomunicazione e di radiodiffusione, ma esclude la possibilità che Swisscom cessi l'attività principale. Secondo l'articolo 11 della legge del 30 aprile 1997²²⁹ sulle telecomunicazioni (LTC), i fornitori di servizi di telecomunicazione che detengono una posizione dominante sul mercato devono concedere agli altri fornitori un accesso non discriminatorio a una parte dell'infrastruttura. Ciò riguarda in modo particolare Swisscom, in ragione della sua posizione sul mercato. Fino a oggi Swisscom, in qualità di unico fornitore di servizi di telecomunicazione, ha svolto il ruolo di concessionario del servizio universale²³⁰, fermo restando che sinora ha rinunciato all'indennità per la fornitura del servizio universale. La Posta è obbligata per legge a fornire un servizio universale capillare nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti; il servizio universale è severamente regolamentato in termini di offerta, raggiungibilità e prezzi (LPO²³¹). Quale banca nazionale di rilevanza sistemica, PostFinance è assoggettata alle regolamentazioni bancarie. Le sono tuttavia vietate per legge le possibilità di investimento tramite la concessione di crediti e ipoteche (cfr. art. 3 cpv. 3 LOP²³²). Come tutte le imprese di trasporto

²²⁶ Messaggio LOP e messaggio LATC 1996, pag. 1202, 1209, 1212 segg.; messaggio LOP 2009, pag. 4580, 4586; messaggio 1996 sulla riforma delle ferrovie, pag. 850, 857, 864; messaggio LIAC 1997, pag. 654 segg., 658.

²²⁷ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7580.

²²⁸ Contrariamente alle altre aziende parastatali, Swisscom deve soddisfare prescrizioni più severe perché è quotata in borsa (quota della Confederazione 51 %). Tra queste figurano le prescrizioni sulla pubblicità *ad hoc*, l'ordinanza contro le retribuzioni abusive nelle società anonime quotate in borsa e le prescrizioni sulla parità di trattamento degli azionisti di minoranza.

²²⁹ RS 784.10

²³⁰ Da ultimo la Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) ha rinunciato a un bando di concorso e si è rivolta a Swisscom per la fornitura di prestazioni: comunicato stampa della ComCom del 19.5.2017: «La ComCom attribuisce a Swisscom la concessione del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni», <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-66782.html>.

²³¹ RS 783.0

²³² RS 783.1

concessionarie, AutoPostale non può pianificare utili nel traffico regionale viaggiatori beneficiario di indennità.²³³ Il compito principale delle FFS consiste nel fornire prestazioni nell'ambito del trasporto pubblico, segnatamente nella messa a disposizione dell'infrastruttura, nel traffico di viaggiatori su lunghe distanze, nel traffico regionale di viaggiatori e nel traffico di merci (art. 3 cpv. 1 LFFS). Esse devono inoltre mantenere l'infrastruttura ferroviaria in buono stato e adeguarla alle esigenze dei trasporti e al livello raggiunto dalla tecnica (art. 3 cpv. 3 LFFS). RUAG esegue le commesse del DDPS e di terzi nel rispetto dei principi dell'economia di mercato. Il suo scopo è assicurare l'equipaggiamento dell'esercito (art. 1 e 2 LIAC).

Per quanto riguarda tutte le imprese parastatali presenti sul mercato, le disposizioni organizzative stabiliscono che la Confederazione deve detenere la maggioranza del capitale e dei voti e che per cedere la maggioranza occorre l'approvazione dell'Assemblea federale (art. 7 cpv. 3 LFFS; art. 6 LOP, art. 6 cpv. 1 LATC, art. 3 cpv. 3 LIAC). Ciò vale (indirettamente) anche per quelle società del gruppo Posta alle quali è demandato l'adempimento dell'obbligo di fornire il servizio universale nel settore dei servizi postali (art. 14 cpv. 1 e 2 LOP, art. 2 OOP²³⁴). Per quanto concerne la Posta si constata che la decisione sulla partecipazione della Confederazione alle proprie imprese costituisce una questione fondamentale così rilevante sotto il profilo politico che la cessione della partecipazione di maggioranza della Confederazione può avvenire solo mediante un'apposita modifica di legge.

Conformemente ai principi guida del governo d'impresa 29–31, la Posta (art. 9 cpv. 1 LOP), Swisscom (art. 16 cpv. 1 LATC,) e RUAG (art. 6 LIAC) dispongono di uno statuto del personale di diritto privato. Le FFS sono l'unica eccezione, con uno statuto del personale di diritto pubblico (art. 15 LFFS). Secondo l'articolo 15 capoverso 2 LFFS, il Consiglio federale può autorizzare le FFS a disciplinare altrimenti il rapporto d'impiego, introducendo deroghe o complementi nel quadro dei contratti collettivi di lavoro. Le disposizioni organizzative di Posta e Swisscom stabiliscono che debbano essere condotte trattative con le associazioni del personale volte a stipulare dei contratti collettivi di lavoro (art. 9 LOP, art. 16 cpv. 2 LATC). Per quanto concerne le retribuzioni dei quadri superiori delle imprese parastatali, per FFS, Posta e RUAG trovano applicazione l'articolo 6a LPers²³⁵ nonché l'ordinanza sulla retribuzione dei quadri²³⁶. Per Swisscom trovano applicazione le disposizioni dell'OResA²³⁷. Altrettanto disciplinata è la previdenza professionale (art. 16 LFFS, art. 17 LATC).

Infine, le disposizioni organizzative stabiliscono che il Consiglio federale definisce gli obiettivi strategici ogni quattro anni (art. 8 cpv. 1 LFFS; art. 7 cpv. 1 LOP; art. 6 cpv. 3 LATC; art. 3 cpv. 1^{bis} LIAC), che il Consiglio d'amministrazione provvede all'attuazione degli obiettivi strategici (eccezione: Swisscom, cfr. art. 6 LATC) e che vengono messe a disposizione del Consiglio federale le informazioni delle quali ha bisogno per verificare il raggiungimento degli obiettivi (art. 8 cpv. 2 LFFS; art. 7 cpv. 3 LOP; art. 3 cpv. 1^{ter} LIAC; art. 6 LATC²³⁸).²³⁹

4.3.3 Attuazione nell'ambito degli obiettivi strategici / Statuti

Nel caso di imprese che forniscono prestazioni sul mercato, la tutela degli interessi del proprietario attraverso la determinazione di obiettivi strategici (cfr. n. 4.3.2) assume un significato particolare. Di conseguenza gli obiettivi strategici di queste imprese sono anche comparativamente globali e vengono attuati dai rispettivi consigli di amministrazione nell'ambito della strategia aziendale.

²³³ Parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-S concernente AutoPostale SA, FF **2020** 6305 6468 segg. (raccomandazione 2).

²³⁴ RS **783.11**

²³⁵ RS **172.220.1**; la disposizione è applicabile anche per SIFEM SA, Identitas SA e Skyguide SA.

²³⁶ RS **172.220.12**

²³⁷ RS **221.331**

²³⁸ RS **784.11**

²³⁹ Riguardo alla Posta, cfr. N. Boucher-Kind, N 701 segg.

Negli obiettivi strategici delle società²⁴⁰ si definiscono le aspettative del Consiglio federale in merito all'adempimento dei compiti per ogni settore. Oltre a garantire un servizio universale di buona qualità, la Posta deve conservare la propria posizione di forza in tutti i mercati chiave. Secondo gli obiettivi strategici, Swisscom deve mantenere la propria leadership sul mercato nazionale per la telefonia, l'Internet a banda larga e la TV (clienti privati e PMI) nonché la propria posizione forte sul mercato della clientela commerciale per servizi convergenti nell'ambito della comunicazione e dell'informatica. A tal fine essa tiene conto degli interessi di sicurezza del Paese, assicura il servizio universale previsto dalla legge (previo rilascio della rispettiva concessione) e attua il regolamento sull'accesso nell'interesse di una concorrenza equa. Le FFS sviluppano e forniscono soluzioni di mobilità interessanti, sicure, puntuali e di elevata qualità nel trasporto di viaggiatori e di merci; approntano in modo affidabile la necessaria infrastruttura, ordinata e finanziata dalla Confederazione nonché gestiscono in modo professionale i propri immobili. Il Consiglio federale si aspetta che RUAG fornisca all'esercito svizzero, quale cliente principale, prestazioni conformi alle esigenze, ottimizzate sotto il profilo dei costi, di alta qualità e fornite entro i termini pattuiti, ma anche che prepari il settore aziendale internazionale in vista della privatizzazione e che concluda lo scorporo entro il 2021.

Conformemente agli obiettivi strategici, le imprese parastatali devono presentare un rendimento o un risultato abituale (Posta), una performance che sia al passo con imprese analoghe nel contesto europeo (Swisscom) o una redditività necessaria a mantenere le capacità e a sviluppare l'impresa (BGRB Holding SA).

Il debito netto complessivo non deve superare di 1 volta (Posta), di 2 volte (RUAG International), di 2,1 volte (Swisscom) e di 6,5 volte (FFS) l'indicatore EBITDA; sono ammessi superamenti temporanei di tale limite massimo.

In linea di principio sono consentite le cooperazioni e le partecipazioni in Svizzera e all'estero, se sostengono l'attività principale in Svizzera o se rappresentano un'altra logica strategico-industriale, se contribuiscono ad assicurare in modo sostenibile il valore aziendale, se sono gestite con rigore e tengono adeguatamente conto degli aspetti legati al rischio (Posta, FFS, Swisscom), se sono necessarie, se possono essere finanziate con i mezzi propri e se ottemperano agli obblighi di diritto internazionale della Svizzera (RUAG MRO Holding). Non sono consentite le partecipazioni in società con obblighi di servizio universale all'estero (Posta, Swisscom).

4.3.4 Esperienze nella gestione delle strategie basate sul rapporto di proprietà delle unità che forniscono prestazioni sul mercato

In linea di principio la strategia basata sul rapporto di proprietà per le imprese che forniscono prestazioni sul mercato ha dimostrato la sua validità, le imprese sono riuscite nel complesso a mantenere l'equilibrio tra l'adempimento dei compiti federali (obiettivi della politica dell'approvvigionamento, servizio universale, servizio pubblico) e la competitività. Tali imprese sono gestite secondo criteri economico-aziendali e contribuiscono in modo essenziale alla qualità della piazza economica Svizzera, in veste di fornitori del servizio universale e gestori delle infrastrutture chiave. Per la Posta, Swisscom, le FFS e RUAG, ciò è riassunto di seguito.

La Posta: nel raffronto internazionale la Svizzera dispone di un servizio universale eccellente nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti, nonché di una fitta rete di recapito e di società affiliata unica nel suo genere. La Posta ha una posizione solida sui mercati chiave delle lettere, dei pacchi, del traffico dei pagamenti e del trasporto su strada di passeggeri.

²⁴⁰ Obiettivi strategici per Posta 2021–2024, FF **2020** 8855, in particolare n. 1; obiettivi strategici per Swisscom 2018–2021, FF **2017** 6735; in particolare n. 1.2, 2.1 e 4; obiettivi strategici per BGRB Holding SA (impresa d'armamento della Confederazione) 2020–2023, FF **2020** 865, in particolare n. 1.1, 2.1, 2.2 e 2.4; obiettivi strategici per le FFS 2019–2022, FF **2018** 6693, in particolare n. 1, 2 e 4.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

Malgrado la solida posizione sul mercato, in Svizzera Swisscom è impegnata su più fronti. I cambiamenti strutturali, come i servizi di comunicazione gratuiti basati su Internet, sono stati all'origine di cambiamenti radicali. L'attività principale registra una contrazione della cifra d'affari e la pressione sui prezzi è notevole. In passato Swisscom è riuscita a tenere stabile la cifra d'affari. Rispetto ad altri operatori storici europei, il suo margine è elevato. Tuttavia, rispetto alla cifra d'affari, il risultato di esercizio è sotto pressione.

Swisscom ha reagito intervenendo sui costi. Negli ultimi anni il debito netto commisurato al risultato di esercizio al lordo degli ammortamenti (EBITDA), è rimasto inferiore al limite massimo del 2,1 fissato negli obiettivi strategici dal Consiglio federale. Swisscom si contraddistingue per una politica dei dividendi costante e dal 2011 ha sempre distribuito 22 franchi per azione.

FFS: nel raffronto internazionale la qualità del sistema svizzero di trasporto pubblico è elevata. Quale principale azienda di trasporto della Svizzera e gestore di sistema, le FFS hanno una particolare responsabilità in tal senso; FFS Cargo SA (65 % di proprietà di FFS SA) è il più grande fornitore nel traffico di merci su rotaia. Le FFS realizzano inoltre cospicui ricavi dall'ulteriore sviluppo del portafoglio immobiliare.

Le FFS sono una società anonima di diritto speciale. L'articolo 7 capoverso 3 LFFS stabilisce che la Confederazione deve sempre detenere la maggioranza del capitale e dei voti di FFS SA. La Confederazione detiene il 100 per cento delle azioni delle FFS SA. Nel trasporto di passeggeri e merci su rotaia, le FFS detengono la quota di mercato di gran lunga più grande, rispettivamente con il 65 per cento dell'affiliata FFS Cargo SA.

L'impresa opera perlopiù in un contesto di mercato fortemente regolamentato. In passato appena il 20 per cento dei ricavi proveniva da settori di attività non regolamentati (immobili, traffico di merci). Per contro, l'80 per cento dei ricavi deriva da settori di attività regolamentati (ca. il 50 % dal traffico interurbano) o da indennità per il trasporto regionale e l'infrastruttura (ca. il 30 %).

