



## Documentazione

Data 25 marzo 2009

---

# Rapporto supplementare del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale

Con il Rapporto supplementare il Consiglio federale adempie le richieste di quattro postulati, approvati dal Consiglio nazionale in occasione del dibattito relativo al Rapporto sul governo d'impresa del 13 settembre 2006:

(a) *rappresentanti della Confederazione cui possono essere impartite istruzioni*

Nel postulato 07.3772 la Commissione della gestione ha incaricato il Consiglio federale di mettere in luce i conflitti che potranno risultare dalla delega nei consigli d'amministrazione delle società anonime di rappresentanti della Confederazione cui possono essere impartite istruzioni. In primo piano vi è la questione dell'acquisizione delle informazioni: se delega un suo rappresentante nel consiglio d'amministrazione di una società anonima, la Confederazione si attende che questi le trasmetta informazioni sulla società a tutela dei suoi interessi di ente proprietario. In questo contesto bisogna considerare i limiti posti dal diritto della società anonima e dal diritto del mercato finanziario. In particolar modo, le società quotate in borsa devono osservare l'obbligo di informare, ossia la cosiddetta pubblicità ad hoc, secondo cui non è ammesso sfruttare la conoscenza anticipata di informazioni suscettibili di influenzare i corsi. Pertanto la possibilità di trattare in modo differenziato, a livello di informazione, le varie categorie di azionisti è molto limitata. Se pur tenendo conto di questi limiti intende continuare ad avere informazioni supplementari a tutela dei suoi interessi di ente proprietario, la Confederazione può creare una base legale speciale per garantirsi in modo specifico l'accesso privilegiato alle informazioni di una determinata impresa quotata in borsa. Una siffatta base legale non è necessaria per le imprese non quotate, purché le informazioni privilegiate siano utilizzate

## Documentazione

esclusivamente per verificare il conseguimento degli obiettivi fissati per l'impresa che corrispondono all'interesse pubblico della Confederazione in tale impresa.

Swisscom in quanto unica azienda della Confederazione quotata in borsa costituisce un caso particolare. Secondo il Consiglio federale si può mantenere lo status quo senza creare a posteriori una base legale speciale, poiché gli azionisti di minoranza erano a conoscenza della rappresentanza della Confederazione già al momento della quotazione in borsa e la prassi informativa era stata resa pubblica.

### *(b) Principi guida concernenti il personale e le casse pensioni*

In adempimento del postulato 07.3774 della Commissione della gestione, il Rapporto supplementare elabora nove principi guida concernenti il personale e la politica del personale come pure le casse pensioni. La scelta dello statuto del personale deve costituire la base per regolamentare il diritto del personale delle unità rese autonome. Per le unità che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza bisogna scegliere uno statuto del personale retto dal diritto pubblico, poiché con la loro attività di vigilanza queste unità esercitano un classico compito della Confederazione, operano nell'ambito del diritto pubblico e agiscono in modo sovrano. Anche le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico devono assumere il proprio personale secondo il diritto pubblico. Di regola, esse offrono prestazioni poco o non richieste dal mercato, operano nell'ambito del diritto pubblico e agiscono parzialmente in modo sovrano. Per contro, le unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato devono assumere il personale in conformità al CO sulla base di uno statuto di diritto privato. Le condizioni specifiche dell'unità sono prese in considerazione in un regolamento del personale. Non è previsto sottoporre gli statuti del personale delle unità già rese autonome a una nuova valutazione ai sensi della classificazione esposta più sopra.

Oltre che attraverso la scelta dello statuto del personale, vi è la possibilità di gestire strategicamente le unità rese autonome mediante obiettivi in materia di politica del personale. A tal fine, il Consiglio federale deve poter stabilire direttive chiare, specifiche dell'impresa che tengano conto delle condizioni quadro politiche, sociali ed economiche. Standard minimi del diritto del lavoro e un eventuale obbligo di condurre trattative per la conclusione di un CCL devono essere ancorati nel quadro della regolamentazione del mercato.

Lo statuto della cassa pensioni deve essere associato allo statuto del personale. Per le unità rese autonome che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico occorre dunque prevedere uno statuto della cassa pensioni retto dal diritto pubblico e l'affiliazione a PUBBLICA. Lo statuto della cassa pensioni applicato alle unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato deve essere fondato sul diritto privato; il Consiglio federale impartisce le direttive relative alla politica previdenziale nel quadro degli obiettivi strategici.

