

Studio

Manipolazioni nei conti della Confederazione

lic. iur. HSG

D. Zucchetti

Lugano, febbraio/giugno 2003

Aggiornamento: 3 giugno 2003

Riassunto

La contabilità deve fornire informazioni il più possibile corrispondenti alla realtà. Rendiconti che non rispecchiano l'effettiva situazione portano a decisioni sbagliate e causano il degrado finanziario. La questione della trasparenza dei conti è emersa in modo pressante in ambito privato, ma il problema esiste anche in quello pubblico.

Il Controllo federale delle finanze (revisore della Confederazione) ha rilevato che in diversi casi la Confederazione ha deviato dalle regole contabili:

- Il bilancio e il conto economico devono pareggiare. Nel 1999 la Confederazione ha indicato una perdita di 4.4 miliardi nel conto economico e di 19.1 miliardi a bilancio. Il valore corretto è quello di bilancio, le perdite effettive sono state di 19.1 miliardi .
- Gli attivi di bilancio devono esistere effettivamente. Nel 2000 e 2002 la Confederazione ha iscritto negli attivi di bilancio una posta fittizia di 14.5 miliardi.
- Tutti gli impegni devono essere rilevati. Nel 2001 la Confederazione ha conteggiato l'imposta preventiva senza iscrivere accantonamenti per la restituzione. La Confederazione si troverà a dovere restituire importi non contabilizzati nell'ordine di miliardi.
- Tutti i costi devono essere rilevati. Nel 2001 la Confederazione ha iscritto contributi pensionistici per 100 milioni invece degli 800 milioni necessari.

Alcune citazione, riprese direttamente dai rapporti ufficiali, fanno comprendere la portata del fenomeno. La Delegazione delle finanze (organo di controllo del Parlamento): "Attraverso tali prassi di abbellimento della contabilità, che tra l'altro sono malviste dall'economia privata, non si fa altro che accumulare nuovi debiti."

Il Controllo delle finanze: "la presentazione del risultato annuale non rispecchia in modo affidabile e conforme alla realtà la situazione economica".

La Confederazione dovrebbe, in base alle regole definite nella Legge federale delle finanze, presentare rendiconti che rispecchiano la realtà. L'Assemblea federale ha invece adottato regolamenti particolari contrari ai principi contabili. I conti sono stati "truccati" con vere e proprie manipolazioni contabili. I conti presentati sono conformi alle leggi, ma danno una visione falsata della reale situazione finanziaria.

I risultati corretti, calcolati in base alle normali regole contabili (quelle anche prescritte dalla Legge federale e sulle finanze), sono completamente diversi da quelli esposti. Negli anni fra il 1999 e il 2002 sono state nascoste perdite per complessivi 29.1 miliardi. Nel 1999 le perdite sono state di 19.1 miliardi (invece dei 3.3 dichiarati) e il rapporto fra deficit statale e PIL (prodotto interno lordo) è stato del 3.75% (il deficit massimo per la zona euro è del 3%).

Anche il bilancio è da rivedere. La Delegazione finanze ha indicato che, nell'ambito delle casse pensioni, vi sono impegni per 13.5 miliardi non ancora iscritti. Vi sono poi poste fittizie negli attivi per 14.5 miliardi. Il reale disavanzo di bilancio supera di decine di miliardi quello pubblicato.

La contabilità non è sempre considerata come uno strumento di gestione. Verso la fine degli anni novanta le regie federali sono state trasformate in aziende indipendenti (Swisscom, Posta, FFS). La trasformazione non è stata accompagnata da un adeguamento dell'organizzazione e delle strutture di gestione. La Confederazione, a differenza delle società private, non è tenuta a presentare conti consolidati e non ha neppure regole uniformi per la presentazione dei conti delle società controllate. Manca una visione e un controllo globale. L'esistenza di conti consolidati avrebbe, per esempio, permesso di rilevare che talune importanti decisioni (ristrutturazioni aziendali utili alla singola unità) hanno comportato per il "gruppo Confederazioni" un raddoppio dei costi complessivi.