Le regolamentazioni che disciplinano i diversi settori di attività sono spiegate di seguito. Il *traffico passeggeri* non è liberalizzato. Nel *traffico regionale viaggiatori* le possibilità di conseguire utili sono molto limitate a causa del quadro normativo e della scarsa apertura del mercato. Il *trasporto ferroviario di merci* è interamente liberalizzato. A tale proposito si è tenuto conto del contesto estremamente e costantemente competitivo, tra l'altro con un programma di contenimento dei costi, con una parziale apertura dell'azionariato nonché con una maggiore autonomia di FFS Cargo. *FFS Immobili* è uno dei principali attori del mercato immobiliare svizzero. Le ubicazioni interessanti degli immobili e la strategia operativa diversificata assicurano un potenziale di reddito stabile a lungo termine.

Prima dell'epidemia di COVID-19, le FFS hanno costantemente registrato ricavi in crescita, soprattutto nel traffico di viaggiatori su lunghe distanze e nel settore immobiliare. Questo ha permesso di finanziare autonomamente una parte significativa degli investimenti commerciali nel traffico interurbano e nel settore immobiliare. Fino al 2016 il debito netto gravato da interessi è tuttavia aumentato in modo costante e da allora si è stabilizzato su livelli elevati. Malgrado gli sforzi compiuti negli ultimi anni per il risanamento, finora il settore del traffico di merci non registra ancora un saldo positivo duraturo. Per ottenere un risultato equilibrato occorrono ulteriori miglioramenti.

RUAG: RUAG SA (come parte di RUAG MRO Holding SA) è sostanzialmente il centro di competenza per la fornitura di materiale per i sistemi rilevanti ai fini della sicurezza dell'esercito svizzero ed è pertanto responsabile della loro manutenzione. Nel corso dell'attuale processo di scorporo delle attività internazionali, a questa funzione essenziale sarà attribuito un peso maggiore.

RUAG MRO Holding SA e RUAG International Holding SA, detenute da BGRB Holding SA, sono gruppi tecnologici svizzeri che operano in tutto il mondo, principalmente nei mercati dell'aeronautica e

dell'astronautica, nonché della difesa e della sicurezza con clienti civili e governativi. Questi gruppi sono stati costituiti nel novembre 2019 a seguito della ristrutturazione di RUAG Holding SA, sorta a sua volta nel 1998 dagli ex centri di manutenzione e produzione dell'esercito svizzero. BGRB Holding SA è una società anonima di diritto privato e di proprietà della Confederazione al 100 per cento. Con le sue sedi in 16 Paesi, BGRB Holding SA è molto presente sulla scena internazionale.

Principale cliente di RUAG SA (società operativa di RUAG MRO Holding SA) è l'esercito svizzero, per il quale sono prioritari la gestione del ciclo di vita dei prodotti, l'esercizio e la disponibilità dei sistemi militari. Negli ultimi anni RUAG SA ha sviluppato sempre meno beni d'armamento propri, in primo luogo perché l'esercito svizzero necessita di ordinativi relativamente modesti e di conseguenza il mercato interno è piccolo; in secondo luogo perché in Svizzera le disposizioni sulle esportazioni di materiale bellico sono piuttosto severe. RUAG SA si è quindi concentrata sull'integrazione dei sistemi e sulla relativa manutenzione. In futuro questa società fungerà, in linea di principio, da centro di competenza dei sistemi complessi rilevanti ai fini della sicurezza dell'esercito svizzero e quindi responsabile della relativa manutenzione. È consentito altresì concludere affari con terzi, entro certi limiti. I clienti di RUAG SA sono anzitutto le forze armate nazionali e internazionali, le autorità e le organizzazioni civili di sicurezza.

I compiti dei comparti RUAG Space, RUAG Aerostructures e RUAG Ammotec, che fanno capo a RUAG International Holding SA, sono illustrati di seguito. RUAG Space è uno dei principali fornitori di prodotti satellitari soprattutto in Europa ed è leader globale di mercato per le careniture del carico utile di razzi vettori. Il mercato è redditizio e cresce in termini di ordinativi e quantità, ma è soggetto a cambiamenti radicali, che tra l'altro sono all'origine di una tendenza dei prezzi al ribasso. Mentre in Europa il mercato progredisce a stento, negli Stati Uniti i volumi registrano livelli di crescita significativi.

RUAG Aerostructures opera soprattutto in Europa nel settore della costruzione di strutture aeronautiche. Questo mercato, che ha avuto un'evoluzione relativamente stimabile fino all'epidemia di COVID-19, è dominato da Airbus, uno dei due più grandi costruttori di aerei al mondo. Gli ultimi due esercizi sono stati caratterizzati da una massiccia delocalizzazione della produzione in Ungheria, da problemi logistici a Oberpfaffenhofen (Germania), nonché dall'annullamento degli ordini presso lo stabilimento di Emmen. Questo spiega le recenti perdite registrate da RUAG Aerostructures. La crisi pandemica ha peggiorato ulteriormente le prospettive di successo della divisione.

Con una quota di mercato del 25 per cento, RUAG Ammotec detiene una posizione preminente sul mercato europeo delle munizioni di piccolo calibro. Si tratta di un mercato redditizio e in costante crescita. Inoltre, le severe barriere all'ingresso per le attività del settore delle munizioni garantiscono a RUAG una posizione di mercato stabile nel tempo.

Negli ultimi anni l'allora Gruppo RUAG, oggi BGRB Holding SA, è riuscito a incrementare continuamente la propria cifra d'affari, portandola agli attuali due miliardi. L'incremento era ascrivibile soprattutto alle maggiori cifre d'affari ottenute con i prodotti del settore civile. Nel 2020 il gruppo ha realizzato circa il 50 per cento della cifra d'affari con clienti civili. La redditività delle singole divisioni è molto composita e il risultato ha risentito fortemente degli oneri speciali. La struttura di bilancio può considerarsi solida. La quota di capitale proprio è del 45 per cento.

L'epidemia di COVID-19

Nel 2020 le imprese parastatali hanno risentito in modo alquanto differente della diffusione dell'epidemia di COVID-19. Per **Swisscom** le conseguenze sul piano finanziario sono state piuttosto modeste. Nel 2020 la cifra d'affari netta è stata di poco inferiore a quella dell'anno precedente, mentre il risultato operativo al lordo degli ammortamenti è rimasto stabile. L'epidemia di COVID-19 ha avuto un impatto negativo in particolare sulle cifre d'affari del roaming, a fronte di una continua pressione sui prezzi nell'ambito dell'attività principale svizzera.

Il risultato 2020 della **Posta** è stato influenzato notevolmente dalla crisi indotta dal coronavirus. La pandemia ha accentuato le tendenze di lungo periodo delle attività: sono state spedite meno lettere, ma più pacchi, e sono diminuiti i quantitativi evasi e le operazioni allo sportello. Inoltre è diminuita la domanda di offerte nel traffico passeggeri. La Posta ha conseguito un risultato di esercizio di 272 milioni, che corrisponde a una flessione di 178 milioni rispetto all'anno precedente. L'utile del gruppo è sceso di 77 milioni ed è pari a 178 milioni.²⁴⁵

I proventi delle **FFS** sono crollati a causa del massiccio calo di passeggeri, mentre i costi sono diminuiti solo in misura trascurabile, dal momento che l'offerta di base è proseguita anche durante il confinamento. Nell'esercizio 2020 l'impresa ha registrato una perdita di 617 milioni (2019: +463 mio. fr.). Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato un pacchetto di misure a sostegno del trasporto pubblico (contributi erogati a diversi gestori dei trasporti pubblici) volto a compensare le perdite sul fronte delle entrate e al contempo garantire la liquidità.²⁴⁶

Dall'inizio del 2020 **RUAG International**, detenuta da BGRB Holding SA, è un'impresa autonoma. Nell'esercizio 2020 RUAG International ha registrato complessivamente una diminuzione della cifra d'affari e un risultato di esercizio negativo (-224 mio.), da ascrivere in primo luogo all'epidemia di COVID-19. Se da un lato i comparti che operano nell'aeronautica, Aerostructures e MRO International, sono stati gravemente colpiti dalla crisi pandemica, il comparto Ammotec è riuscito a migliorare sia la cifra d'affari che il risultato operativo. Lo stesso vale per il comparto Space, dove si ravvisa un aumento della cifra d'affari rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.²⁴⁷

Le difficoltà che devono affrontare alcune imprese parastatali a seguito dell'epidemia di COVID-19 non vanno confuse con le sfide strutturali. Il 2020 ha evidenziato che la Confederazione si assume rischi finanziari considerevoli tramite le partecipazioni a queste imprese. La necessità di intervento potrebbe farsi più urgente se alle sfide strutturali correnti dovessero sopravvenire nuovi oneri finanziari.

Le sfide chiave della Confederazione

Nel caso delle imprese che forniscono prestazioni sul mercato, una delle sfide centrali della Confederazione consiste nel tenere in debito conto l'interesse pubblico nell'ambito dei requisiti legislativi e normativi, senza limitare troppo la libertà imprenditoriale. Questo riguarda sia le attività in Svizzera sia quelle all'estero. Al tempo stesso bisogna evitare le distorsioni della concorrenza e considerare in maniera adeguata i conflitti di scopo e di interesse che scaturiscono dai diversi ruoli della Confederazione. Particolare attenzione meritano gli aspetti illustrati di seguito, collegati tra loro.

Diversificazione e ampliamento delle attività

Dopo la decisione di scorporo, le imprese sperimentano uno sviluppo e una diversificazione ulteriori. Per garantire la qualità e la sicurezza auspicata sul piano politico per le forniture dei rispettivi servizi (servizio universale, servizio pubblico), le imprese che forniscono prestazioni si adoperano per procurarsi i mezzi necessari proprio su questo mercato, laddove e nella misura in cui la Confederazione non conceda indennità a tal fine. Lì sono fondamentalmente in concorrenza con altre imprese, anche se sono in parte assoggettate a determinate regole particolari. La Confederazione, quale proprietaria, deve chiedersi fino a che punto sia disposta a sostenere i rischi di parti di imprese che non adempiono compiti pubblici (cfr. n. 3.2).

²⁴⁵ Cfr. www.post.ch > Chi siamo > Media > Comunicati stampa > 2021; ultima consultazione 26.4.2021.

²⁴⁶ Cfr. www.sbb.ch > Azienda > Media > News > News & comunicati stampa > Comunicati stampa > Comunicato stampa del 15.03.2021; ultima consultazione 26.4.2021.

²⁴⁷ Cfr. www.ruag.com > Über RUAG International > Media room > News del 25.3.2021; ultima consultazione 26.4.2021.

- Swisscom copre l'onere derivante dall'adempimento della concessione del servizio universale sul mercato delle telecomunicazioni ricorrendo ai prezzi, frutto dell'interazione tra le forze di mercato, quindi anche in funzione della politica dei prezzi praticata dai concorrenti. Viste la pressione esercitata sui prezzi dei servizi delle telecomunicazioni, che indebolisce la domanda di servizi tradizionali, e la forte concorrenza rappresentata dai servizi gratuiti di Internet, Swisscom deve cercare altre forme di finanziamento. Questo spiega l'espansione in mercati affini, come la TV digitale e i servizi cloud: una decisione comprensibile sotto il profilo aziendale. Tale strategia si discosta però sempre più dallo scopo sancito alla fine degli anni Novanta nella legge pertinente (LATC).
- La Posta Svizzera finanzia il servizio universale in modo autonomo. In passato un contributo importante alla stabilità finanziaria del gruppo, e quindi al finanziamento del servizio universale, arrivava da PostFinance SA. La fase persistente dei bassi tassi d'interesse ha tuttavia eroso il risultato di PostFinance. Per questa ragione, nell'autunno del 2018 il Consiglio federale ha proposto a PostFinance di accedere al mercato svizzero dei crediti e delle ipoteche, dove i margini di interesse sono superiori a quelli del mercato obbligazionario. La relativa procedura di consultazione, conclusasi nel settembre 2020, ha evidenziato forti riserve sulla trasformazione di PostFinance in una banca commerciale a tutto tondo. Il mercato dei crediti ipotecari è competitivo e conta già un numero cospicuo di banche private e banche cantonali statali. Anche nel caso di una privatizzazione parziale, l'espansione di PostFinance in tale mercato solleva critiche. Inoltre la Posta intende estendere la sua offerta in settori affini con i servizi di comunicazione e logistica (trasporto sicuro delle informazioni in modalità fisica/digitale, catene logistiche, logistica delle merci ecc.) per compensare la diminuzione della cifra d'affari e degli utili di quelle che finora erano le attività principali, nonché per assicurare in modo finanziariamente autonomo il servizio universale senza sussidi statali, oltre ad aprire a terzi l'utilizzo della rete di uffici postali.
- Al momento della separazione dall'Amministrazione federale, RUAG realizzava nove franchi su dieci del suo guadagno dalle commesse dell'esercito svizzero; ora sono comunque tre su dieci. L'impresa ha avuto uno sviluppo ragguardevole e oggi è più attiva nel settore civile, risulta essere più internazionale e più che mai esposta alla concorrenza. Nel marzo 2019 il Consiglio federale ha approvato la suddivisione di RUAG in due nuove subholding: RUAG MRO Holding SA e RUAG International Holding SA. La prima fornisce tutte le prestazioni rilevanti ai fini della sicurezza per il DDPS e funge, in linea di principio, da centro di competenza per il materiale dell'esercito svizzero; la seconda si occupa delle attività internazionali non attinenti alla tecnica militare dell'ex RUAG, che a medio termine dovrebbero essere completamente privatizzate. Entrambe le subholding sono ora detenute da una società di partecipazione di nuova costituzione, la BGRB Holding SA, il cui azionista unico è la Confederazione, che dalla primavera del 2021 è rappresentata nel consiglio di amministrazione da due membri (DDPS e DFF)²⁴⁸. Le subholding sono amministrate separatamente, sono indipendenti sul piano giuridico e lavorano con sistemi informatici distinti. A livello operativo, giuridico, tecnico (TIC) e finanziario, lo scorporo di RUAG è sostanzialmente concluso.

Finanziamento del servizio universale nei mercati pionieristici

La trasformazione tecnologica mette in discussione i modelli aziendali tradizionali. L'avanzata della digitalizzazione cambia profondamente i mercati delle prestazioni di servizi, come quello delle telecomunicazioni e della posta-lettere. Così nel frattempo il telefono (ISDN/ADSL) è stato sostituito completamente dalle chiamate tramite Internet (VoIP), spesso gratuite grazie alle tariffe forfetarie («flat rate»), e le forme di comunicazione digitali come l'e-mail hanno ridotto del 4 per cento all'anno il numero di lettere indirizzate. Il volume dei pacchi cresce per effetto del commercio elettronico, il che si accompagna comunque a un maggiore bisogno di investimenti per nuove infrastrutture e alla flessione dei margini. Queste tendenze alimentate dalla tecnologia hanno modificato durevolmente il modello di business di Swisscom e della Posta. La telefonia fissa, una volta principale fonte di entrate di Swisscom, è diventata

²⁴⁸ Comunicato stampa del Consiglio federale del 12.3.2021 [«La Confederazione siederà nel Consiglio di amministrazione della RUAG»](#).

una voce piuttosto secondaria delle offerte combinate di banda larga e Internet, TV digitale e telefonia mobile. Negli ultimi anni il valore economico del monopolio per le lettere fino a 50 grammi si è molto ridotto per la Posta, poiché le perdite derivanti dal calo dei volumi possono essere compensate solo in parte dall'aumento dei prezzi.

Alla luce di questi sviluppi è necessario verificare la rilevanza dei tradizionali mandati di servizio universale. Nel settore delle telecomunicazioni, finora, il Consiglio federale ha periodicamente adeguato il contenuto dei servizi universali alle esigenze sociali ed economiche come pure allo stato della tecnica (cfr. art. 16 cpv. 3 LTC). Il servizio universale riguarda in particolare il servizio telefonico pubblico, la connessione Internet a banda larga (10 Mbps dall'1.1.2020) e servizi particolari per le persone con disabilità. Gli interventi parlamentari prevedono addirittura un innalzamento di tale parametro a 80 Mbps entro il 2023²⁴⁹ e chiedono che sia garantita l'offerta di servizi di banda ultra larga su tutto il territorio nazionale²⁵⁰. L'attuazione di questa richiesta comporterebbe costi elevati.²⁵¹ Nel settore postale è ancora in corso un confronto politico a 360° gradi sul futuro del servizio universale. Attualmente i requisiti vengono costantemente innalzati sulla scia delle richieste parlamentari.²⁵² La trasformazione della Posta (compresa la ricerca di nuove fonti di proventi) e la conseguente crescita organica e/o l'espansione mediante cooperazioni e partecipazioni in Svizzera e all'estero sono politicamente controverse. In tal modo si riduce il margine di manovra della Posta Svizzera per reagire sul piano economico-aziendale alle nuove abitudini clientela. Diventa pertanto più difficile continuare a fornire il servizio universale in modo finanziariamente autonomo. Ciò è ravvisabile nei risultati d'esercizio, in calo da anni: dal 2019 la Posta non riesce più a coprire i costi di capitale con i risultati d'esercizio. PostFinance è alle prese con la flessione del risultato da operazioni sugli interessi e i requisiti patrimoniali molto stringenti di una banca di rilevanza sistemica. L'ulteriore sviluppo di PostFinance è di grande importanza per la Posta nel suo insieme e per il finanziamento autonomo del servizio universale.²⁵³ Se sul piano politico e normativo non saranno adottate misure per migliorare la situazione economica della Posta, si accentuerà ulteriormente la pressione economica su di essa, il valore aziendale scenderà ancora, rendendone difficile l'adempimento duraturo dei compiti a essa assegnati.

Dualismo tra esigenze economico-aziendali ed esigenze politiche

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

²⁴⁹ Mo. 20.3915 della CTT-N «Aumento della velocità minima di accesso a Internet a 80 megabit al secondo nel servizio universale».

²⁵⁰ Iniziativa 16.306 «Garantire un'offerta capillare di servizi di banda ultra larga su tutto il territorio nazionale» depositata dal Cantone del Ticino il 6.4.2016.

²⁵¹ Cfr. rapporto complementare del Consiglio federale del 28.3.2012 sulla valutazione del mercato delle telecomunicazioni, pag. 35; rapporto UFCOM del 19.1.2018 sull'attuazione dell'iniziativa del Cantone del Ticino 16.306, «Garantire un'offerta capillare di servizi di banda ultra larga su tutto il territorio nazionale».

²⁵² Cfr. revisione parziale dell'ordinanza del 29.8.2012 sulle poste (OPO; RS 783.01), in particolare sull'attuazione delle Mo. Clottu 14.4075, Maire 14.4091 e Candinas 16.3848. Con la revisione dell'OPO vengono attuate queste mozioni; cfr. il comunicato stampa del Consiglio federale «Adottata la revisione dell'ordinanza sulle poste» del 18.9.2020.

²⁵³ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale «Il Consiglio federale avvia la procedura di consultazione sulla revoca del divieto di concessione dei crediti e delle ipoteche per PostFinance» del 5.6.2020.

Le FFS possono essere prese ad esempio in tal senso. Il fatto che il traffico di merci, ove appropriato e fattibile, debba essere spostato dalla strada alla rotaia e che il trasporto pubblico debba assorbire una percentuale possibilmente significativa dell'incremento della mobilità atteso in futuro, sono dei postulati ben radicati della politica dei trasporti. Al contempo i mezzi propri delle FFS non sono sufficienti a finanziare il futuro sviluppo dell'impresa nei settori gestiti autonomamente del trasporto pubblico e del traffico di viaggiatori su lunghe distanze. A proposito di investimenti cospicui, tra cui l'ampliamento della flotta di materiale rotabile, le FFS registrano un «free cash flow» negativo fin dalla costituzione nel 1999. Il debito netto è infatti salito e attualmente ammonta a oltre 10 miliardi di franchi. Negli ultimi anni il limite massimo dell'indebitamento sancito dal Consiglio federale negli obiettivi strategici pari a 6,5 volte l'EBITDA (risultato al lordo degli ammortamenti) è stato rispettato di poco (2019: 6,3, 2020: 21,6 a causa degli effetti della pandemia di COVID-19). Le prospettive per i prossimi anni sono ancora peggiorate a causa dell'epidemia di COVID-19. Per garantire alle FFS uno sviluppo finanziariamente sostenibile a lungo termine è necessario attribuire la priorità agli investimenti cosiddetti «commerciali», ossia quelli non finanziati in modo diretto dallo Stato, in base alla loro economicità. In tale ottica è probabile che non potranno essere soddisfatte nemmeno tutte le attese sul futuro sviluppo dell'offerta in materia di trasporti. Per raggiungere l'obiettivo dell'autonomia finanziaria, ad esempio nel traffico di merci interno, è indispensabile ottimizzare a livello economico-aziendale i punti di accesso alla rete del trasporto merci a carri completi; nel settore logistico ciò si scontra con la resistenza delle parti sociali e delle associazioni ambientaliste. Nel traffico di viaggiatori su lunghe distanze, le FFS ritengono che l'ampliamento dell'offerta internazionale di treni notturni, costosa sul piano aziendale e rischiosa, dovrebbe essere garantito grazie al sostegno finanziario derivante dal nuovo fondo sul clima, istituito il 25 settembre 2020 nell'ambito della revisione totale della legge sul CO₂. Anche al di fuori dell'attività principale, le FFS devono fare i conti con le richieste politiche a scapito dell'economicità, come nel caso di un maggior impegno del ramo immobiliare nella costruzione di abitazioni a prezzi moderati. Il Consiglio federale è del parere che le imprese parastatali debbano anzitutto adempiere i compiti a esse demandati in modo efficace ed efficiente e che almeno nel medio termine le eventuali altre attività debbano contribuire positivamente al risultato d'esercizio.

Un'attenzione particolare alle partecipazioni all'estero

Per operare con successo sul mercato servono capacità di cooperazione. Le imprese parastatali che forniscono prestazioni sul mercato devono essere libere di stabilire partenariati strategici e assumere partecipazioni nell'ambito del proprio scopo, purché questi contribuiscano a garantire o a migliorare a lungo termine il valore aziendale, possano essere ben gestite e prendano sufficientemente in considerazione i rischi.

In passato RUAG, Swisscom e in minor misura la Posta Svizzera hanno effettuato cospicui investimenti all'estero, realizzando una percentuale considerevole – nel caso di RUAG addirittura la parte preponderante – della cifra d'affari al di fuori dei confini nazionali. Questo è comprensibile considerando il mercato interno ristretto e la generale tendenza verso un'internazionalizzazione dell'economia, ma comporta anche particolari sfide e rischi, di cui devono tenere conto sia le imprese sia la Confederazione quale proprietaria.

A titolo esemplificativo si rammenta il caso di Swisscom, che nel 2005 voleva acquisire l'azienda di telecomunicazioni irlandese Eircom. Il Consiglio federale ha respinto l'operazione perché Eircom aveva un mandato di servizio universale in Irlanda, temendo che, qualora sul piano aziendale si fosse resa necessaria una limitazione delle attività di Eircom, il governo irlandese potesse esercitare pressioni politiche sulla Svizzera affinché impedisse tale operazione. Di conseguenza il Consiglio federale ha modificato gli obiettivi strategici di Swisscom stabilendo che non si potevano acquisire fornitori di telecomunicazioni esteri titolari di un mandato di servizio universale. Nel 2007 Swisscom ha quindi acquisito il gestore della rete in fibra ottica con sede a Milano Fastweb, che sul mercato italiano occupava una posizione predominante e che non aveva alcun obbligo di servizio universale. Dopo un avvio piuttosto accidentato, culminato nel 2011 con un ammortamento di 1,3 miliardi di euro sul prezzo di acquisto

di 6,9 miliardi di euro, lo sviluppo delle attività è stato positivo. Grazie alla crescita stabile, da anni Fastweb compensa in buona parte l'andamento negativo sul mercato svizzero. Ciò richiede comunque investimenti costantemente elevati. Anche se Fastweb finanzia in maniera autonoma tutti gli investimenti, Swisscom deve sempre valutare se i mezzi siano impiegati meglio in Italia anziché in Svizzera. Per la Confederazione quale proprietaria è determinante il fatto che, alla fine, dalla partecipazione risulti un valore aggiunto finanziario. Se questo fosse messo in discussione o se non fosse più così, la priorità andrebbe alla tutela dell'attività principale e all'adempimento dei compiti in Svizzera. Pertanto il Consiglio federale si aspetta che il consiglio d'amministrazione effettui una regolare valutazione delle opportunità di sviluppo di Fastweb, adeguando all'occorrenza la strategia in modo rapido e flessibile in base alle nuove opportunità.

Obiettivi di politica del personale e di politica previdenziale

Le sfide che si pongono riguardo alla retribuzione dei quadri superiori e degli organi direttivi sono le medesime di quelle relative ad altre unità (cfr. n. 4.1.4 e 4.2.4). Anzi, sono accentuate dal fatto che le retribuzioni catturano ancora di più l'attenzione della politica e dell'opinione pubblica a causa degli importi spesso più elevati.

Nel novembre 2016 il Consiglio federale ha adottato misure volte a un controllo più stringente della retribuzione dei quadri superiori e degli organi direttivi delle imprese parastatali (cfr. n. 2.1.2). Ogni anno le assemblee generali approvano in via previsionale per il prossimo esercizio i valori massimi dell'onorario degli organi direttivi superiori, del presidente e della retribuzione dei membri della direzione. È previsto un limite per la componente variabile e per le prestazioni accessorie. Il rapporto sulla retribuzione dei quadri fornisce informazioni sull'utilizzo effettivo del denaro.

Attualmente in Parlamento si discute se è necessario adottare ulteriori misure in questo ambito, prevedendo in particolare per queste imprese una retribuzione massima stabilita per legge.²⁵⁴

4.4 Bilancio intermedio relativo all'attuazione della strategia basata sul rapporto di proprietà

Secondo il Consiglio federale le strategie basate sul rapporto di proprietà per gli istituti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico o con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza hanno dimostrato la loro validità. Da un lato, per queste imprese le sfide specifiche stanno nell'attuazione dei principi guida del governo d'impresa. L'IPI, ad esempio, non ha una direzione mediante obiettivi strategici. Anche le strutture del Consiglio dei PF necessitano di una verifica. Dall'altro, il finanziamento di unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico richiede un affiancamento attento, poiché proviene in larga misura da mezzi fiscali generali e/o da emolumenti.

Negli ultimi anni le maggiori sfide hanno riguardato le imprese che forniscono prestazioni sul mercato. Ci si chiede se la Confederazione, quale proprietaria (di maggioranza), possa reagire abbastanza rapidamente ai cambiamenti del mercato, come quello delle telecomunicazioni. Sebbene il quadro della strategia basata sul rapporto di proprietà sia definito dalle disposizioni a livello di costituzione e di legge, i profondi cambiamenti nel panorama aziendale richiedono un adeguamento di queste basi legali. In alcune circostanze non è sufficiente adeguare gli obiettivi strategici. Questo può voler dire che il Consiglio federale, in base alle dinamiche del mercato, non potrebbe reagire in maniera ottimale agli sviluppi.

L'esistenza di un particolare interesse prevalente verso un'attività economica dello Stato e i beni e servizi che in ultima analisi dovrebbero rientrare nel servizio pubblico sono spesso oggetto di valutazioni differenti. Spetta quindi giustamente al legislatore decidere in merito. Al riguardo non vanno sottovalutati i rischi per la Confederazione: se un'impresa parastatale ha problemi economici, ad esempio a causa

²⁵⁴ Cfr. Iv. Pa. 16.438 «Per retribuzioni adeguate e contro gli eccessi salariali delle aziende della Confederazione e di aziende parastatali».

di cambiamenti del mercato che non sono stati individuati, questo potrebbe avere ripercussioni finanziarie sulla Confederazione e sull'adempimento dei compiti federali demandati all'impresa parastatale. Di conseguenza, è importante la valutazione commissionata dal Consiglio federale di una verifica periodica della strategia basata sul rapporto di proprietà (cfr. n. 3.1). Pertanto si rende necessaria una discussione regolare e sistematica in seno al Consiglio federale e al Parlamento sulla strategia basata sul rapporto di proprietà delle singole imprese. In tale ambito occorre altresì verificare la conformità delle relative attività alle disposizioni legislative sullo scopo dell'impresa.

5 Relazione sul rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa

Il rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa riguardava le quattro imprese parastatali Swisscom, Posta, FFS e RUAG, come spiegato al numero 1.2. Pertanto anche le misure adottate dal Consiglio federale si riferiscono in linea di principio soltanto a queste quattro imprese parastatali. Queste misure sono illustrate al numero 5.1.

Entrambe le misure di integrazione del modello di profilo dei requisiti per consigli d'amministrazione e d'istituto e del principio guida 6 (cfr. n. 5.1.3 e 5.1.4) hanno carattere generale. Questi due documenti di base e documenti modello valgono per tutte le unità rese autonome. I presenti adeguamenti riguardano pertanto tutte le unità. Lo stesso vale in linea di principio per l'adeguamento delle basi legali nell'OLOGA (n. 5.1.1); anche queste misure riguardano tutte le unità rese autonome. L'eventuale applicazione delle ulteriori misure adottate (cfr. n. 5.1) dal Consiglio federale nell'ambito del rapporto di esperti sul governo d'impresa anche alle restanti unità rese autonome è un tema trattato al numero 5.2.

5.1 Attuazione delle misure a seguito del rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa nelle imprese parastatali

Il 26 giugno 2019 il Consiglio federale ha deciso, nell'ambito della discussione del rapporto di esperti sul governo d'impresa della Confederazione, di riferire in merito allo stato di attuazione delle misure adottate. Tali misure affrontano anche le richieste formulate dalla CdG-S nell'ambito del rapporto sulle irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA.

5.1.1 Modifica dell'OLOGA

La vigilanza e il controllo del Consiglio federale sull'Amministrazione federale decentralizzata sono disciplinati nell'articolo 24 OLOGA²⁵⁵; mancano regolamenti specifici per le unità rese autonome. Per quanto concerne le unità rese autonome, la vigilanza e la gestione strategica da parte del Consiglio federale quale ente proprietario sono effettuate sulla base degli obiettivi strategici di medio termine del Consiglio federale e rispettando la visione d'insieme politico-strategica (prospettiva del gruppo e considerazione delle esigenze della vigilanza specialistica). Poiché questa visione d'insieme è necessaria, la vigilanza non può essere delegata a unità amministrative subordinate, bensì deve essere possibilmente esercitata dal Consiglio federale stesso. Nei confronti delle unità rese autonome, il Consiglio federale assicura la cosiddetta vigilanza sull'insieme.²⁵⁶

²⁵⁵ RS 172.010.1. Cfr. anche art. 43 cpv. 2 e 47 cpv. 2 LOGA sull'articolazione dell'Amministrazione federale negli uffici, l'attribuzione dei campi di attività, dei compiti e delle competenze. Sulla vigilanza in generale: C. Höchner, pag. 73 segg., pag. 89 segg.

²⁵⁶ D. Elser, pag. 110 segg., 200 segg.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

Il dipartimento più strettamente collegato con le unità rese autonome esercita, in collaborazione con l'AFF, i diritti del proprietario su mandato del Consiglio federale negli organi delle unità rese autonome. All'interno dei dipartimenti, la competenza spetta alle segreterie generali. Se non sussistono conflitti di interesse (in particolare nei settori della regolamentazione, della vigilanza specialistica, dell'ordinazione di prestazioni, della concessione di sussidi ecc.), i dipartimenti possono delegare i compiti delle segreterie generali a una segreteria di Stato oppure a un ufficio.²⁵⁷ Le rispettive competenze devono essere definite per iscritto.

Questi principi corrispondono grosso modo alla prassi corrente. Tuttavia, come è emerso dal rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, non sono definiti in modo esplicito nelle basi legali. Occorre proporre l'introduzione di un nuovo articolo a complemento dell'articolo 24 OLOGA. I lavori di modifica dell'OLOGA sono in corso, ma hanno subito ritardi a causa dell'epidemia di COVID-19. Il DFF (AFF), il DATEC, il DDPS e la Cancelleria federale sottoporranno le rispettive modifiche presumibilmente nel secondo semestre del 2021.

5.1.2 Procedura di selezione dei membri dei consigli di amministrazione

Nel quadro della procedura di selezione dei membri dei consigli di amministrazione, istituzionalizzata a metà del 2019²⁵⁸, le proposte di nomina dei dipartimenti competenti al Consiglio federale sono state completate con commenti più specifici sul processo di selezione (descrizione dei processi) e con informazioni sulle valutazioni. In questo modo dovrebbe migliorare la trasparenza relativamente alle procedure di nomina nel quadro delle proposte al Consiglio federale. Prima le proposte di nomina si limitavano di norma alle informazioni sulla persona proposta (segnatamente profilo dei requisiti, curriculum vitae e relazioni d'interesse).

Questa nuova prassi deve essere valutata e verificata per accertarne la conformità ai decreti del Consiglio federale. Tuttavia, dato il numero esiguo di proposte di nomina pervenute da metà del 2019, al momento una valutazione sarebbe di scarsa utilità. Si propone pertanto di effettuare la valutazione a metà del 2022.

5.1.3 Modello di profilo dei requisiti

Il profilo dei requisiti è stato completato, nel senso che i membri dei consigli d'amministrazione e d'istituto devono essere disposti a seguire corsi di formazione continua. Le possibilità e i limiti della formazione continua devono essere definiti dal consiglio d'amministrazione e d'istituto. I corsi di formazione continua devono essere orientati alle esigenze, basarsi principalmente sul profilo dei requisiti e concorrere al buon funzionamento dell'organo collettivo: il modello di profilo dei requisiti è stato inoltre integrato con la disponibilità alla verifica periodica del buon funzionamento del consiglio d'amministrazione. La responsabilità è assunta in questo frangente dallo stesso consiglio d'amministrazione o d'istituto. A complemento, il proprietario può emanare direttive nel quadro degli obiettivi strategici, ad esempio sulla periodicità e/o sulla stesura dei rapporti. La verifica del buon funzionamento deve avvenire regolarmente, essere parte del piano di successione ed essere svolta tramite autovalutazioni o valutazioni effettuate da terzi nonché in maniera puntuale mediante assessment. In una fase successiva, i dipartimenti competenti o le singole unità provvedono a completare, se non lo hanno già fatto, il modello di profilo dei requisiti.

²⁵⁷ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7603 nota 70.

²⁵⁸ Decisione del Consiglio federale del 26.6.2019.

5.1.4 Relazioni d'interesse

Il principio guida 6 del governo d'impresa è stato ampliato. Ora il consiglio d'amministrazione o d'istituto deve emanare, a complemento delle prescrizioni legali in vigore, regole comportamentali che disciplinano le relazioni d'interesse e adottare misure di sensibilizzazione adeguate. Comunica le misure adottate nel quadro della relazione aziendale. I consigli d'amministrazione e d'istituto sono quindi tenuti a emanare le relative regole comportamentali, a verificarne l'osservanza e a riferirne nel quadro del rapporto annuale. Il principio guida 6 rielaborato è pubblicato sul sito Internet dell'AFF.

5.1.5 Compliance

Il Consiglio federale ha incaricato il DATEC e il DDPS, in collaborazione con il DFF (AFF), di completare, in occasione del prossimo adeguamento, gli obiettivi strategici delle imprese parastatali in materia di compliance conformemente agli standard nazionali e internazionali. Con il termine compliance si intendono le misure (organizzative) di un'impresa volte a garantire il comportamento rispettoso delle leggi e l'osservanza di tutte le prescrizioni rilevanti interne ed esterne nonché l'insieme di regole da parte di un'impresa e dei suoi collaboratori.²⁵⁹

Gli obiettivi strategici per Skyguide 2020–2023 sono stati i primi a essere completati, incluso il rimando alla norma ISO 19600 (complementi sottolineati). In caso di aggiornamenti degli obiettivi strategici delle altre unità interessate, si auspica una formulazione analoga.

«Il Consiglio federale si aspetta che Skyguide:

[...] 2.6 disponga di un sistema di gestione del rischio d'impresa (Enterprise Risk Management; ERM), secondo la norma ISO 31000, di un Compliance Management System (CMS), secondo la norma ISO 19600, e di un sistema di gestione della continuità operativa (Business Continuity Management; BCM). Skyguide informa l'azionista maggioritario sui principali rischi imprenditoriali e sui principali punti del CMS; [...].»

I lavori di concretizzazione degli obiettivi strategici nel quadro della gestione della compliance sono in corso. L'obiettivo generale è dunque che le imprese dispongano di un sistema di gestione della compliance (CMS) basato sull'attuale norma ISO 19600 e sulla nuova norma ISO 37301 certificabile a partire dal 2021 e recentemente attuata ad esempio negli obiettivi strategici della Posta 2021–2024. Essi informano il proprietario sui principali rischi imprenditoriali e sui principali punti del CMS. In tal modo si intende garantire che le imprese parastatali implementino e gestiscano efficacemente un CMS adeguato. Secondo il principio del «comply or explain», è possibile applicare un'altra norma equivalente a alla norma ISO 31000 o ISO 19600.

L'obiettivo della verifica è confermare («reasonable assurance») che il CMS dell'impresa venga implementato a livello di gruppo, ossia anche in tutte le società affiliate, con gli elementi di base in conformità alla norma ISO 19600:2016, e che venga integrato sia nei processi di direzione sia nelle procedure operative. I fatti, i criteri di verifica, la modalità di verifica e i documenti di riferimento per la verifica della struttura e della gestione del CMS sono descritti in modo dettagliato.

Come avviene già per la gestione dei rischi, l'audit deve essere effettuato secondo gli obiettivi e i criteri di verifica da parte di una società di audit indipendente e competente in materia, una volta per ogni periodo strategico, cioè di regola ogni quattro anni. Il mandato viene conferito dal consiglio d'amministrazione dell'impresa. La società di audit fissa i risultati dell'audit in un rapporto di verifica all'attenzione del consiglio d'amministrazione dell'impresa. Quest'ultimo sottopone il rapporto di verifica al proprietario (Consiglio federale), unitamente al proprio parere entro il primo trimestre dell'ultimo anno del periodo

²⁵⁹ Cfr. C. Flück, pag. 9 con numerosi altri rinvii; K. Schedler, R. Müller, R. Sonderegger, pag. 257 segg. I regolamenti concreti ivi contemplati possono variare in base all'unità resa autonoma. Alcuni punti di riferimento possono scaturire ad esempio dagli obiettivi strategici (come la responsabilità sociale dell'impresa, cfr. anche il modello per la definizione degli obiettivi strategici delle unità rese autonome della Confederazione).

strategico. Il proprietario valuta il raggiungimento degli obiettivi in ogni periodo strategico, basandosi sul rapporto di verifica e sul parere del consiglio d'amministrazione nel quadro della stesura del rapporto sull'adempimento degli obiettivi strategici e nel relativo colloquio con l'ente proprietario.

5.1.6 Sistematizzazione dello scambio di informazioni nei colloqui con l'ente proprietario

Il Consiglio federale considera i colloqui con l'ente proprietario uno dei principali elementi di gestione strategica. Per quanto concerne l'asimmetria informativa, la situazione del proprietario nei confronti dell'impresa è paragonabile a quella dei membri del consiglio d'amministrazione nei confronti della direzione. Affinché possa assumere i propri doveri con cognizione di causa, il consiglio d'amministrazione deve disporre delle informazioni necessarie e i rispettivi processi di preparazione delle riunioni del consiglio d'amministrazione devono essere consolidati.²⁶⁰ In proposito e riguardo alla tematica della pianificazione e della preparazione delle riunioni degli organi del consiglio d'amministrazione di società anonime private esiste una vasta dottrina.²⁶¹ Anche il proprietario, prima dei colloqui, deve accertarsi di disporre delle giuste informazioni per consentire un confronto critico con le informazioni delle unità. Sul piano della preparazione e dell'organizzazione, i colloqui con l'ente proprietario devono pertanto soddisfare requisiti analoghi a quelli delle riunioni del consiglio d'amministrazione.

Antefatto dei colloqui con l'ente proprietario²⁶² – e della gestione strategica del proprietario in generale – è il dovere del Consiglio federale di vigilare sulle unità rese autonome (responsabilità di garanzia) quale «ente che adempie compiti della Confederazione». A questa vigilanza del Consiglio federale si ricollega anche l'esercizio dell'alta vigilanza del Parlamento.²⁶³

Il Consiglio federale ritiene importante salvaguardare l'equilibrio giuridico, economico e politico tra il compito di direzione generale del consiglio d'amministrazione²⁶⁴ e la vigilanza strategica del Consiglio federale²⁶⁵ e lasciare spazio sufficiente per un'osservazione prospettica. Ciò rappresenta già largamente la prassi e si consoliderà ulteriormente, anche mediante una pianificazione puntuale dei colloqui con l'ente proprietario, mediante l'iscrizione all'ordine del giorno dei temi ricorrenti e rilevanti sul piano strategico nonché mediante lo svolgimento regolare di colloqui propedeutici a livello specialistico.

Il processo che va dalla preparazione al colloquio con l'ente proprietario

In linea di massima, il processo che va dalla preparazione al colloquio con l'ente proprietario si svolge in base a una procedura iterativa su tre livelli.

Scambio di informazioni

Le unità sono tenute a informare per iscritto e tempestivamente le unità della Confederazione competenti per le imprese parastatali in merito ai temi rilevanti per il proprietario e che esse ritengono di iscrivere all'ordine del giorno. In una prima fase, la rispettiva unità o il suo consiglio d'amministrazione o d'istituto deve quindi provvedere a separare i fatti strategicamente rilevanti per il proprietario da quelli non rilevanti.²⁶⁶

²⁶⁰ Cfr. Ch. B. Bühler, A.-S. Burckhard-Buchs, pag. 588.

²⁶¹ Ad es. R. Müller, F. Horber, pag. 262: «Un'impresa, qualunque sia la sua dimensione, deve organizzarsi in modo tale che il processo decisionale funzioni in modo efficiente e che il flusso di informazioni tra i vari organi sia garantito. Gli strumenti direttivi si orientano alla struttura organizzativa dell'impresa. Essi sono al tempo stesso olio e lubrificante dell'ingranaggio del governo d'impresa e fanno funzionare le strutture aziendali specifiche» (trad.).

²⁶² Riguardo agli obiettivi dei colloqui con l'ente proprietario, cfr. n. 2.1.1.

²⁶³ Rapporto sul governo d'impresa, pag. 7558 e 7593.

²⁶⁴ Art. 716a cpv. 1 CO.

²⁶⁵ Art. 8 cpv. 4 e 5 LOGA in combinato disposto con l'art. 24 cpv. 3 OLOGA.

²⁶⁶ Anche per questo motivo, il modello di profilo dei requisiti per i consigli d'amministrazione e d'istituto prevede tra l'altro i seguenti requisiti in termini di presidio o collegio del consiglio d'amministrazione/d'istituto: buona conoscenza delle condizioni quadro politiche della Svizzera; conoscenze approfondite nelle politiche settoriali in cui opera l'organizzazione; conoscenza delle tematiche inerenti al servizio pubblico; competenze nella direzione strategica di imprese in varie situazioni del contesto di mercato e politico.

I temi strategici rilevanti per il proprietario (che possono variare da un'unità all'altra) scaturiscono soprattutto dagli obiettivi strategici o dall'influenza sul loro raggiungimento e, nel caso delle società anonime, dalle competenze delle assemblee generali in base al diritto in materia di società anonima. Si tratta in particolare di²⁶⁷:

- adempiere in modo economicamente sostenibile il mandato di servizio universale dell'impresa sancito dalla legge ed eventuali attività sostanziali al di fuori di tale ambito;
- evitare rischi di carattere politico per l'impresa federale e quindi anche per l'ente proprietario;
- salvaguardare la stabilità finanziaria dell'impresa, ivi compresi liquidità sufficiente e un capitale proprio stabile;
- preservare la continuità economica dell'impresa;
- apportare modifiche significative alla politica commerciale dell'impresa, siano esse di derivazione interna o dovute a fattori esterni (ad es. l'acquisto di una partecipazione a scopi strategici di gruppo, l'espansione del gruppo all'estero, una ristrutturazione di gruppo economicamente rilevante e il crollo di fatturato in un'importante società affiliata);
- garantire il funzionamento della dirigenza nel corso del tempo (ad es. il piano di successione, la prevenzione dei conflitti d'interesse, una politica di retribuzione oggettivamente giustificabile e la tutela della credibilità dei singoli soggetti); nonché
- considerare possibili conflitti di obiettivi e stabilire le priorità in modo consapevole, alla luce dei diversi interessi.

Le informazioni sullo sviluppo economico delle imprese che forniscono prestazioni sul mercato vengono già messe a disposizione, in parte sotto forma di rapporto trimestrale o in un «cockpit» con sistemi di indicatori²⁶⁸ e informazioni contestuali. Le unità della Confederazione competenti per le imprese parastatali possono richiedere all'occorrenza ulteriori informazioni e documentazione, fatte salve le disposizioni legislative applicabili.

Colloqui propedeutici

Per ottimizzare i colloqui con l'ente proprietario sono stati introdotti dei colloqui propedeutici a livello tecnico; l'unica eccezione è Swisscom, società quotata, per via della norma sulla parità di trattamento di tutti gli azionisti.²⁶⁹ I colloqui propedeutici servono per discutere criticamente sul piano tecnico dei risultati ottenuti dalle informazioni fornite e dalle analisi condotte in proprio, per rispondere alle domande reciproche e per chiarire i punti in sospeso.

Sulla base delle informazioni citate sopra, i rappresentanti delle imprese e del proprietario stabiliscono per iscritto i punti da inserire all'ordine del giorno per i colloqui propedeutici. Sulla scorta dell'ordine del giorno è possibile definire se, oltre ai rappresentanti delle unità e del proprietario, per tematiche specifiche ai colloqui propedeutici debbano partecipare altre persone, ad esempio rappresentanti di uffici competenti, committenti o, in casi eccezionali, rappresentanti delle autorità di vigilanza. Tuttavia, per mantenere la delimitazione dei ruoli della Confederazione, un siffatto coinvolgimento resta limitato ai colloqui preliminari. I colloqui propedeutici devono svolgersi tempestivamente, prima dei colloqui con l'ente proprietario, e vengono verbalizzati.²⁷⁰

In seguito ai colloqui propedeutici si decide quali temi devono essere inseriti all'ordine del giorno dei colloqui con l'ente proprietario. Le unità della Confederazione competenti per le imprese parastatali e le imprese possono dunque presentare dei punti da inserire all'ordine del giorno.²⁷¹ In proposito è utile un

²⁶⁷ Cfr. parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-S concernente AutoPostale, FF **2020** 6463 6470 seg. (raccomandazione 5). Si veda quale esempio anche la «No-surprise policy» della Nuova Zelanda, illustrata in *OECD, Accountability 2015*, pag. 55.

²⁶⁸ Sui sistemi di indicatori cfr. N. Fuchs, pag. 19.

²⁶⁹ Nel caso di Swisscom sono previsti brevi scambi regolari tra la Confederazione e i suoi rappresentanti nel consiglio d'amministrazione; cfr. anche rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, pag. 42.

²⁷⁰ Riguardo ai requisiti di verbalizzazione, cfr. K. Schedler, R. Müller, R. W. Sonderegger, pag. 261 segg.; i commenti si riferiscono al consiglio d'amministrazione o d'istituto, tuttavia i commenti essenziali hanno carattere generale.

²⁷¹ Cfr. anche rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, pag. 40 seg.

sistema di indicatori o un rapporto finanziario. Questi rapporti permettono di quantificare gli sviluppi, e determinano la situazione iniziale per la discussione e per le domande. L'attenzione è rivolta non solo ai valori assoluti, ma anche ai cambiamenti, retrospettivi e prospettivi, per un periodo di tempo sufficientemente lungo.²⁷²

L'allineamento ai valori di riferimento di un gruppo di confronto – ove possibile e opportuno – aiuta a mettere in ordine i risultati.²⁷³ È possibile apportare adeguamenti o inserire informazioni aggiuntive in funzione del settore di attività, del modello aziendale dell'unità e dei comparti. Il livello tecnico verifica l'andamento degli indicatori. Se necessario, occorre inserire il punto all'ordine del giorno a livello strategico.

Gli indicatori finanziari devono coprire almeno i seguenti temi: andamento della cifra d'affari e dei risultati, flussi monetari, struttura di bilancio, indicatori di redditività. Sono inoltre rilevanti le indicazioni correlate agli obblighi delle casse pensioni, in base al settore di attività delle imprese, eventualmente anche in relazione all'andamento delle commesse e, nel caso delle società quotate in borsa, la variazione degli indicatori azionari. Il set di indicatori può quindi essere modificato in base alla rispettiva unità. Per la valutazione delle unità sono utili anche le informazioni non finanziarie, soprattutto quelle sull'adempimento dei compiti demandati all'unità, che anch'essi possono variare da un'unità all'altra. A tal fine devono essere considerati in particolare gli indicatori e i valori di riferimento degli obiettivi strategici, come pure le consuete grandezze misurabili del rispettivo ramo.

Possibili temi da considerare nell'ambito degli obiettivi strategici

Aspetti formali (presenze, verbale dell'ultima riunione, elenco delle pendenze ecc.).

Contenuto dei rapporti

- Sviluppi dall'ultimo colloquio con l'ente proprietario (sul piano finanziario e non finanziario)
- Raggiungimento degli obiettivi dell'anno in corso e del periodo strategico, stato attuale e rendiconto (di norma nel primo colloquio dell'anno con l'ente proprietario)
- Evoluzione del mercato (clienti, fornitori ecc.), evoluzione rispetto ai gruppi di riferimento
- Retrospettiva e prospettiva pluriennale: ad esempio, raffronto tra situazione attuale e quella auspicata; eventi importanti imminenti o tappe fondamentali
- Rischi: gestione rischi importanti; compliance e principali punti; BCM
- Aspetto normativo: ripercussioni degli sviluppi normativi e politici
- Progetti di rilievo strategico / iniziative strategiche: stato attuale, prossime tappe, pendenze, rischi e opportunità, tempistica
- Quadri superiori: retribuzioni, autovalutazioni, piano di successione

Varie ed eventuali

Colloqui con l'ente proprietario

I colloqui con l'ente proprietario si svolgono solitamente quattro volte all'anno (tre all'anno nel caso di Swisscom) e vengono verbalizzati. Qui riveste un ruolo fondamentale il coordinamento tempestivo tra le unità della Confederazione competenti per le imprese parastatali interessate ed eventuali altri uffici.

Non è necessario e non è nemmeno possibile affrontare tutti i temi in ogni colloquio con l'ente proprietario, come già avviene oggi. Per ciascuna unità occorre adattare i temi in base alle peculiarità di

²⁷² Cfr. [OECD, Accountability 2015, pag. 51 seg.](#)

²⁷³ Cfr. [OECD, Accountability 2015, pag. 62 seg.](#)

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

quest'ultima e definire le priorità (che ad es. potrebbero cambiare in un nuovo periodo strategico). Nel corso di un esercizio devono essere affrontati almeno una volta tutti i temi rilevanti.²⁷⁴

5.1.7 Risorse

Conformemente al mandato del Consiglio federale, il DATEC e il DDPS, in collaborazione con il DFF (AFF), hanno dovuto verificare in che modo si potessero rafforzare i servizi proprietari sul piano del personale e su quello specialistico. Alla fine del 2019 al Consiglio federale è stato presentato un rapporto in merito.

Sulla base di ristrutturazioni interne e della prioritizzazione dei compiti, a partire dall'autunno del 2019 sono state messe a disposizione dello Stato maggiore imprese parastatali della Segreteria generale del DATEC, percentuali aggiuntive di posti quale misura immediata per salvaguardare gli interessi del proprietario nei confronti di Swisscom, della Posta, delle FFS e di Skyguide. Lo Stato maggiore imprese parastatali occupa così un quarto specialista, con un grado di occupazione del 30 per cento, che ha assunto compiti specifici dell'ente proprietario. Il 1° gennaio 2021 tale percentuale è stata aumentata al 60 per cento. La Segreteria generale del DATEC monitora costantemente la situazione e provvederà a ulteriori adeguamenti, se necessario.

Nell'autunno 2018, durante i lavori di progetto per la separazione della RUAG, la Segreteria generale del DDPS ha constatato che la futura gestione strategica della RUAG richiederà maggiori risorse di personale rispetto alle risorse sinora consacrate alla gestione delle partecipazioni di RUAG Holding SA (un FTE nel settore Politica di sicurezza). La direzione del DDPS ha pertanto deciso di potenziare le risorse destinate alla gestione strategica della RUAG per mezzo di una riorganizzazione interna in seno alla Segreteria generale del DDPS, creando in concreto un nuovo settore con tre collaboratori al massimo. Il posto precedente di «responsabile della gestione delle partecipazioni» è stato sostituito da un posto di «capo della politica dell'ente proprietario», dotato di un nuovo elenco degli obblighi; il posto è stato riassegnato e subordinato direttamente al capo della Politica di sicurezza del DDPS. La posizione di sostituto nel settore Politica dell'ente proprietario è occupata dal 1° febbraio 2020. La Segreteria generale del DDPS è giunta alla conclusione che in questo momento non è necessario potenziare il settore portandolo a tre persone, tra l'altro considerato che la privatizzazione di RUAG International è di responsabilità del DFF (AFF).²⁷⁵

A seguito di una verifica sistematica dei compiti, delle strutture e delle priorità, nell'AFF è stato possibile mettere a disposizione delle risorse. Il margine di manovra così ottenuto è stato in parte impiegato per intensificare l'attività di gestione strategica delle imprese parastatali da parte dell'ente proprietario. Da metà 2019 sono disponibili 60 percentuali aggiuntive di posti, segnatamente per la valutazione di questioni relative alle FFS, alla Posta e a Swisscom, come pure per le analisi del rispettivo contesto di mercato e normativo.

Alla luce di quanto precede occorre precisare che attualmente non sono necessari posti aggiuntivi in nessuno dei dipartimenti interessati.

5.2 Applicazione delle misure del rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa alle altre unità rese autonome

Come accennato inizialmente al numero 5, entrambe le misure volte a completare il modello di profilo dei requisiti per i membri del consiglio d'amministrazione e d'istituto nonché il principio 6 (cfr.

²⁷⁴ Riguardo ai possibili contenuti dei colloqui con l'ente proprietario (colloqui di controlling), cfr. anche K. Schedler, R. Müller, R. W. Sonderegger, pag. 168 segg., pag. 182, pag. 183.

²⁷⁵ Cfr. anche rapporto della CdG-N concernente la gestione del ciberattacco contro la RUAG, valutazione del parere del Consiglio federale, pag. 2292 seg.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

n. 5.1.3 e 5.1.4) si applicano a tutte le unità rese autonome. I presenti adeguamenti riguardano pertanto tutte le unità. Lo stesso vale per l'adeguamento delle basi legali nell'OLOGA (n. 5.1.1), che riguarderà parimenti tutte le unità rese autonome.

Le altre misure decise dal Consiglio federale (cfr. n. 5.1) concernono soltanto le quattro imprese parastatali citate. Tuttavia, esse sono applicabili in linea di principio alle altre unità rese autonome. Si è pertanto verificata l'applicabilità delle misure con i servizi proprietari interessati. A tal fine, nel 2019 è stato condotto un sondaggio tra i suddetti servizi, da cui sono emerse le conclusioni illustrate di seguito.

5.2.1 Procedura di selezione dei membri del consiglio d'amministrazione e d'istituto

In considerazione dello scarso numero di proposte di nomina presentate dalla metà del 2019, le procedure di selezione svoltesi finora saranno valutate a metà del 2022 (cfr. n. 5.1.2). Informazioni sulla procedura di selezione vengono fornite anche nelle proposte indirizzate alla Confederazione inerenti alle questioni della nomina nelle altre unità rese autonome. La procedura può dunque ritenersi definita e deve essere proseguita. Nulla impedisce che, oltre alle informazioni sul profilo dei requisiti nonché sulle relazioni di interesse della persona proposta per la nomina (eventuali conflitti di interesse e carico generale di lavoro ad es. in caso di più mandati), si proceda a integrazioni più puntuali secondo il numero 5.1.2. riguardanti il processo di selezione (descrizione dei processi) e la valutazione concreta delle persone proposte per la nomina²⁷⁶. A metà del 2022 si potrà così includere nella valutazione un numero maggiore di proposte di nomina.

Per quanto concerne la FINMA si rimanda alle raccomandazioni del Financial Sector Assessment Program del Fondo monetario internazionale. Si raccomanda di definire i criteri di nomina e di esercizio in modo più chiaro, così da renderli pubblicamente trasparenti, nonché di introdurre una nomina con scadenza scaglionata dei membri del consiglio d'amministrazione durante un periodo di mandato.

Il Consiglio federale ha deciso, già nell'ambito del rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, che questa misura deve essere applicata anche a Skyguide.

5.2.2 Compliance

Relativamente al completamento degli obiettivi strategici nella compliance, dalle risposte al sondaggio emerge che i risultati delle revisioni interne (ove disponibili) ed esterne confluiscono nel rapporto al Consiglio federale. Se necessario nel rapporto oppure nei colloqui con l'ente proprietario si può porre l'accento su questi temi. Si rileva altresì che non tutte le unità rese autonome della Confederazione sono paragonabili alle imprese parastatali che forniscono prestazioni sul mercato. È necessario evitare un eccesso di regolamentazione.

D'altronde, un altro servizio proprietario osserva che la formulazione e l'osservanza delle prescrizioni in materia di compliance dovrebbero essere cosa ovvia poiché sono nell'interesse del proprietario. In quest'ottica, sarebbe auspicabile una proposta concreta e pragmatica di un obiettivo di compliance per il modello degli obiettivi strategici.

Secondo il concetto di compliance illustrato sopra (insieme delle misure [organizzative] a garanzia di un comportamento rispettoso delle leggi e dell'osservanza di tutte le pertinenti prescrizioni e regole interne ed esterne da parte dell'impresa e dei suoi collaboratori; cfr. n. 5.1.5) e i risultati del sondaggio è indiscutibile che le prescrizioni in materia di compliance debbano essere osservate. Le dimensioni o l'attività di un'unità non hanno alcuna importanza.

²⁷⁶ La protezione della personalità della persona indicata nelle proposte di nomina è assicurata dalla classificazione dei rispettivi affari del Consiglio federale.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

Il completamento degli obiettivi strategici, così come esposto al numero 5.1.5, è formulato in modo sufficientemente aperto e lascia un margine di manovra adeguato per facilitare l'applicazione degli obiettivi da parte di tutte le unità rese autonome.

In particolare l'organizzazione e l'implementazione concrete del CMS possono essere adeguate all'attività, alle dimensioni nonché al profilo di rischio di ciascuna unità. Occorrerà decidere nel singolo caso in che misura sia opportuno un rimando alla norma ISO 19600 oppure se debbano essere applicati altri standard (secondo il principio «comply or explain») e con quale frequenza dovrebbe essere effettuato l'audit del CMS. In questo modo si può evitare un eccesso di regolamentazione e rispondere alle esigenze del singolo caso. Per le unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza è ad esempio opportuno uno standard elevato in materia di CMS, mentre per le altre unità in alcuni casi i requisiti potrebbero essere resi meno severi. L'importante è assicurare il funzionamento efficace e basato sul rischio di un CMS adeguato e che questo sia confermato da esperti esterni (di solito l'ufficio di revisione) una volta per ogni periodo strategico. In ogni caso è necessario rendere conto del CMS sia nel rapporto di gestione sia nel rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici (inclusi i punti principali).

Pertanto in occasione della prossima elaborazione gli obiettivi strategici dovranno essere verificati caso per caso per il periodo strategico successivo e adeguati di conseguenza.

5.2.3 Sistematizzazione dello scambio di informazioni nei colloqui con l'ente proprietario

I servizi proprietari interpellati affermano che non è necessaria un'ulteriore sistematizzazione dello scambio di informazioni nel quadro dei colloqui con l'ente proprietario: da un lato le competenze e i processi sono stati stabiliti in modo chiaro e per iscritto, dall'altro le relative prescrizioni, applicabili a tutte le unità rese autonome, sono troppo superficiali per apportare un valore aggiunto.

Tutti i servizi proprietari sottolineano come nella prassi corrente esista già uno scambio di informazioni sistematico. I colloqui con l'ente proprietario vengono svolti periodicamente dai servizi proprietari (di solito più volte all'anno) e verbalizzati. In particolare, in caso di temi più complessi, si tengono dei colloqui preparatori e anche questi vengono verbalizzati. I processi e le competenze sono stabiliti per iscritto e in modo trasparente.

La misura della Confederazione può pertanto ritenersi in linea di principio attuata. I commenti in proposito contenuti nel numero 5.1.6 hanno carattere generale e quindi anche in futuro possono fungere da punto di riferimento e guida per il processo, a partire dalla preparazione fino al colloquio con l'ente proprietario, per possibili temi standard nonché per eventuali indicatori, sistemi di indicatori e «cockpit» delle altre unità rese autonome. È possibile tenere conto della situazione della rispettiva unità resa autonoma.

5.2.4 Risorse

I servizi proprietari interpellati non ritengono necessario potenziare sul piano specialistico e su quello del personale le rispettive unità della Confederazione competenti per le imprese parastatali: le risorse sono sufficienti e le competenze sono definite in modo chiaro.

Sarebbe per contro auspicabile e opportuno uno scambio regolare tra i vari dipartimenti sui temi del governo d'impresa, sotto la direzione dell'AFF.

Questa proposta sarà attuata dall'AFF. A livello specialistico i servizi proprietari terranno regolarmente uno scambio, che si svolgerà in presenza o al telefono. L'obiettivo è discutere di questioni ricorrenti, sensibilizzare su determinati temi o sfide, scambiarsi esperienze nonché garantire una prassi e un modo

di procedere uniformi. Si devono poter elaborare soluzioni concrete e pratiche per le sfide a livello specialistico. Se necessario, nella discussione possono essere coinvolti in base alla situazione altri servizi o servizi gerarchicamente sovraordinati.

6 Conclusioni e tappe successive

Il modello di gestione strategica introdotto nel rapporto 2006 sul governo d'impresa è stato implementato in larga misura in tutte le unità rese autonome della Confederazione. I principi guida ivi contenuti hanno contribuito a uniformare l'orientamento strategico delle unità della Confederazione che hanno adottato il governo d'impresa. In conformità al principio «comply or explain» sono possibili scostamenti dai principi guida del governo d'impresa se sufficientemente motivati. Ciò garantisce una buona flessibilità per poter tenere conto in modo adeguato della situazione specifica di ciascuna unità. Il rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa è giunto a una conclusione positiva. Il modello di gestione strategica e i principi guida del governo d'impresa possono comunque essere ulteriormente sviluppati nel tempo. Il Consiglio federale adotta pertanto le seguenti misure e procederà nel modo descritto di seguito.

- Con l'adozione del presente rapporto il Consiglio federale ha contemporaneamente completato tre dei complessivi 37 principi guida del governo d'impresa e li ha adeguati alla prassi corrente. Si tratta in particolare dei principi 4 (Nomina dei membri della direzione), 17 (Definizione degli obiettivi strategici) e 26 (Finanziamento), confronta il numero 2.2.1.
- Per SIFEM SA devono essere create delle basi legali a livello di legge (disposizioni organizzative). Tale mandato è stato conferito al DEFR con decisione del Consiglio federale del 25 novembre 2020. Anche le basi legali dell'IPI presentano degli scostamenti rispetto ai principi guida del governo d'impresa, in particolare per quanto concerne l'orientamento mediante obiettivi strategici. Anche se fondandosi sul rapporto della CdF-N²⁷⁷ il Consiglio federale può fin d'ora emanare gli obiettivi strategici e attuarli, si dovranno verificare le basi legali dell'IPI alla prossima occasione e sottoporre al Parlamento gli adeguamenti ai principi del governo d'impresa della Confederazione. Questi punti in sospeso non giustificano da soli una revisione della LIPI. I rispettivi adeguamenti devono quindi essere presentati nell'ambito della prossima revisione della LIPI oppure nel quadro di altri progetti di revisione analoghi sul piano tematico. (cfr. n. 2.2.2.2 e 4.1.4). Per quanto riguarda l'IFSN, in occasione della prossima revisione della LIFSN si dovrà esaminare se sarà possibile apportare ulteriori adeguamenti ai principi guida del governo d'impresa stabiliti dalla Confederazione tutelando l'indipendenza professionale dell'IFSN (cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).
- Secondo il Consiglio federale le strategie basate sul rapporto di proprietà per le unità rese autonome della Confederazione hanno dimostrato la propria validità. Il Consiglio federale dispone quindi di uno strumento efficace e idoneo per la vigilanza e la gestione strategica di tali unità. Al tempo stesso è consapevole del fatto che le strategie basate sul rapporto di proprietà comportano anche delle sfide. Le condizioni quadro politiche e normative come pure, in particolare, il contesto di mercato e i settori di attività rilevanti per le unità rese autonome mutano talvolta rapidamente (ad es. mercato delle telecomunicazioni). L'adeguamento delle prescrizioni a livello di Costituzione, di legge e di ordinanza richiede un certo tempo. Questo può voler dire che in determinate circostanze il Consiglio federale non potrebbe reagire in maniera ottimale agli sviluppi. È quindi importante che tali sviluppi, come pure i potenziali effetti sulla Confederazione e sull'adempimento dei compiti federali (trasferiti alle unità rese autonome) siano seguiti da vicino e anticipati per quanto possibile. Assumono pertanto un peso significativo la verifica sistematica (ogni otto anni) della strategia basata sul rapporto di proprietà e della conformità ai principi guida in vigore

²⁷⁷ Rapporto della CdF-N, FF 2010 2933, n. 2.6 e 3.4.

del governo d'impresa nonché, in particolare, la questione della valutazione della sussistenza di un interesse pubblico all'adempimento dei compiti da parte dell'unità resa autonoma (giustificazione per una partecipazione di maggioranza della Confederazione) e dell'attualità dello scopo dell'impresa definito nelle disposizioni organizzative (n. 3.1). Il Consiglio federale completa pertanto il principio 17.

- Il Consiglio federale ha già adottato diverse misure (n. 5.1) nell'ambito della discussione riguardante il rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa (che esamina le quattro imprese parastatali FFS, RUAG, Swisscom e Posta). La modifica dell'OLOGA è in corso, malgrado i ritardi causati dall'epidemia di COVID-19. Il DFF (AFF), il DATEC, il DDPS e la CaF presenteranno le rispettive modifiche prevedibilmente nella seconda metà del 2021. Sono in corso anche i lavori volti a completare gli obiettivi strategici nell'ambito della compliance. Tale completamento è già stato effettuato per gli obiettivi strategici di Skyguide e della Posta. Anche la sistematizzazione dello scambio di informazioni nel quadro dei colloqui con l'ente proprietario è in fase di attuazione. Gli indicatori e le linee guida al riguardo sono stabiliti nel numero 5.1.6. Le altre misure del Consiglio federale sono già state attuate. Per quanto concerne la procedura di selezione per la nomina dei membri del consiglio d'amministrazione, a metà del 2022 si effettuerà una valutazione e saranno verificate le proposte del Consiglio federale relative alla procedura di nomina per accertarne la conformità alla nuova prassi (n. 5.1.2).

Le misure appena illustrate sono state adottate in base al rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa relativo alle imprese parastatali FFS, RUAG, Swisscom e Posta. La verifica delle misure ha dimostrato che queste sono applicabili anche alle altre unità rese autonome della Confederazione e che pertanto devono essere attuate (n. 5.2).

- Occorre inoltre potenziare lo scambio tra i servizi proprietari dei diversi dipartimenti. In tal modo si faciliterebbe ulteriormente la soluzione di determinate questioni, lo scambio di esperienze, la sensibilizzazione sulle sfide e sugli sviluppi futuri nonché la garanzia di una prassi e di un modo di procedere uniformi. Questo scambio deve svolgersi regolarmente in presenza o al telefono. Devono potervi partecipare non solo i servizi proprietari, ma in particolare anche l'UFPER, sotto la direzione dell'AFF.

L'ulteriore sviluppo del governo d'impresa della Confederazione nonché la vigilanza e la gestione strategica delle unità rese autonome della Confederazione restano compiti permanenti e sono un processo continuo. Il Consiglio federale è consapevole delle sfide e al tempo stesso certo, in particolare grazie alle strategie basate sul rapporto di proprietà e agli altri strumenti di gestione strategica, di disporre delle basi necessarie per garantire una vigilanza e una gestione strategica adeguate delle unità rese autonome.

7 Allegato

7.1 Testo del postulato Abate 18.4274 del 13 dicembre 2018

Testo depositato

Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto che illustri i criteri adottati per l'allestimento della strategia basata sul rapporto di proprietà (Eignerstrategie), nonché le esperienze ed un bilancio del lavoro eseguito negli ultimi anni in materia di governo di impresa, con particolare riferimento ad eventuali difficoltà incontrate dalle singole unità rese autonome della Confederazione.

Motivazione

Spetta al Consiglio federale allestire la strategia basata sul rapporto di proprietà di Swisscom, RUAG Holding SA, La Posta, FFS, Skyguide SA, FINMA, ecc. Ogni anno viene pubblicato un rapporto sull'adempimento degli obiettivi strategici delle singole unità. Spetta comunque anche ai singoli consigli di amministrazione allestire una propria strategia. Alcune imprese, come ad esempio la Posta e RUAG Holding SA hanno incontrato problemi nella loro attività che potrebbero anche aprire interrogativi sulla solidità e sulla chiarezza degli orientamenti strategici delle imprese, così come di quella basata sul rapporto di proprietà. Si giustifica pertanto la richiesta al Consiglio federale di allestire un rapporto che spieghi in modo esaustivo per ogni singola unità i criteri adottati per allestire la strategia. È altresì interessante spiegare quali sono le esperienze raccolte negli anni trascorsi per quanto concerne questo aspetto particolare, segnatamente i punti critici che necessitano di correttivi, nonché le difficoltà incontrate dalle singole unità nell'adottare gli elementi della strategia basata sul rapporto di proprietà.

7.2 Glossario / Definizioni

Segue in ordine alfabetico una spiegazione dei principali termini relativi al governo d'impresa della Confederazione utilizzati nel presente rapporto (nella letteratura si usano talvolta altri termini). Ove possibile si rimanda alle formulazioni contenute in altri documenti sul governo d'impresa della Confederazione.

AUTONOMIA: grado di libertà decisionale di una persona giuridica.²⁷⁸

CONCESSIONE (n. 3.2): delega del diritto (ma in linea di principio nessun obbligo) di esercitare un'attività economica a carattere monopolistico o di utilizzare in via eccezionale un bene pubblico. Di regola, non riguarda l'adempimento di compiti pubblici. Sono possibili forme miste che comprendono → il conferimento, soprattutto se la concessione è vincolata a un obbligo di adempimento o di esercizio.²⁷⁹

CONFERIMENTO (n. 3.2): delega di determinati compiti amministrativi a privati a fronte della corresponsione di un'indennità con l'obbligo di adempierli al posto dell'amministrazione. Ai suddetti privati può essere attribuita una competenza decisionale ed eventualmente una competenza normativa. Tuttavia, diversamente dalla → concessione, non godono di alcuno status economico particolare.²⁸⁰ La Confederazione non ha la posizione di proprietaria, ma vigila sull'adempimento dei compiti in virtù della sua responsabilità di garanzia.

DECENTRAMENTO: la responsabilità dell'adempimento del compito è trasferita a terzi (unità giuridicamente autonoma, proprietà esclusiva della Confederazione, nessun ente privato) al di fuori dell'Amministrazione federale centrale. Il compito rimane tuttavia un compito della Confederazione. Con questo → scorporo dell'adempimento del compito, la responsabilità della Confederazione è circoscritta alla responsabilità di garanzia (garantire una qualità adeguata e l'estensione richiesta).²⁸¹

ELEMENTI DI GESTIONE STRATEGICA O STRUMENTI DI GESTIONE STRATEGICA (in particolare n. 2.1.1): elementi o strumenti della Confederazione per la gestione strategica interna ed esterna delle → unità rese autonome²⁸²; insieme costituiscono il → modello di gestione strategica.

GOVERNO D'IMPRESA (CORPORATE GOVERNANCE, CG): non esiste una definizione uniforme di questo termine. Si distingue in particolare tra il governo d'impresa nel settore privato e quello nel settore pubblico.²⁸³ Per quanto concerne il settore pubblico, il governo d'impresa può essere definito come «l'insieme dei principi relativi all'organizzazione e alla gestione strategica di organi amministrativi scorporati, al fine di fornire in modo efficace ed efficiente prestazioni in uno Stato di diritto democratico». ²⁸⁴ La questione è come → si deve adempiere il compito scorporato. Mentre la questione della definizione dei compiti che lo Stato deve adempiere (quali?) non è oggetto del governo d'impresa.

²⁷⁸ Rapporto esplicativo dell'AFF, pag. 48; P. Freudiger, pag. 19; K. Schedler, R. Müller, R. W. Sonderegger, pag. 28; D. Elser, pag. 111 segg., 172 segg.

²⁷⁹ Rapporto esplicativo dell'AFF, pag. 8; U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, N 1819, 2718 segg. e 2738–2740; P. Karlen, pag. 186 segg. e 456; P. Tschannen, U. Zimmerli, M. Müller, § 10 N 14; M. Müller *Kommentar zur Bundesverfassung*; art. 178 N 43: una concessione può servire «in determinate circostanze da vettore» per la delega dell'adempimento di un compito, in particolare se la concessione è vincolata a un obbligo d'esercizio. R. Ferrari-Visca e M. Häusler, pag. 71, definiscono questo processo «conferimento tramite concessione».

²⁸⁰ Rapporto esplicativo dell'AFF, pag. 8; U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, N 1821 segg.; *Kommentar zur Bundesverfassung*, M. Müller; art. 178 N 54; R. Ferrari-Visca, M. Häusler, pag. 70 segg.; P. Tschannen, U. Zimmerli, M. Müller, § 10 N 14, P. Karlen, pag. 186 segg.; F. Gygi, pag. 57.

²⁸¹ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7557 segg.; G. Biaggini, *St. Galler Kommentar*, art. 178 N 26 Cost.; P. Freudiger, pag. 15; D. Elser, pag. 30 segg.

²⁸² Rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa, pag. 115.

²⁸³ Rapporto esplicativo dell'AFF, pag. 81 segg.

²⁸⁴ A. Lienhard, *Grundlagen*, pag. 48; K. Schedler, R. Müller, R. W. Sonderegger, pag. 29, 31 segg.; C. Höchner, pag. 25 segg.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

IMPRESE PARASTATALI (n. 4.3): parte delle → unità rese autonome, segnatamente quelle organizzate come → società anonime di diritto privato o di diritto speciale e che forniscono principalmente prestazioni sul mercato.²⁸⁵ Attualmente il termine si riferisce a Swisscom, alle FFS, alla RUAG e alla Posta.

ISTITUTO (in particolare n. 2.1): unità autonoma sul piano finanziario e organizzativo, alla quale spetta l'adempimento di un determinato compito pubblico. Se un istituto ha personalità giuridica propria, è autonomo; in caso contrario non è autonomo.²⁸⁶

MODELLO DI GESTIONE STRATEGICA (n. 2): si compone dei singoli → strumenti di gestione strategica che costituiscono l'assetto giuridico e (operativo-)economico di un'unità resa autonoma.²⁸⁷

OBIETTIVI STRATEGICI (n. 3.3): → elemento di gestione strategica del Consiglio federale quale proprietario e garante dell'adempimento dei compiti, avente un orizzonte temporale di medio termine e volto a mantenere una visione (politica) globale.²⁸⁸

PRINCIPI GUIDA DEL GOVERNO D'IMPRESA (in particolare n. 2.1 e 2.2): 37 principi guida sull'assetto giuridico-organizzativo e sul controllo delle → unità rese autonome della Confederazione. Essi hanno carattere di direttiva e costituiscono dei riferimenti.²⁸⁹

PRIVATIZZAZIONE COMPLETA: scorporo del compito (non soltanto del loro *adempimento*); la Confederazione si ritira dal campo di attività corrispondente e lascia ai privati la scelta di mettere a disposizione le relative prestazioni. Se l'interesse pubblico lo giustifica, la Confederazione assume eventualmente determinate funzioni di vigilanza o di promovimento.²⁹⁰

PRIVATIZZAZIONE PARZIALE: → decentramento, laddove l'unità è dotata della forma di ente (parziale) privato o per la quale tale forma non è esclusa.²⁹¹

SCORPORO DELL'ADEMPIMENTO DEL COMPITO (n. 2.1 e 3.2): trasferimento della responsabilità dell'adempimento del compito statale a terzi al di fuori dell'Amministrazione federale centrale; il compito continua ad avere un carattere statale.²⁹²

SCORPORO: termine generico per → decentramento e → privatizzazione.²⁹³

SETTORE DEL GOVERNO D'IMPRESA / PORTAFOGLIO DEL GOVERNO D'IMPRESA (n. 2.2.3): il termine comprende tutte le → unità rese autonome per le quali il Consiglio federale, in virtù della sua posizione di proprietario, definisce obiettivi strategici conformemente all'articolo 8 capoverso 5 LOGA.

SOCIETÀ ANONIMA: comprende sia le società anonime di diritto privato secondo gli articoli 620 e seguenti CO, sia le società anonime di diritto speciale (forma di organizzazione di diritto pubblico che si rifà alla società anonima di diritto privato; la costituzione o la trasformazione nonché l'organizzazione si basano su leggi speciali).²⁹⁴ Se si intende esclusivamente la forma giuridica di diritto privato o di diritto speciale, ciò è specificato.

²⁸⁵ Analogamente al rapporto della CdG-S concernente AutoPostale, FF **2018** 6603 6604 nota 6; cfr. anche C. Höchner; pag. 9 segg., in particolare pag. 18 segg.

²⁸⁶ U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, nota 1661; rapporto esplicativo dell'AFF, pag. 15.

²⁸⁷ Rapporto esplicativo dell'AFF, pag. 10 segg.

²⁸⁸ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7588 seg.; rapporto esplicativo dell'AFF, pag. 47.

²⁸⁹ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7546; rapporto esplicativo dell'AFF, pag. 1.

²⁹⁰ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7558; cfr. anche C. Höchner, pag. 44; contenuto simile, anche se si utilizzano altri termini: D. Elser, pag. 25 segg.

²⁹¹ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7558; altro impiego del termine: D. Elser, pag. 28.

²⁹² Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7556.

²⁹³ Per quanto concerne i diversi oggetti dello scorporo, cfr. rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7556; K. Schedler, R. Müller, R. W. Sonderegger, pag. 61 segg.

²⁹⁴ P. Forstmoser, T. Jaag, nota 18; rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7580; rapporto esplicativo dell'AFF, pag. 16 segg.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

STRATEGIA AZIENDALE (n. 3.3): strategia di alta direzione di una società nel suo insieme ai sensi dell'articolo 716a CO; deve essere distinta dalla → strategia basata sul rapporto di proprietà della Confederazione.²⁹⁵

STRATEGIA BASATA SUL RAPPORTO DI PROPRIETÀ (n. 3): la strategia basata sul rapporto di proprietà della Confederazione comprende l'insieme delle aspettative, degli obiettivi e dei valori della Confederazione nei confronti delle → unità rese autonome. Si desume dall'insieme delle condizioni quadro relative alla sua proprietà e alla sua partecipazione alle → unità rese autonome (Costituzione federale, leggi e disposizioni d'esecuzione, → obiettivi strategici, commenti nei messaggi, spiegazioni, rapporti del Parlamento, del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, convenzioni sulle prestazioni e concessioni).

TIPOLOGIA DI COMPITI (n. 2.1.1): classificazione ideale dei diversi compiti della Confederazione secondo criteri specifici allo scorporo e alla gestione strategica delle unità. Indicatore, ausilio e guida per l'idoneità allo scorporo dei compiti e punto di partenza per la definizione dell'orientamento da dare alle unità.²⁹⁶

UNITÀ RESE AUTONOME: persone di diritto pubblico o privato 1) non appartenenti all'Amministrazione federale centrale, 2) istituite dalla legislazione federale o in cui la Confederazione detiene la maggioranza del capitale e dei voti e 3) incaricate di compiti amministrativi; vi rientra anche il settore dei PF (art. 8 cpv. 5 LOGA). Il Consiglio federale definisce gli → obiettivi strategici delle unità rese autonome.²⁹⁷

²⁹⁵ R. S. Gutzwiller, § 3 nota 31 seg.; P. Hettich, pag. 84; definizione analoga in K. Schedler, R. Müller, R. W. Sonderegger, pag. 32 seg.

²⁹⁶ Rapporto 2006 sul governo d'impresa, pag. 7563.

²⁹⁷ Cfr. anche P. Freudiger, pag. 22 seg.

7.3 Bibliografia

Aebersold Andreas, Jenni René, Oberli Moritz, Trinkler Gabriel, «Auslagerung von öffentlichen Aufgaben», in *Expert Focus* 5/19, pag. 382–387.

Baumann Phil, «Quersubventionierungen bei privatwirtschaftlicher Staatstätigkeit», in *Jusletter*, 9 marzo 2020.

Biaggini Giovanni, *St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung*, 3^a edizione, art. 178.

Böckli Peter, «Corporate Governance: Der Staat in der Eigentümerrolle gegenüber seinen selbstständigen Anstalten», in *Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, a c. di Breitenmoser S. et al., Liber amicorum Luzius Wildhaber, Zurigo 2007.

Böckli Peter, *Schweizer Aktienrecht*, 4^a edizione 2009 (cit. P. Böckli Aktienrecht).

Boucher-Kind Natascha, *Staatliche Marktteilnahme, Rechtliche Rahmenbedingungen und Regelungsvorgaben am Beispiel der Post*, diss. 2020.

Bühler Christoph B., «Eigenheiten der Corporate Governance von Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung», in *Schweizerische Juristenzeitung* 107/2011, pag. 511–521 (cit. Ch. B. Bühler, Corporate Governance).

Bühler Christoph B., «Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften: Regelungsanliegen und -instrumente», in *Schweizerische Zeitschrift für Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht* 2018, pag. 355 segg. (cit. Ch. B. Bühler, Spezialgesetzliche AG).

Bühler Christoph B., Burckhard-Buchs Anne-Sophie, «Die Unabhängigkeit des Verwaltungsrats. Sinn und Unsinn eines vermeintlichen Best-Practice-Erfordernisses der Corporate Governance», in *Expert Focus* 2019/8, pag. 584–588.