### *(c) Completamento e precisazione dei principi guida esistenti*

Sulla base del postulato 07.3773 della Commissione della gestione, il Consiglio federale ha completato con i due criteri di equa rappresentanza dei sessi e delle regioni linguistiche il principio guida esistente riguardante il profilo dei requisiti dei consigli d'amministrazione delle unità rese autonome. Le organizzazioni e le imprese della Confederazione operano di regola in tutta la Svizzera e a favore di tutta la

## Documentazione

popolazione. Un consiglio d'amministrazione con connotazioni regionali non soddisfa solo l'interesse pubblico bensì anche l'interesse dell'organizzazione o dell'impresa. I due criteri supplementari sono dunque compatibili con l'esigenza di un organo di vigilanza snello e professionale all'interno della società.

In adempimento del postulato 07.3775 della Commissione delle finanze, il Rapporto supplementare propone di completare i principi guida del Rapporto sul governo d'impresa concernenti il controlling del Consiglio federale. Un nuovo principio guida stabilisce di creare nelle disposizioni organizzative delle società di diritto speciale e degli istituti di diritto pubblico una base giuridica per il controlling degli obiettivi strategici del Consiglio federale. Anche le possibili misure del Consiglio federale in caso di sviluppi sfavorevoli devono essere illustrate in un nuovo principio guida. Infine, nel catalogo dei principi guida bisogna definire il ruolo del Consiglio federale in quanto garante dell'adempimento dei compiti come pure altri criteri per misurare il conseguimento degli obiettivi strategici.

Il Rapporto fornisce inoltre una spiegazione supplementare del tipo di compito delle «prestazioni a carattere monopolistico» che ha animato il dibattito parlamentare. Questo tipo di compito comprende una gamma eterogenea di prestazioni che hanno in comune il fatto, da una parte, di essere orientate alle esigenze della clientela e, dall'altra, di produrre vantaggi che sono però indennizzati solo in parte attraverso il mercato. Le conseguenti carenze nella fornitura di tali prestazioni possono spesso essere corrette soltanto con un'offerta pubblica simile al monopolio: è questa la ragione per cui si è scelto la suddetta designazione per questo tipo di compiti.

## **Governo d'impresa della Confederazione**

### **Panoramica dei principi guida in considerazione dei postulati del Consiglio nazionale**

#### **Principio 1**

Per le unità rese autonome che adempiono compiti della Confederazione bisogna prevedere in linea di principio una forma organizzativa di diritto pubblico, ossia l'istituto autonomo. La forma giuridica di società anonima di diritto privato va prevista unicamente per le unità che

- a. operano sul mercato (eventualmente regolamentato) con la maggioranza delle loro prestazioni;
- b. soddisfano le premesse per un'autonomia a livello economico;
- c. non agiscono in modo sovrano; e
- d. sono aperte alla partecipazione di terzi.

Altre forme giuridiche di diritto privato o forme organizzative di diritto pubblico basate ampiamente sul diritto privato vanno scelte solo in casi eccezionali e motivati.

#### **Principio 2**

Le unità rese autonome dispongono di strutture snelle e di regolamentazioni chiare circa le competenze degli organi.

#### **Principio 3**

Le persone che fanno parte degli organi delle unità rese autonome sono in linea di principio indipendenti.

#### **Principio 4**

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.

#### **Principio 5 (completato)**

La Confederazione elabora un profilo dei requisiti, che costituisce la premessa necessaria per la libera, corretta e consapevole formazione della volontà del consiglio d'amministrazione o d'istituto. Il Consiglio federale esercita il diritto di nomina sulla base del profilo dei requisiti e, tenuto conto dei particolari interessi della Confederazione in quanto ente proprietario, provvede a un'adeguata rappresentanza

- dei sessi; e
- delle regioni linguistiche della Svizzera.

#### **Principio 6**

I membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto e della direzione aziendale tutelano gli interessi dell'unità resa autonoma. In caso di conflitto d'interessi, i membri devono astenersi.

## Documentazione

Se il conflitto d'interessi permane, il membro è escluso dal consiglio d'amministrazione o d'istituto e dalla direzione aziendale.

### **Principio 7**

Nel caso degli istituti, i membri degli organi possono essere rimossi per importanti motivi nel corso della durata del mandato.

### **Principio 8**

Posizione, competenze in materia di verifica e destinatari del rapporto dell'ufficio di revisione esterno sono stabiliti analogamente al diritto della società anonima.

