

Approfondimento

in merito alle manipolazioni contabili
per 26 miliardi di franchi
accertate dal Controllo delle finanze federali
nei conti della Confederazione del 1999 e 2000

lic. iur. HSG

D. Zucchetti

Lugano, 10 febbraio 2003

Con minimi aggiornamenti al

14 febbraio 2003

Riassunto

Il Controllo delle finanze federali (CDF) è l'autorità che ai sensi della legge controlla e attesta la correttezza della gestione finanziaria della Confederazione.

Annualmente il CDF presenta l'attività svolta ed elenca i punti essenziali dei propri rilevamenti. I rapporti sono pubblicati sul foglio federale e sono disponibili su internet all'indirizzo www.efk.admin.ch.

Nei rapporti 2000 e 2001 (gli ultimi disponibili), relativi ai conti della Confederazione per gli anni 1999 e 2000, il CDF ha accertato l'esistenza di manipolazioni contabili che falsano in modo significativo (26 miliardi di franchi) i conti della Confederazione.

I rilevamenti del CDF sono stati analizzati ricercando ulteriori fonti ufficiali attinenti alle fattispecie (leggi, rapporti della Delegazione finanza e resoconti finanziari della Confederazione) e considerando i diversi aspetti giuridici e finanziari.

Gli elementi a disposizione fanno emergere la seguente situazione:

- Nel conto d'esercizio della Confederazione del 1999 e del 2000 non sono state esposte perdite per complessivi 26 miliardi di franchi.
- Il deficit di Bilancio (differenza attivi/passivi) alla fine del 2000 era di 81 miliardi di franchi invece dei 72 esposti.
- Le manipolazioni violano i più elementari principi contabili.
- Le operazioni sono contrarie ai disposti costituzionali e impediscono l'applicazione delle norme volute dal popolo per contenere il disavanzo.
- I conti della Confederazione non esprimono la reale situazione economico finanziaria.
- Non è dato sapere quale é l'esatta situazione economico finanziaria della Confederazione.
- I rilevamenti statistici e gli indici di convergenza economica del settore pubblico risultano falsati.

Accertamenti relativi ai conti della Confederazione del 1999

Il Controllo delle finanze federali nel suo rapporto del 2000 segnala a proposito dei conti della Confederazione dell'anno 1999 (pagina 13):

"Dal punto di vista del rendiconto ("true and fair view") il CDF ha dovuto rendere attenti sul fatto che l'aumento del disavanzo della Confederazione per l'importo di 19 miliardi di franchi non corrisponde all'eccedenza delle spese del conto economico pari a 4,4 miliardi di franchi. La differenza è in relazione con la compensazione di prestiti FFS all'interno del bilancio della Confederazione. Queste scritture contabili sono corrette dal profilo giuridico, ma il procedimento scelto dovrebbe essere analizzato almeno riguardo ai principi contabili generalmente riconosciuti."

Da tale nota si può dedurre che:

- Sono stati registrati 14.6 miliardi di debiti senza la necessaria contropartita nel Conto Economico. Il disavanzo annuale, calcolato per differenza, deve essere uguale nel conto economico e nel bilancio. Non è rispettata la più elementare equazione contabile $\text{Attivi} + \text{Costi} = \text{Passivi} + \text{Ricavi}$.
- La perdita d'esercizio effettiva dovrebbe essere di 19.0 miliardi invece dei 4.4 miliardi esposti.

La base legale per tale procedura è l'articolo 1 cap. 2 del Decreto federale sul rifinanziamento delle Ferrovie federali svizzere del 20 marzo 1998 ([RS 742.30](#)).

"Le necessarie correzioni di valore sul capitale azionario e sui prestiti a tasso di interesse variabile, rimborsabili condizionalmente, sono poste direttamente a carico del disavanzo finanziario iscritto nel bilancio della Confederazione"

Il rapporto del 28 febbraio 2001 della Delegazione delle finanze (organo di sorveglianza finanziaria dell'Assemblea federale) concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2000 prende posizione sulla questione ([FF 2001 1830](#)):

" 4.6.2 Valutazione degli attivi della Confederazione

Nel rapporto di revisione del Controllo federale delle finanze (CDF) del 5 maggio 2000 riguardo al bilancio pubblico 1999, si è fatto notare il forte aumento del deficit di bilancio. Dalla fine del 1998 alla fine del 1999 è infatti aumentato da 53 a 73 miliardi di franchi, ovvero di 19 miliardi di franchi. Il debito netto della Confederazione è passato da 66 a 82 miliardi di franchi. Il forte incremento del deficit di bilancio e dei debiti della Confederazione va ricercato tra l'altro nel decreto federale del 20 marzo 1998 sul rifinanziamento delle Ferrovie federali svizzere (RS 742.30). L'articolo 1 di questo decreto disciplina che tutti gli oneri del rifinanziamento sono direttamente a carico del deficit di bilancio della Confederazione. L'aumento dei debiti netti della Confederazione pari al 24 per cento in un anno dimostra che dal punto di vista istituzionale lo Stato non ha ancora sotto controllo il problema dell'indebitamento, in quanto l'obiettivo di bilancio 2001 mira unicamente all'eccedenza delle spese del bilancio pubblico. Attraverso rapporti

complementari, nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze e le Commissioni delle finanze hanno voluto far notare che le spese straordinarie non devono più essere definite per legge come attivi e rimborsate negli anni futuri a debito del conto capitale. Attraverso tali prassi di abbellimento della contabilità, che tra l'altro sono malviste dall'economia privata, non si fa altro che accumulare nuovi debiti. In occasione della revisione del 6 ottobre 2000 della legge federale concernente le imprese d'armamento della Confederazione (RS 934.21), il Parlamento ha però nuovamente decretato che oltre 500 milioni di franchi di spesa andassero attivati nel bilancio della Confederazione e ammortizzati negli anni successivi.

La Delegazione delle finanze si opporrà anche in futuro a revisioni di legge qualora vengano violate regole di valutazione riconosciute. Un rendiconto trasparente e basato sui rispettivi periodi è la condizione per un vero risanamento delle finanze della Confederazione.

[ndr testo evidenziato anche nel rapporto]"

Accertamenti relativi ai conti della Confederazione del 2000

Il Controllo delle finanze federali nel suo rapporto del 2001 segnala a proposito dei conti della Confederazione dell'anno 2000 (pagina 5):

"Per quanto concerne il conto di Stato, il CDF ha constatato una procedura d'allibramento conforme e in ossequio alle norme legali. Ha però rammentato che la presentazione del risultato annuale non rispecchia in modo affidabile e conforme alla realtà la situazione economica."

e a pagina 15:

"Il conto finanziario chiude con un eccedente di entrate di 4,6 miliardi. Il conto di risultato presenta un eccedente di profitti di 1,5 miliardi. Pertanto il disavanzo di bilancio è stato ridotto a 70,4 miliardi."

(..)

"alla data del bilancio sussisteva una rubrica patrimoniale fittizia di 9,5 miliardi. Il disavanzo della Confederazione, rispettivamente il riporto di perdita, dovrebbe quindi risultare superiore e pari a circa 80 miliardi

(...)

In virtù della legislazione in vigore anticipi e mutui per un importo di 816 milioni non sono stati allibrati nel conto finanziario della Confederazione, ma pagati direttamente dalla Tesoreria a carico delle rispettive rubriche.

L'eccedente di entrate della Confederazione sarebbe risultato inferiore se questo importo fosse stato allibrato nel conto finanziario.

(...)

Inoltre il CDF ha rammentato che l'anticipo di tesoreria a detto Fondo iscritto con 1,1 miliardi all'attivo del bilancio della Confederazione non è coperto da attivi corrispondenti nel bilancio del Fondo."

Si può dedurre che:

- Sono stati sopravvalutati gli attivi.
- I conti e i risultati approvati dall'Assemblea federale non esprimono la reale situazione finanziaria della Confederazione.
- 11.4 miliardi (9.5 miliardi, 816 milioni e 1.1 miliardi) devono essere registrati come perdita nel conto d'esercizio.
- Risulta un aumento delle perdite d'esercizio di 11.4 miliardi.
- Il disavanzo di Bilancio è di 10.6 miliardi (9.5 + 1.1) superiore a quanto indicato.

La base legale per tale procedura è l'articolo 26 cap. 5 della Legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione del 23 giugno 2000 ([RS 172.222.0](#))

"L'onere sostenuto dalla Confederazione per il rimborso del debito risultante dal disavanzo è registrato all'attivo nel bilancio della Confederazione e ammortizzato negli anni successivi a carico del conto economico."

Il rapporto del 26 febbraio 2002 della Delegazione delle finanze concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2001 prende posizione sulla questione ([FF 2002 4099](#)):

"4.5.3 Certificazione di disavanzi di copertura attivati nel patrimonio amministrativo

Già nel 2000 la Delegazione delle finanze e le Commissioni delle finanze si erano impegnate affinché non venissero definite come attivi spese straordinarie grazie a leggi speciali e rimborsate negli anni futuri a debito del conto capitale (cfr. Rapporto del 2000 concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione, n. 462; cfr. anche il precedente n. 4.5.2). Tuttavia, la delegazione delle finanze ha dovuto constatare che sono state ancora effettuate e programmate estese rettifiche di valore e finanziamenti al di fuori del conto finanziario della Confederazione. Nell'anno in rassegna ciò ha riguardato innanzitutto l'assunzione dei disavanzi di copertura delle FFS (999 mio di fr.) e della CPC (700 mio di fr.) oltre ad accantonamenti di diritti alle rendite dei PF (150 mio di fr.). Per questa ragione il deficit di bilancio della Confederazione è peggiorato nel solo 2001 di circa 1849 milioni di franchi.

Tra il 2003 e il 2009 gli oneri aggiuntivi derivati da diritti alle rendite e finanziamenti ammonteranno a 13,5 miliardi di franchi e finora non sono ancora contenuti nel piano finanziario.

(...)

Le rettifiche di valore e i finanziamenti sono stati effettuati finora tramite il conto economico e/o il bilancio della Confederazione. Nelle disposizioni speciali di legge sono state create norme speciali che non portano a un rendiconto abituale. La Delegazione delle finanze si opporrà anche in futuro a revisioni di legge, qualora vengano violate regole di valutazione riconosciute. Un rendiconto trasparente e basato sui rispettivi periodi è la condizione per un vero risanamento delle finanze della Confederazione. Il nuovo modello di rendiconto della Confederazione dovrebbe contribuire al raggiungimento di tale obiettivo. [ndr testo evidenziato anche nel rapporto]"

Violazione della norme costituzionali e del giuramento

L'articolo [183 cap.2](#) della Costituzione federale stabilisce che il Consiglio federale

"Provvede a una gestione finanziaria corretta"

L'art. [196 punto 12](#) della CF prevede

"2. La maggiore uscita per l'esercizio 1999 non può superare i 5 miliardi di franchi e quella dell'esercizio 2000 i 2,5 miliardi di franchi; per l'esercizio 2001, essa non può superare il 2 per cento delle entrate"

Con le operazioni rilevate dal CDF:

- Si dà una visione non corretta, secondo i normali parametri contabili, della situazione economico e finanziaria della Confederazione.
- Si favorisce una non corretta gestione finanziaria.
- Si impedisce l'applicazione dei disposti costituzionali per contenere i disavanzi.

Non emergono seri motivi economici e giuridici che possano giustificare il discostarsi dall'impiego dei corretti principi contabili e costituzionali.

Le manipolazioni contabili sono in contrasto con le norme della Costituzione federale. Non è però possibile opporvisi giuridicamente in quanto le decisioni dell'Assemblea federale sono definitive e inappellabili.

Il CDF ha accertato che i conti della Confederazioni non rispecchiano l'effettiva situazione economica e patrimoniale. I resoconti contabili devono esporre in modo vero e leale l'effettiva situazione economica e finanziaria.

I membri delle supreme autorità federali sono tenuti al giuramento con una formula in vigore dal 15 novembre 1948 ([RS 170.31](#)) che impegna alla verità e al rispetto dei diritti del Popolo e dei Cittadini:

"Giuro innanzi a Dio Onnipotente di osservare e mantenere fedelmente e sinceramente la Costituzione e le leggi della Confederazione, di vegliare all'unità, alla forza ed all'onore della Nazione svizzera, di difendere e proteggere l'indipendenza della Patria, la libertà ed i diritti del Popolo e dei Cittadini, e insomma di adempiere coscienziosamente tutte le funzioni a me affidate, così come desidero che Iddio mi aiuti."

Coloro che hanno predisposto le manipolazioni contabili, le hanno messe in opera, le hanno approvate e le hanno tollerate sono venuti meno al giuramento.

Procedura d'informazione del CDF

Vi è stato nel 1999 e 2000 un aumento del disavanzo e del debito pubblico di ben 26 miliardi senza la necessaria iscrizione a Conto economico.

L'importo è superiore al totale delle riserve delle assicurazioni sociali federali alla fine del 2000 (23.8 miliardi).

Il CDF è l'organo di vigilanza finanziaria della Confederazione e doveva impedire l'uso ricorrente di manipolazioni contabili. CDF avrebbe dovuto opporsi all'approvazione dei conti o perlomeno porre delle esplicite riserve.

Il CDF ha indicato che vi erano procedure che contravvenivano ai principi contabili. La forma, l'esposizione e la formulazione di questi rilevamenti appaiono però del tutto inadeguati alla situazione:

- Il CDF non ha messo in evidenza le problematiche. I rilevamenti sono stati esposti frammisti a altre osservazioni in modo che apparissero elementi di relativa importanza.
- Il CDF ha segnalato come semplice annotazione l'esistenza di rubriche fittizie per 8.5 miliardi.

Situazione contabile e finanziaria della Confederazione

L'ultimo rapporto del CDF è relativo alla situazione contabile del 2000. Al momento non vi sono informazioni per quanto attiene agli anni 2001 e 2002.

Il rapporto accerta l'esistenza di manipolazioni. Non viene però esplicitata l'effettiva situazione del conto d'esercizio e del Bilancio della Confederazione.

Le rettifiche in base agli elementi a disposizione sembrerebbe portare al seguente risultato:

Conto d'esercizio			
	Valore indicato (in miliardi)	Differenza	Valore effettivo (in miliardi)
Risultato d'esercizio anno 1999	-4.4	-14.6	-19.0
Risultato d'esercizio per l'anno 2000	1.5	-11.4	-9.9
Risultato d'esercizio per l'anno 2001	-5.6	??	??
Totale differenze rilevate		-26.0	

Disavanzo complessivo di bilancio			
	Valore indicato (in miliardi)	Differenza	Valore effettivo (in miliardi)
Disavanzo a fine 1998	52.9	0.0	52.9
Disavanzo a fine 1999	72.0	0.0	72.0
Disavanzo a fine 2000	70.4	10.6	81.0
Disavanzo a fine 2001	76.0	??	??

I rilevamenti statistici e gli indici di convergenza economica sono falsati.

I procedimenti sono stati messi in pratica sull'arco di più anni e le poste fittizie hanno rilevanza per i risultati degli anni successivi.

Il rapporto della Delegazione finanze relativo al 2001 accenna all'esistenza di oneri aggiuntivi non previsti nel piano finanziario per 13.5 miliardi di franchi. Non vi sono però elementi sufficienti per comprendere quale sia l'effettiva situazione dei conti della Confederazione.

I conti della Confederazione per il 2001 e il 2002 potrebbero essere pure falsati in seguito:

- Alle conseguenze dell'iscrizione non corretta di elementi nel 2000 (posta fittizia e altre posizioni per totale di 11.4 miliardi).
- Alla continuata messa in opera di manipolazioni contabili.

Motivo degli esborsi

I rapporti contengono informazioni molto limitate relativamente agli esborsi.

L'entità delle perdite rende indispensabile una completa elencazione e giustificazione.

Una parte rilevante dei fondi, anche di quelli approvati per le ferrovie, era relativo alla problematica della Cassa pensioni federale.

Della questione si è occupata anche una speciale Commissione d'inchiesta parlamentare.

Il rapporto 2001 del CDF a proposito della Cassa pensioni federali segnala (pagina 12):

"Il conto della Cassa pensioni per il 2000 può essere, per la prima volta da oltre dieci anni, raccomandato per l'approvazione senza limitazioni."

Dal messaggio del Consiglio federale relativo alla revisione della legge sulla Cassa pensione federale (1 marzo 1999) risulta che l'ammanco è dovuto alla mancata registrazione di tutti gli oneri pensionistici. Per anni la Confederazione e le diverse regie federali non hanno contabilizzato i contributi effettivi dovuti alla cassa pensione.

La Delegazione finanze indica nel suo rapporto (FF 2002 4100) che il totale mancante è di 33.5 miliardi di franchi. Tenuto conto degli oneri previsti per il 2003-2009 di 13.5 miliardi e della posta fittizia di 9.5 miliardi risultano ancora 23 miliardi di franchi ancora da coprire.

Questo importo andrà a gravare il conto economico della Confederazione negli anni a venire.

I costi del personale iscritti nei conti della Confederazione erano inferiori a quelli effettivi. Per anni la Confederazione ha presentato una situazione finanziaria migliore di quella effettiva. Si sarebbe potuto facilmente stimare, almeno grosso modo, l'entità degli oneri contributivi e predisporre i necessari accantonamenti. Solo in minima parte si è proceduto in tale senso, vedi rapporto del CDF del 1998 (pag. 13):

"I conti 1997 delle aziende PTT sono stati gravati di spese straordinarie di circa 1,3 miliardi di franchi. Già negli ultimi tre anni furono registrati in totale più di 4 miliardi di franchi a titolo di spese straordinarie. Nel quadro dell'autonomizzazione dell'azienda delle PTT, i conti della Posta, della Swisscom SA rispettivamente della Confederazione sono stati gravati di circa sei miliardi di franchi supplementari perché gli ammanchi per la Cassa pensioni non erano stati considerati.

La correttezza dell'ammanto di 4,9 miliardi di franchi, esposto a bilancio quale impegno eventuale, non ha potuto essere verificata. Il CFF ha rilevato in proposito che, in applicazione di riconosciuti principi in materia di rendiconti, tali ammanchi devono essere indicati a bilancio come accantonamenti. Nel bilancio d'apertura della Swisscom S.A. al 1° gennaio 1998, conformemente a questi principi l'ammanto della CPC è stato esposto nei passivi come accantonamento. Nel rapporto concernente il bilancio d'apertura della Posta, il servizio di revisione esterno ha apportato una corrispondente restrizione perché l'ammanto non era indicato a bilancio."

È di difficile comprensione la situazione relativa alla compensazione di prestiti FFS per 14.6 miliardi all'interno del bilancio della Confederazione nell'anno 1999. Il messaggio del Consiglio federale sulla riforma delle ferrovie (FF 1997 I 809) indica che si sarebbe proceduto a delle conversioni a carico della Confederazione per circa 14.6 miliardi. Nel messaggio vi è uno schema che indica quali sono gli effetti della conversione sul bilancio delle Ferrovie. Non viene però specificato quale è l'effetto sui bilanci della Confederazione. L'aumento del disavanzo con l'iscrizione diretta di 14.6 miliardi fa presumere che vi sia stato un aumento dei passivi (impegni della Confederazione) senza una corrispondenza negli attivi. Dal rapporto della Confederazione 2001 risulta però che la partecipazione nel capitale delle ferrovie è iscritta negli attivi di bilancio per 9 miliardi. Per comprendere e chiarire la situazione si necessiterebbe avere informazioni circa le registrazioni contabili.