Cortesi Jacqueline, Vetter Jonas, «Corporate Governance für bundesnahe Unternehmen», in *Die Volkswirtschaft* 5/2018, pag. 16 segg.

economiesuisse, *Per infrastrutture svizzere ancora più affidabili, dinamiche e innovative*, rapporto sulle infrastrutture 2019.

Egli Patricia, «Mehr Staat durch Beleihung Privater?», in *Mehr oder weniger Staat?, Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, 2015*, a c. di Belser Eva Maria, Waldmann Bernhard, pag. 193 segg.

Elsener Marc, «Corporate Governance. Die Politik des Bundes», in *Die Volkswirtschaft* 6/2012, pag. 4 segg.

Elser Dominik, *Die privatisierte Erfüllung staatlicher Aufgaben*, diss. 2020.

Ferrari-Visca Reto, Häusler Marc, «Verwaltungsrechtliche Verfügungsbefugnis von Privaten. Eine kritische Würdigung des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern» VGE 100.2017.247 del 12 gennaio 2018, in *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 2/2020, pag. 59–79.

Flück Caspar, «Compliance im öffentlichen Sektor. Untersuchung über den allfälligen Nutzen eines Compliance-Management-Systems in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel des Bundesamtes für Gesundheit», in *Cahier de l'IDHEAP* 256/2010.

Forstmoser Peter, «Wer «A» sagt muss auch «B» sagen. Gedanken zur Privatisierungsdebatte», in *Schweizerische Juristenzeitung* 98/2002, pag. 193–202 e 2017–224 (cit. P. Forstmoser, Wer «A» sagt).

Forstmoser Peter, Jaag Tobias, «Der Staat als Aktionär. Haftungsrechtliche Risiken der Vertretung des Staates im Verwaltungsrat von Aktiengesellschaften», Zurigo 2000 (cit. P. Forstmoser, T. Jaag).

Freudiger Patrick, *Anstalt oder Aktiengesellschaft*, diss. Berna 2016.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

Fuchs Niklaus, *Ausgestaltung des Beteiligungscontrollings im Kanton St. Gallen*, tesi di master presentata all'Università di Berna nell'ambito dell'Executive Master of Public Administration, 2017.

Griffel Alain, *Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung*, 2017.

Gutzwiler Roman S., *Die Einflussmöglichkeiten des Staates auf die Strategie einer Aktiengesellschaft mit staatlicher Beteiligung*, diss. 2017.

Gygi Fritz, *Verwaltungsrecht, Eine Einführung*, Berna 1986.

Häfelin Ulrich, Haller Walter, Keller Helen, Thurnherr Daniela, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 9ª edizione 2016.

Häfelin Ulrich, Müller Georg, Uhlmann Felix, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7ª edizione 2016.

Hafner Felix, «Staatsaufgaben und öffentliches Interesse – Ein (un)geklärtes Verhältnis?», in *Basler Juristische Mitteilungen* 2004, pag. 281 segg.

Hettich Peter, «Sicherung der Grundversorgung bei vollständiger Deregulierung: Ein Beitrag zur bevorstehenden Aufhebung des Postmonopols in der Schweiz und in der EU», in *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 12/2008, pag. 629–658.

Höchner Claudia, *Parlamentarische Oberaufsicht über öffentliche Unternehmen des Bundes. Analyse und Folgerungen im Kontext der Aufsicht und Steuerung durch den Bundesrat*, diss. 2020.

Jaag Tobias, «Mehr oder weniger Staat?», in *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 12/2015, pag. 627 segg. (cit. T. Jaag, Staat).

Jaag Tobias, «Der Staat als Aktionär», in *Neuere Tendenzen im Gesellschaftsrecht – Festschrift für Peter Forstmoser zum 60. Geburtstag*, a c. di von der Crone Hans Caspar, Weber Rolf H., Zäch Roger, Zobl Dieter, 2003, pag. 373 segg.

Karlen Peter, *Schweizerisches Verwaltungsrecht, Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes*, 2018.

Lienhard Andreas, *Grundlagen der Corporate Governance – Ergänzte Fassung der Grundlagen für das Referat anlässlich der 3. Wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR) vom 31. Oktober 2008*, pag. 48 (cit. A. Lienhard Grundlagen).

Lienhard Andrea, Rieder Stefan, Sonderegger Roger W., Ladner Andreas, Höchner Claudia, Ritz Manuel, Roose Zilla, *Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen – Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung*, Berna Lucerna San Gallo Losanna, 26 aprile 2019 (cit. rapporto di esperti 2019 sul governo d'impresa).

Müller Markus, Hugentobler Manuela, *Aktualisierung der Eigentümerstrategie der BEDAG Informatik AG. Staats- und verwaltungsrechtliche Betrachtungen – Gutachten zuhanden des Regierungsrates des Kantons Bern*, 19 marzo 2018 (cit. M. Müller, M. Hugentobler).

Müller Markus, *Basler Kommentar zur Bundesverfassung*, art. 178.

Müller Roland, Horber Felix, «Jahres- und Sitzungsplanung des Verwaltungsrates; Führungskalender, Sitzungskalender und Traktandenliste als Führungsinstrumente des Verwaltungsrates im Entscheidungsprozess des Unternehmens», in *Schweizerische Juristenzeitung* 114/2018, n. 11, pag. 261–272.

Müller Roland, Lipp Lorenz, Plüss Adrian, *Der Verwaltungsrat – Ein Handbuch für Theorie und Praxis*, 4ª edizione 2014.

Rütsche Bernhard, «Was sind öffentliche Aufgaben?» in *recht* 4/2013, pag. 153–162.

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

Schedler Kuno, Müller Roland, Sonderegger Roger W., *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis*, 3^a edizione riveduta e corretta, Berna 2016.

Stöckli Andreas, *Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen – Ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen*, diss. Friburgo 2012.

Tschannen Pierre, Zimmerli Ulrich, Müller Markus, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4^a edizione, Berna 2014.

7.4 Indice della documentazione

Rapporto della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale del 29 marzo 2010 «07.494 Iniziativa parlamentare. Possibilità del Parlamento di influire sugli obiettivi strategici delle unità rese autonome» (cit. rapporto della CdF-N); FF 2010 2933

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale dell'8 maggio 2018 «Gestione del ciberattacco contro la RUAG: punto della situazione»; FF 2018 3895

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 12 novembre 2019 «Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA – Considerazioni dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare» (cit. rapporto della CdG-S concernente AutoPostale); FF 2020 6305 segg.

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 6 ottobre 2015 «Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata» (cit. rapporto della CdG-S 2015 concernente la garanzia); FF 2016 1415

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 9 maggio 2017 «Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata» (cit. rapporto della CdG-S 2017 concernente la garanzia); FF 2017 3863

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 28 agosto 2018 «Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, sull'esempio del caso della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS»; FF 2018 6603

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 18 agosto 2017 «16.438 Iv. Pa. Leutenegger Oberholzer. Per retribuzioni adeguate e contro gli eccessi salariali delle aziende della Confederazione e di aziende parastatali»

Rapporto dell'UFCOM del 19 gennaio 2018 «Garantire un'offerta capillare di servizi di banda ultra larga su tutto il territorio nazionale» in attuazione dell'iniziativa del Cantone del Ticino 16.306, consultabile all'indirizzo www.bakom.admin.ch > L'UFCOM > Organizzazione > Basi legali > Leggi federali > Revisione della LTC 2019

Rapporto del Consiglio federale del 19 novembre 2014 in adempimento del postulato 13.3009 «Rapporto 2014 sugli sviluppi del mercato delle telecomunicazioni in Svizzera e sulle conseguenti sfide a livello legislativo» (cit. rapporto 2014 sulle telecomunicazioni), consultabile all'indirizzo www.bakom.admin.ch/bakom > L'UFCOM > Organizzazione > Basi legali > Affari del Consiglio federale > Valutazione del mercato delle telecomunicazioni

Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) (cit. rapporto 2006 sul governo d'impresa); FF 2006 7545

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 19 novembre 2019 «Gestione del ciberattacco contro la RUAG: valutazione del parere del Consiglio federale del 28 settembre 2018» (cit. rapporto della CdG-N concernente la gestione del ciberattacco contro la RUAG, valutazione del parere del Consiglio federale); FF 2020 2280

Messaggio del 10 giugno 1996 concernente la legge sull'organizzazione delle poste e la legge sull'azienda delle telecomunicazioni (cit. messaggio LOP e messaggio LATC 1996); FF 1996 III 1201

Messaggio del 13 novembre 1996 sulla riforma delle ferrovie (cit. messaggio 1996 sulla riforma delle ferrovie); FF 1997 I 809

Messaggio del 16 aprile 1997 concernente la legge federale sulle imprese d'armamento della Confederazione (LIAC) (cit. messaggio LIAC 1997); FF 1997 III 651

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

Messaggio del 20 maggio 2009 concernente la legge federale sull'organizzazione della Posta Svizzera (LOP) (cit. messaggio LOP 2009); FF 2009 4573

Bundesministerium der Finanzen (Germania), «Beteiligungsbericht des Bundes 2019» (cit. Beteiligungsbericht 2019), consultabile all'indirizzo https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-05-14-beteiligungsbericht-des-bundes-2019.html; ultima consultazione 4.1.2021

Bundesministerium der Finanzen (Germania), «Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Teil I – Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes», 2020 (cit. PCGK), consultabile all'indirizzo https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/grundsaeetze-beteiligunsfuehrung-2020.pdf?__blob=publication-File&v=1; ultima consultazione 4.1.2021

Rapporto complementare del Consiglio federale 28 marzo 2012 «Valutazione del mercato delle telecomunicazioni», consultabile all'indirizzo www.bakom.admin.ch > L'UFCOM > Organizzazione > Basi legali > Affari del Consiglio federale > Valutazione del mercato delle telecomunicazioni

Rapporto esplicativo dell'Amministrazione federale delle finanze del 13 settembre 2006 concernente il rapporto del Consiglio federale sul governo d'impresa (cit. rapporto esplicativo dell'AFF)

Rapporto riassuntivo della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati «Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, sull'esempio del caso della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS»: Per una descrizione simile di questo concetto: FF 2018 6603 6604

Controllo federale delle finanze, Rapporto annuale 2019, consultabile all'indirizzo https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/jahresberichte/2019/CDF_RA_2019_IT.pdf; ultima consultazione 12.8.2020

Minister for Business, Industry and Innovation (Svezia), «Annual report for state-owned enterprises 2019», (cit. Annual report 2019); consultabile all'indirizzo <https://www.government.se/reports/2020/09/annual-report-for-state-owned-enterprises-2019>; ultima consultazione 4.1.2021

Minister for Business, Industry and Innovation (Svezia), «The state's ownership policy and guidelines for state-owned enterprises 2020» (cit. Policy 2020), consultabile all'indirizzo <https://www.government.se/reports/2020/07/state-ownership-policy-and-principles-for-state-owned-enterprises-2020>; ultima consultazione 4.1.2021

Ministre de l'économie et des finances (Francia), Agence de Participations de l'état «Rapport d'activité 2019–2020» (cit. Rapport 2019–2020), consultabile all'indirizzo https://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/agence-participations-etat/Documents/Rapports-de-l-Etat-action-naire/2020/RA-APE-2020.pdf; ultima consultazione 4.1.2021

Ministry of Trade, Industry and Fisheries (Norvegia), «The State Ownership Report 2019» (cit. Report 2019), consultabile all'indirizzo https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/bilder/eierskap/engelsk-side/the-state-ownership-report_web.pdf; ultima consultazione 4.1.2021

Ministry of Trade, Industry and Fisheries (Norvegia), White Paper «Diverse and value-creating ownership» Meld. St. 27 (2013–2014) (cit. White Paper 13–14), consultabile all'indirizzo <https://www.regjeringen.no/en/topics/business-and-industry/state-ownership/statens-eierberetning-2016/white-papers-on-ownership-policy/id2395371>; ultima consultazione 12.8.2020

Ministry of Trade, Industry and Fisheries (Norvegia), White Paper «The state's direct ownership of companies, Sustainable value creation» Meld. St. 8 (2019–2020) (cit. White Paper 19–20), consultabile all'indirizzo <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-8-20192020/id2678758/?ch=1>; ultima consultazione 14.9.2020

Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione

OECD, «Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership» (cit. OECD, Accountability 2010), 2010

OECD, «Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises» (cit. OECD, Guidelines 2015), 2015

OECD, «Organising the state ownership function. Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises» (cit. OECD, Ownership Function 2020), 2020

OECD, «Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices» (cit. OECD, SOE Compendium 2018), 2018

OECD, «State-Owned Enterprises Governance. A Stocktaking of Government Rationales for Enterprises Ownership» (cit. OECD, Government Rationales 2015), 2015

OECD, «Transparency and Disclosure Practices of State-Owned Enterprises and their Owners. Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises» (cit. OECD, Transparency 2020), 2020

Parere del Consiglio federale del 16 febbraio 2020 sul rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 12 novembre 2019 «Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA – Considerazioni dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare» (cit. parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-S concernente AutoPostale); FF 2020 6463

Parere del Consiglio federale del 18 dicembre 2015 sul rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 6 ottobre 2015 concernente la garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata (cit. parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-S concernente la garanzia); FF 2016 1467

Parere del Consiglio federale del 24 ottobre 2018 sul rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 28 agosto 2018 concernente la vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, sull'esempio del caso della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS; FF 2018 6627

Parere del Consiglio federale del 28 settembre 2018 sul rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale dell'8 maggio 2018 «Gestione del ciberattacco contro la RUAG: punto della situazione»; FF 2018 5401

Parere del Consiglio federale del 14 novembre 2012 sul rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale dell'8 maggio 2012 «Prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom» (cit. parere del Consiglio federale concernente la prassi); FF 2012 8087

Rapporto supplementare del Consiglio federale del 25 marzo 2009 concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale (cit. rapporto supplementare); FF 2009 2225