### **Principio 9**

La Confederazione deve far parte, per il tramite di rappresentanti cui possono essere impartite istruzioni, dei consigli d'amministrazione o d'istituto delle unità rese autonome soltanto se senza tali rappresentanti i suoi interessi non possono essere tutelati nella misura richiesta o se lo richiede il profilo dei requisiti del consiglio d'amministrazione o d'istituto.

### **Principio 10**

Per le unità rese autonome che operano principalmente sul mercato o nell'ambito del diritto privato così come per i loro organi e collaboratori fanno stato esclusivamente le norme in materia di responsabilità del diritto privato.

### **Principio 11**

Le unità cui sono affidati compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza rispondono unicamente se violano importanti obblighi nell'esercizio delle proprie funzioni e se il danno non è riconducibile alla violazione di obblighi da parte di soggetti sottoposti a vigilanza.

### **Principio 12**

La Confederazione deve assumere solo in via eccezionale le responsabilità, le garanzie, le fidejussioni e gli impegni eventuali specifici delle imprese. In questi casi deve definire severe condizioni in materia di politica del rischio e rilevare, analizzare e accertare sistematicamente i rischi di responsabilità.

### **Principio 13**

Le unità rese autonome ottengono solo in casi eccezionali e in virtù di una corrispondente norma giuridica di delega la facoltà di emanare norme generali astratte, con effetto esterno. Questa competenza normativa è limitata all'emanazione di disposizioni tecniche di importanza subordinata.

### **Principio 14**

Solo in via eccezionale gli istituti, conformemente al proprio scopo e agli obiettivi a medio termine della Confederazione, instaurano cooperazioni e assumono partecipazioni. Le unità rese autonome che rivestono la forma giuridica della società anonima possono instaurare cooperazioni e assumere partecipazioni secondo il diritto della società anonima e quindi nel quadro dello scopo sociale. Le partecipazioni devono contribuire a lungo termine a

## Documentazione

salvaguardare o ad aumentare il valore dell'azienda, devono poter essere ben gestite e permettere di tenere sufficientemente conto dell'aspetto dei rischi.

### **Principio 15**

In presenza di una base giuridica corrispondente gli istituti possono fornire prestazioni commerciali accessorie, purché queste siano in stretta correlazione con il compito principale, non ne pregiudichino l'adempimento, non abbiano effetti distorsivi sulla concorrenza e nel complesso permettano di coprire almeno i costi.

### **Principio 16 (completato)**

In quanto garante dell'adempimento dei compiti ed ente proprietario, la Confederazione dirige sul piano strategico le unità rese autonome, fissandone gli obiettivi di livello superiore da raggiungere a medio termine. Determinando le caratteristiche fondamentali degli obiettivi strategici, la Confederazione esercita la propria influenza sul loro sviluppo in quanto organizzazioni o imprese («direttive concernenti l'azienda») e sui loro compiti («direttive concernenti i compiti»). L'intensità con cui è diretto l'adempimento dei compiti è maggiore se quest'ultimo:

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

Il conseguimento degli obiettivi è misurato secondo i criteri e la periodicità definiti nel quadro degli obiettivi strategici.

### **Principio 17**

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 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.

### **Principio 18**

Affinché possa adempiere la sua funzione di controllo sugli istituti, al Consiglio federale vengono presentati alla fine dell'esercizio annuale i seguenti atti:

- il rapporto (intermedio) del consiglio d'amministrazione o d'istituto sul conseguimento degli obiettivi strategici;
- il rapporto di gestione del consiglio d'amministrazione o d'istituto;
- il rapporto dell'ufficio di revisione esterno (se non è già integrato nel rapporto di gestione);
- il rapporto del Controllo federale delle finanze concernente la verifica dell'istituto effettuata eventualmente nell'ambito della vigilanza finanziaria.

Il Consiglio federale può prevedere che tale funzione di controllo sia svolta integralmente o parzialmente dai dipartimenti competenti.

## Documentazione

### **Principio 19**

Per gli istituti, il contenuto minimo del rapporto di gestione è determinato in conformità al diritto della società anonima.

### **Principio 20**

Il rapporto di gestione degli istituti è sottoposto all'approvazione del Consiglio federale (e dei dipartimenti competenti) prima della sua pubblicazione.

### **Principio 21**

Per gli istituti, il Consiglio federale (e i dipartimenti competenti) decide ogni anno in merito al discharge al consiglio d'amministrazione o d'istituto.

### **Principio 22**

Il rapporto dell'ufficio di revisione esterno è determinato, per gli istituti, in conformità al diritto della società anonima.