Le manipolazioni contabili hanno anche aspetti istituzionali. Le norme della Costituzione per il contenimento del deficit sono state aggirate e rese inefficaci dai regolamenti speciali. Le disposizioni costituzionali presuppongono una corretta gestione contabile. I dispositivi speciali, molto tecnici e marginali, da soli e senza indicazioni supplementari non davano la possibilità di capirne la portata finanziaria e giuridica. I membri delle autorità federali si impegnano solennemente (giuramento) ad agire in modo sincero. Il Consiglio federale, nei suoi messaggi al Parlamento, non ha però indicato che le norme contravvenivano all'ordinamento sulle finanze e che impedivano l'applicazione dei disposti costituzionali. Il Dipartimento delle finanze e l'Ufficio di statistica hanno presentato i dati senza rendere attenti circa i cambiamenti di metodo. I risultati dei diversi anni sono stati esposti e comparati senza informare sul fatto che i dati non erano in realtà comparabili. È stato violato il principio della continuità dell'esposizione e gli strumenti previsti dalla legge sulle finanze (piani finanziari, preventivo/consuntivo) sono stati resi inefficaci. Le norme speciali adottate dall'Assemblea federali non possono essere ritenute delle basi legali sufficientemente ampie per un tale stravolgimento. L'agire delle autorità federali appare quindi in contrasto con il giuramento e con le norme di legge.

La situazione delle finanze federali è molto delicata e i margini di manovra si fanno sempre più ristretti. Sarebbe utile un chiarimento ma il sistema politico, basato sulla concordanza, rende difficile l'emergere di un tema che trova concordi tutti i partiti. Vi sono però anche difficoltà pratiche: la questione è molto tecnica e l'informazione ufficiale è molto limitata e spesso tende a confondere. Vi sono infatti due distinti problemi che vengono mischiati: quello dei contenuti (operazioni che contravvengono ai principi contabili) e quello della presentazione (modello contabile). A partire dal 2006, la Confederazione dovrebbe passare a

un nuovo modello contabile. Il passaggio potrebbe essere l'occasione per evidenziare correttamente tutte le perdite e gli impegni rimasti nascosti. Non è però detto che questo avvenga, l'Assemblea federale potrebbe adottare il nuovo modello e continuare a manipolare i contenuti.

Lo studio, che viene qui presentato, rende il tema della trasparenza dei conti pubblici di più facile comprensione: le informazioni sono state raggruppate in maniera sistematica, vi sono i riferimenti alle leggi, sono incluse le spiegazioni supplementari fornite dal Controllo delle finanze e, per ogni problematica, vi sono indicazioni e chiarimenti.

Lo studio, disponibile sul sito internet www.utile.ch, sarà inviato anche alle autorità federali con i suggerimenti che sono scaturiti dall'analisi delle problematiche, fra cui si cita:

- Il Dipartimento federale delle finanze dovrebbe predisporre in tempi molto brevi, una situazione contabile (sommatoria) elaborata con valutazioni più corrispondenti alla realtà.
- I piani finanziari per la nuova legislatura dovrebbero essere predisposti sulla base degli elementi reali.
- La gestione delle partecipazioni statali dovrebbe essere affidata a un ufficio indipendente direttamente subordinato al Consiglio federale che predisporre anche dei conti consolidati.

Conti della Confederazione del 1999

Il Controllo delle finanze federali nel suo rapporto del 2000 segnalava 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."

Il CDF, con lettera del 1 marzo 2003, ha chiarito ulteriormente quest'affermazione:

"Egregio signor Zucchetti, con riferimento alle sue lettere del 13/19 febbraio scorso e alle questioni sollevate, possiamo confermare che, senza le speciali regolamentazioni legali concernenti le FFS, il risultato del conto economico della Confederazione per il 1999 sarebbe stato di 14.6 miliardi di franchi peggiore"

Si deduce quindi:

- Sono stati registrati passivi per 14.6 miliardi senza la necessaria contropartita nel Conto Economico.
- Nel 1999 c'è stata una perdita di 19.0 miliardi invece dei 4.4 dichiarati.

La base legale per tale intervento 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"

La Delegazione delle finanze (organo di sorveglianza dell'Assemblea federale) ha pure preso posizione su queste operazioni (Rapporto del 28 febbraio 2001 sulla vigilanza delle finanze della Confederazione per l'anno 2000 [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]"

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. Sulla base delle norme legali sono per esempio state attivate a bilancio spese che in caso di immediato ammortamento aumenterebbero di oltre il 10 per cento il disavanzo."

e a pagina 15:

"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"

Le indicazioni a questo proposito sono sufficientemente chiare:

- Sono stati iscritti a bilancio degli attivi inesistenti per 9.6 miliardi.
- Il disavanzo di bilancio (differenza attivi passivi) effettivo, alla fine del 2002, era di 80.0 miliardi, invece dei 70.4 indicati.
- I 9.5 miliardi fittizi devono essere registrati come perdita nel conto d'esercizio.
- Nel 2000, invece dell'utile dichiarato di 1.5 miliardi, risulta una perdita di 9.9 miliardi.

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."

La Delegazione delle finanze così si esprime al riguardo (rapporto del 26 febbraio 2002 sulla vigilanza delle finanze della Confederazione dell'anno 2001 [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]"

Conti della Confederazione del 2001

Il Controllo delle finanze federali, nel suo rapporto del 2002, segnala a proposito dei conti della Confederazione dell'anno 2002 (pagina 6/7):

"Il CDF ha dovuto criticare le divergenze tra i dati della contabilità dei diversi servizi e quelli della contabilità centrale. Esistono lacune anche nella presentazione dei crediti e debiti dell'Amministrazione federale delle contribuzioni. Inoltre mancano accantonamenti per futuri rimborsi dell'imposta preventiva riscossa per un importo di miliardi. Questa problematica dovrebbe essere affrontata nell'ambito del nuovo modello contabile e della conseguente revisione della legge sulle finanze della Confederazione. Con riferimento ai risultati del consuntivo consolidato del settore dei Politecnici federali, il CDF ha dovuto constatare che non è stato possibile trattare in modo definitivo diversi settori tematici (cfr. n. 1.2). Nel corso dell'esercizio nel bilancio della Confederazione sono stati costituiti accantonamenti di appena 100 milioni di franchi per la copertura degli obblighi previdenziali pendenti. Alla luce delle conoscenze attuali, l'impegno complessivo ammonta invece a circa 800 milioni di franchi.

...

Tutte queste operazioni contabili si basano su corrispondenti decisioni parlamentari e dal punto di vista giuridico formale sono quindi ineccepibili. Tali transazioni violano però la sistematica della presentazione dei conti della Confederazione, riducono la trasparenza per i contribuenti e ledono il principio di una «true and fair presentation»"

L'imposta preventiva incassata è stata iscritta completamente nel conto economico del 2001, senza tenere conto che una parte significativa, nell'ordine di miliardi, sarà da restituire. Il CDF non ha fornito una stima più precisa sugli accantonamenti necessari. Sono poi stati registrati oneri previdenziali di 700 milioni inferiori agli effettivi.

Il principio dell'universalità (art. 3 della legge federale delle finanze) prevede che tutte le posizioni figurino in modo completo nei conti. La mancata iscrizione è quindi contraria alla legge sulle finanze.

Con una contabilizzazione conforme alla Legge sulle finanze risulterebbe una situazione economica e finanziaria peggiore rispetto a quella esposta.

Conti della Confederazione del 2002

Il rapporto del Controllo delle finanze federali per il consuntivo 2002 sarà disponibile pubblicamente solo nel 2004.

Dai dati del Dipartimento delle finanze per il 2002 si può però rilevare un aumento di 3.9 miliardi della posta fittizia "Beni da ammortizzare" che raggiungere i 14.5 miliardi.

Si tratta, come per il 2000, di una posta fittizia (attivi inesistenti) e quindi la perdita effettiva per il 2002 è di 7.5 miliardi (+3.9) invece dei 3.6 esposti.

Definizione

Daniele Balducci e Sandra Ceccaroni nel libro "Falso in bilancio e frodi contabili" (Edizioni FAG, 2002, capitolo 22) elencano come appartenenti alla categoria "manipolazioni contabili" la "Patrimonializzazione di costi" e le "Operazioni finanziarie fuori bilancio".

La registrazione a bilancio di una posta fittizia di 14.5 miliardi è un'attivazione di costi. La registrazione diretta nel disavanzo (conto di chiusura fuori bilancio) è un'operazione finanziaria fuori bilancio.

In questo studio si è usato il termine tecnicamente corretto per descrivere le operazioni. Le "manipolazioni contabili" sono operazioni che contravvengono ai principi di una corretta tenuta contabile. Un tale agire rientrerebbe, se fatto in ambito privato, nel contesto dell'art. 152 del Codice penale (False indicazioni su attività commerciali). Le operazioni della Confederazione, si basano però su norme emanate dall'Assemblea federale, e sono quindi legali.

Situazione economico e finanziaria della Confederazione

In base agli elementi rilevati dal CDF è possibile ricostruire una situazione contabile maggiormente corrispondente alla realtà.

La ricostruzione è stata fatta principalmente in base agli elementi 1999 e 2000 in quanto, per il 2001 e 2002 le informazioni non sono del tutto precise (manca una stima degli accantonamenti Iva e manca il rapporto del CDF, relativamente ai conti 2002).

Emergono differenze sostanziali e appare decisamente poco serio che la gestione delle finanze federali venga condotta sulla base di dati così distanti dalla realtà. Il Dipartimento federale delle finanze (DFF) è certamente in grado di raggruppare tutti gli elementi che mancano. Sarebbe utile che il DFF approntasse un riassunto (indicativo) circa la situazione delle finanze federali, utilizzando metodi e valutazioni più corrispondenti alla realtà.

Conto d'esercizio (Conto economico)			
	Risultato ufficiale (in miliardi)	Rettifica	Risultato reale (in miliardi)
Risultato d'esercizio anno 1999	-4.4	-14.6	-19.0
Risultato d'esercizio per l'anno 2000	1.5	-9.5	-8.0
Risultato d'esercizio per l'anno 2001	-5.6	0.0 *	-5.6
Risultato d'esercizio per l'anno 2002	-3.6	-5.0**	-8.6
Risultato d'esercizio complessivo	-12.1	-29.1	-41.2

Disavanzo complessivo di bilancio (attivi meno passivi)			
	Disavanzo ufficiale (in miliardi)	Altre spese da ammortizzare	Disavanzo reale (in miliardi)
Disavanzo bilancio a fine 1998	52.9	0.0	52.9
Disavanzo bilancio a fine 1999	72.0	0.0	72.0
Disavanzo bilancio a fine 2000	70.4	9.6	80.0
Disavanzo bilancio a fine 2001	76.0	9.5 *	85.5
Disavanzo bilancio a fine 2002	79.6	14.5**	94.1

* Non sono stati considerati gli accantonamenti per oneri pensionistici e per la restituzione dell'imposta preventiva.

** Rapporto del CDF non ancora disponibile, si è tenuto conto solo dell'aumento della posta "Altre spese da ammortizzare".

Dall'inizio 1999 alla fine del 2002 (in 4 anni) il disavanzo di bilancio è passato da 52.9 a 94.1 miliardi (+41.2). Da questa cifra mancano ancora gli impegni non iscritti (accantonamenti IVA e quelli pensionistici). Il deficit di bilancio è quindi decisamente superiore a quello presentato e dovrebbe superare abbondantemente i 100 miliardi di franchi. Di conseguenza anche il debito pubblico (impegni della Confederazione) è superiore a quello esposto.

Le perdite d'esercizio e l'aumento del disavanzo di bilancio sono stati complessivi 41.2 miliardi. La Confederazione ha però indicato per questi anni perdite unicamente per 12.1, sono state occultate perdite per almeno 29.1 miliardi.

Nel 1999 il disavanzo complessivo del settore pubblico (Confederazione, Cantoni, assicurazioni sociali) era di 800 mio. Considerando i costi occultati risulta un deficit complessivo superiore ai 15 miliardi. Il prodotto interno lordo (PIL) della Svizzera è stimato in 400 miliardi. Il rapporto disavanzo/PIL, nel 1999, era del 3.75% quindi, a titolo di confronto, oltre il limite del 3% dei paesi della zona Euro.

Presentazione dei rendiconti su più anni

Uno dei principi basilari della contabilità è la continuità nell'esposizione: i rendiconti devono mantenere una continuità temporale. Una modifica del sistema di rilevamento o di valutazione porta a risultati diversi e quindi all'impossibilità di comparare i dati e verificarne l'evoluzione.

La continuità nella presentazione dei rendiconti è parte costitutiva dell'ordinamento federale. La legge sulle finanze federali prevede regole più severe di quelle in vigore in ambito privato. La Confederazione, oltre al consuntivo, deve presentare dei preventivi annuali e dei piani finanziari per la legislatura (4 anni). Le regole per la valutazione e per la delimitazione temporale sono fissate dalla legge o dalla relativa ordinanza. Le registrazioni devono avvenire secondo un piano dei conti che assicuri un'evidenziazione costante nel tempo.

La Confederazione ha presentato i dati di diversi periodi senza rendere attenti circa il cambiamento delle regole. L'impressione è che sussistesse una continuità nella presentazione, ci sono invece stati cambiamenti di metodo che impedivano un confronto fra i diversi periodi contabili.

L'agire delle diverse autorità federali appare, su questo punto, contrario alla legge. Gli strumenti previsti dalla legge delle finanze per controllare l'evoluzione economica sono stati resi del tutto inefficaci. Le basi legali introdotte dall'Assemblea federale non contenevano nessuna autorizzazione e non giustificavano la messa fuori gioco di una parte sostanziale degli strumenti di controllo previsti dalla legge sulle finanze.

Aggiramento delle Norme costituzionali

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

" 12. Disposizione transitoria dell'art. 126 (Gestione finanziaria)

1 Le maggiori uscite del conto finanziario della Confederazione sono ridotte mediante risparmi, finché non sia sostanzialmente raggiunto l'equilibrio dei conti.

2 La maggiore uscita dell'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.

3 Se la situazione economica lo esige, la maggioranza dei membri delle Camere può, mediante ordinanza, prorogare le scadenze di cui al capoverso 2, per una durata complessiva non superiore a due anni.

4 Nell'allestimento del preventivo e del piano finanziario pluriennale nonché nell'esame di progetti aventi conseguenze di carattere finanziario, l'Assemblea federale e il Consiglio federale tengono conto degli obiettivi fissati nel capoverso 2.

5 Nell'attuare il preventivo, il Consiglio federale si avvale delle possibilità di risparmio a disposizione. A tale scopo, può congelare i crediti d'impegno e di pagamento già autorizzati. Sono fatte salve le pretese fondate su disposizioni legali e, nei casi specifici, le prestazioni garantite formalmente.

6 Se gli obiettivi fissati nel capoverso 2 non sono raggiunti, il Consiglio federale stabilisce l'importo supplementare che deve essere risparmiato. A tal fine:

a. decide i risparmi supplementari di sua competenza;

b. propone all'Assemblea federale le modifiche di leggi necessarie per la realizzazione di risparmi supplementari.

7 Il Consiglio federale fissa l'importo totale dei risparmi supplementari in modo che gli obiettivi siano raggiunti con un ritardo massimo di due anni. I risparmi si applicano tanto alle prestazioni in favore di terzi quanto al settore proprio della Confederazione.

8 Le Camere federali decidono in merito alle proposte del Consiglio federale durante la stessa sessione e pongono in vigore la loro decisione conformemente all'articolo 165 della Costituzione federale; esse sono vincolate dall'importo di risparmio fissato dal Consiglio federale conformemente al capoverso 6.

9 Se, nell'ambito di un esercizio ulteriore, l'eccedenza di uscite supera nuovamente del 2 per cento le entrate, l'importo eccedentario va ricondotto a questo tasso nel corso dell'esercizio successivo. Se la congiuntura economica lo richiede, l'Assemblea federale può, mediante ordinanza, prorogare il termine di due anni al massimo. Per il resto, si applica la procedura di cui ai capoversi 4-8.

10 La presente disposizione resta in vigore sino alla sua sostituzione tramite misure costituzionali volte a limitare il disavanzo e l'indebitamento."

Le norme costituzionali sono state approvate sottintendendo un metodo di calcolo corretto e conforme ai metodi contabili e alla legge sulle finanze. Durante il 1999 e 2000 le perdite effettive superavano i limiti previsti dalla Costituzione. Le autorità federali dovevano agire conformemente al disposto costituzionale e intervenire con misure appropriate.

Il Parlamento non poteva, senza il consenso del popolo, cambiare la Costituzione. Con un trucchetto contabile si è però cambiato il calcolo aggirando quindi la volontà popolare. Le norme sono state approvate dall'Assemblea federale ed erano sottoposte al referendum facoltativo. L'autorità ha però contemporaneamente nascosto elementi e informazioni importanti e non si può ritenere d'esserci stata un'effettiva approvazione popolare.

I cittadini si aspettano che i rappresentanti e le autorità agiscano rispettando il senso e il valore delle leggi. Tale aspettativa è giustificata in quanto i membri delle massime autorità federali, con una formula in vigore dal 15 novembre 1948 ([RS 170.31](#)) prestano giuramento proprio in questo senso:

*"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."*

La sincerità è uno dei fondamenti delle istituzioni. I cittadini dovevano essere informati compiutamente, ma l'informazione è mancata.

Il Consiglio federale nei suoi messaggi alle camere, pur dedicando appositi capitoli nell'analisi delle disposizioni in relazione all'ordinamento costituzionale, non ha segnalato un contrasto con i principi contabili o le disposizioni costituzionali. Un tale contrasto non era neppure facilmente presumibile:

- Le norme hanno una formulazione molto tecnica e una collocazione del tutto marginale, che impedisce, anche a persone esperte, di capirne la portata.
- I metodi di valutazione e registrazione sono definiti nell'ambito della Legge sulle finanze federali e non, come in questo caso, in contesti completamente diversi.

Non è da escludere che anche molti parlamentari abbiano approvato le norme senza rendersi conto dell'entità e della portata dei dispositivi che hanno votato.

Diversi paesi europei, in vista dell'introduzione all'Euro, hanno proceduto con discutibili aggiustamenti contabili. Le operazioni erano finalizzate a un obiettivo nazionale e vi era però un organismo comunitario (Ecofin) che controllava la conformità delle esposizioni contabili. Nel caso della Confederazione non si vede una valida giustificazione. Le autorità federali sembrano abbiano agito unicamente per nascondere la reale situazione delle finanze della Confederazione e impedire l'applicazione dei disposti costituzionali.

Le autorità federali hanno taciuto informazioni importanti senza giustificazione alcuna e hanno pertanto agito in contrasto con il giuramento da loro prestato.

Pubblicazione tardiva del rapporto di revisione

Il CDF controlla ogni anno i conti della Confederazione e prepara un rapporto all'attenzione delle Commissioni delle finanze. Il rapporto non è pubblico e non viene distribuito ai parlamentari.

Il CDF pubblica invece un rapporto circa l'attività svolta durante l'anno. In questo rapporto figura anche il risultato delle verifiche sui conti dello Stato. Le annotazioni relative ai conti dello Stato pervengono quindi con un anno di ritardo (quelle relative ai conti del 1999 sono state pubblicate nel 2001).

Il CDF è l'organo di verifica dei conti della Confederazione. Il suo rapporto è indispensabile per la convalida dei rendiconti. Le note del revisore dovrebbero essere disponibili al momento della pubblicazione dei dati consuntivi.

Necessità di importanti rettifiche contabili

Sin dagli inizi degli anni novanta si sapeva che vi erano grossi problemi nell'ambito delle casse pensioni federali (vedi rapporto 2001 del CDF pag. 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."

La Confederazione non registrava gli oneri pensionistici a carico del datore di lavoro. Gli impegni verso i dipendenti si accumulavano senza che vi fosse un'iscrizione nel Bilancio e nel Conto economico. I Conti della Confederazione apparivano migliori rispetto alla situazione reale.

Si sarebbero dovuti prevedere accantonamenti di 2.5 o 3 miliardi annui. Invece, la Confederazione, senza dichiararlo, ha caricato sulle future generazioni questi oneri.

Appaiono però diverse altre problematiche in sospeso:

- L'iscrizione diretta di 14.6 miliardi nel disavanzo per coprire gli impegni FFS fa presumere un aumento dei passivi senza un corrispondente aumento degli attivi. Nel bilancio figura però la partecipazione nelle FFS con un valore di 9 miliardi. Sembrerebbe che la ricapitalizzazione delle FFS sia costata 23.6 miliardi o che i fondi siano stati usati per altre destinazioni. Nel messaggio del Consiglio federale sulla riforma delle ferrovie (FF 1997 I 809) non vi sono indicazioni e il CDF, interpellato a proposito, non ha fornito ulteriori informazioni.
- La Delegazione finanze (rapporto 2001, FF 2002 4100) indica che 13.5 miliardi del "buco" complessivo della cassa pensioni (totale 33.5 miliardi) non erano ancora stati registrati.
- Nel rapporto di gestione delle FFS del 2001 si indica che la Confederazione copre in parte oneri debitori relativi alla cassa pensioni. Vi sono con tutta probabilità altri impegni della Confederazione che, da un punto di vista contabile, non sono correttamente esposti a bilancio.

Da anni si discute circa l'introduzione di un modello contabile più adeguato. È fuori dubbio che vi sia la necessità di un miglioramento. Non è però che con un nuovo modello contabile si possano evitare le manipolazioni. Vi sono infatti due distinti problemi che vengono mischiati: quello dei contenuti (operazioni che contravvengono ai principi contabili) e quello della presentazione (modello contabile). A partire dal 2006, la Confederazione dovrebbe passare a un nuovo modello contabile. Il passaggio potrebbe essere l'occasione per evidenziare correttamente tutte le perdite e gli impegni rimasti nascosti. Non è però detto che questo avvenga, l'Assemblea federale potrebbe adottare il nuovo modello e continuare a manipolare i contenuti.

Mancanza di una visione d'insieme

Le aziende private sono tenute a presentare conti consolidati (art. . Art. 663e Codice obbligazioni)

Il conto consolidato dà un visione d'insieme del gruppo. I conti consolidati permettono di rilevare se, delle misure utili a un'azienda, sono negativi per il gruppo. I conti consolidati comportano l'adeguamento dei criteri di valutazione. I conti delle singole società possono essere comparati e controllati con maggiore facilità . Non è pensabile che un gruppo di società importanti possa essere gestito correttamente senza questo strumento.

Le regie federali sono stati trasformate in società indipendenti (FFS, Swisscom, Poste), senza il corrispondente adeguamento gestionale e amministrativo. Non vi è un ufficio preposto alla gestione e non vengono elaborati conti consolidati. Ogni società opera in modo autonomo, senza che il Consiglio federale e il Parlamento abbiano uno strumento di controllo che fornisca una visione d'insieme.

Le aziende, dopo essere diventate giuridicamente indipendenti, hanno proceduto a importanti ristrutturazioni che hanno comportato l'abbandono di certe funzioni, la centralizzazione di certe attività, l'affidamento a terzi (outsourcing) di certi compiti.

La mancanza di una visione d'insieme ha impedito di accorgersi che molte delle misure, comportavano oneri per la Confederazione, e che sommate a quelle delle aziende rendevano le misure antieconomiche. Le ristrutturazioni sono infatti avvenute tramite prepensionamenti che hanno creato un ingente onere pensionistico supplementare.

Un conto consolidato e la registrazione corretta degli oneri pensionistici avrebbero evidenziato che, in certi casi, le ristrutturazioni hanno raddoppiato i costi a carico del "gruppo":

- Pagamento delle pensioni al personale rilasciato anticipatamente.
- Nuovi costi per mantenere, in modo più razionale, il servizio.
- Costi supplementari per assumere e istruire nuovo personale e per sostituire le strutture smantellate.

Ogni Dipartimento gestisce in maniera distinta le partecipazioni e i modelli contabili (valutazione e presentazione dei conti) divergono in quanto decisi dalle società stesse. Manca una visione d'insieme ed è difficile valutare e comparare i risultati delle diverse società.

L'insieme della struttura per gestire le partecipazioni statali dovrebbe essere rivista:

- Vi sono conflitti d'interesse, le medesime persone (capi dipartimento) si trovano ad agire come organo esecutivo (ente pubblico) e detentore delle partecipazioni (proprietà privata).
- La rappresentanza nei consigli d'amministrazione è problematica (segreto amministrativo, responsabilità dello Stato).
- Manca un organo che unifichi i modelli contabili ed elabori dei conti consolidati.
- Manca un organo che coordini le diverse aziende onde perseguire, in comune, gli obiettivi politici e strutturali.

Informazioni delle autorità

Il CDF ha rilevato e dato elementi che permettevano d'intuire la situazione. È mancata però un'esposizione in sintonia con la gravità della situazione (i messaggi del Consiglio federale erano fuorvianti, l'Assemblea federale e il popolo non sono stati informati, le manipolazioni mettevano fuori gioco disposti costituzionali e compromettevano la gestione finanziaria).

Le norme giuridiche, che hanno servito da base per le manipolazioni non giustificavano di venire meno al principio della continuità dell'esposizione. Il CDF avrebbe dovuto intervenire con maggiore decisione per evitare che venissero divulgati serie di dati che davano un'idea completamente errata dell'evoluzione.

L'Ufficio di statistica, segnala che non è suo compito verificare l'attendibilità dei dati. Il CDF è un organo ufficiale e la sua opinione non doveva essere ignorata. L'Ufficio di statistica raggruppa i dati secondo parametri internazionali e doveva valutare con maggiore attenzione il fatto che il CDF segnalava che le spese per 29.1 miliardi di franchi non risultavano nel conto economico.

Il CDF ha la competenza tecnica per verificare la situazione, ma non ha la forza istituzionale di porsi in maniera critica di fronte alle disposizioni emanate dall'Assemblea federale. L'attività della Confederazione tende a spaziare su ambiti sempre più vasti. Il CDF non ha competenza sulle società private controllate direttamente dalla Confederazione e su altri enti esterni privati che svolgono compiti per la Confederazione.

Il lavoro del CDF è indiscutibilmente utile e necessario ma manca di incisività politica e di una prospettiva complessiva.

Invito alle autorità

Gestire le finanze della Confederazione è un compito di per se molto difficile anche se si dispone di dati puntuali, completi e aggiornati. Appare invece impossibile gestire correttamente la situazione sulla base di resoconti che non rispecchino la realtà.

I margini di manovra si fanno sempre di più ristretti. Si renderà certamente indispensabile elaborare supporti decisionali più corrispondenti alla situazione effettiva.

In questo contesto si invitano le autorità federali a considerare i seguenti miglioramenti:

- Il rapporto del Controllo delle finanze sui conti della Confederazione dovrebbe essere pubblicato assieme alla presentazione dei consuntivi.
- L'Assemblea federale dovrebbe dare mandato al Dipartimento delle finanze di predisporre, in tempi molto brevi, una situazione finanziaria (indicativa) elaborata sulle base delle norme contabili riconosciute internazionalmente.
- I piani finanziari per la nuova legislatura dovrebbero essere predisposti sulla base di elementi più corrispondenti alla realtà.
- Si dovrebbe passare, al più presto, a un nuovo modello contabile.
- Dovrebbe essere istituito un ufficio per la gestione delle partecipazioni statali, direttamente subordinato al Consiglio federale, con il compito anche di predisporre conti consolidati.