### **Principio 22a (nuovo)**

Per le società anonime di diritto privato, il controlling del Consiglio federale utilizza gli strumenti di gestione strategica di cui la Confederazione dispone in qualità di azionista conformemente al diritto delle obbligazioni. Nel caso delle società anonime di diritto speciale e degli istituti di diritto pubblico, le disposizioni organizzative prevedono una base giuridica per il controlling degli obiettivi strategici del Consiglio federale.

Il controlling del Consiglio federale sottostà all'alta vigilanza dell'Assemblea federale.

### **Principio 22b (nuovo)**

In caso di sviluppi sfavorevoli il Consiglio federale può adottare i seguenti provvedimenti:

- completare o rettificare gli obiettivi;
- rifiutare l'approvazione del rapporto di gestione;
- negare di dare discharge;
- rimuovere o sostituire persone;
- avanzare pretese di responsabilità;
- proporre provvedimenti legislativi.

### **Principio 23**

Le unità rese autonome tengono una propria contabilità.

### **Principio 24**

La dotazione di capitale delle unità rese autonome è determinata tenendo conto delle garanzie assunte dalla Confederazione (ad es. garanzia della liquidità) come pure in funzione del reale fabbisogno (tra cui il sostrato di responsabilità) e della consuetudine del settore. La dotazione di capitale non frutta interessi.

## Documentazione

### **Principio 25**

Per le unità rese autonome che a livello contabile figurano nel consuntivo della Confederazione (consolidamento integrale), il Consiglio federale emana prescrizioni sulla presentazione dei conti.

### **Principio 26**

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

### **Principio 27**

Per gli istituti, il Consiglio federale decide ogni anno sull'impiego dell'eventuale utile nell'ambito dell'approvazione dei conti.

### **Principio 28**

L'assoggettamento fiscale degli istituti dipende dall'attività e non dalla forma giuridica. In caso di assoggettamento fiscale parziale, essi sono tenuti a presentare i propri conti per settori d'attività.

### **Principio 29 (nuovo)**

Le unità rese autonome che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico hanno uno statuto del personale di diritto pubblico nel quadro della LPers.

Le unità rese autonome che forniscono principalmente prestazioni sul mercato hanno uno statuto del personale di diritto privato.

Il tipo di statuto del personale deve essere definito nelle disposizioni organizzative.

### **Principio 30 (nuovo)**

Nel caso di uno statuto del personale di diritto pubblico nel quadro della LPers, le disposizioni di esecuzione comprendono almeno principi e valori di riferimento concernenti:

- retribuzione;
- prestazioni accessorie.

Queste devono essere approvate dal Consiglio federale.

### **Principio 31 (nuovo)**

Nel caso di uno statuto del personale di diritto privato, l'applicazione della legislazione sulla retribuzione dei quadri al consiglio d'amministrazione o d'istituto, alla direzione nonché a determinate categorie di collaboratori deve essere disciplinata nelle disposizioni organizzative.

### **Principio 32 (nuovo)**

Nel quadro degli obiettivi strategici, la Confederazione stabilisce direttive in materia di politica del personale per le unità rese autonome.



**Principio 33 (nuovo)**

Gli standard minimi in materia di diritto del lavoro e l'obbligo di condurre trattative ai fini della conclusione di un CCL devono essere stabiliti nel quadro della regolamentazione del mercato.

**Principio 34 (nuovo)**

Per le unità rese autonome che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico occorre prevedere uno statuto di cassa pensioni di diritto pubblico con affiliazione a PUBBLICA.

Per le unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato occorre prevedere uno statuto di cassa pensioni di diritto privato.

Il tipo di statuto di cassa pensioni deve essere definito nelle disposizioni organizzative.

**Principio 35 (nuovo)**

In caso di creazione di nuove unità nonché di uscita da PUBBLICA di unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato, il datore di lavoro deve trasferire i propri beneficiari di rendite alla nuova cassa di previdenza o continuare perlomeno ad assumersi per loro la responsabilità finanziaria.

**Principio 36 (nuovo)**

Il Consiglio federale approva i contratti d'affiliazione a PUBBLICA di unità rese autonome che forniscono prestazioni a carattere monopolistico o adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza.

I contratti d'affiliazione possono derogare ai contratti per il personale dell'Amministrazione federale solo se necessario a causa dei compiti o della struttura del personale del datore di lavoro interessato.

**Principio 37 (nuovo)**

Nel quadro degli obiettivi strategici, la Confederazione stabilisce direttive in materia di politica previdenziale per le unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato.