

Rapporto del Controllo federale delle finanze a destinazione della Delegazione delle finanze delle Camere federali e del Consiglio federale sull'attività svolta nel 2009

del 9 febbraio 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

ci pregiamo sottoporvi il rapporto del Controllo federale delle finanze sulla sua attività svolta nell'anno trascorso. Conformemente all'articolo 14 capoverso 3 della legge sul Controllo delle finanze (LCF; RS 614.0), il rapporto riferisce su accertamenti e valutazioni rilevanti, come pure sulle pendenze e sui motivi degli eventuali ritardi. Il rapporto è pubblicato nel Foglio federale.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

9 febbraio 2010

Controllo federale delle finanze:
Il direttore, Kurt Grüter

Compendio

Il Controllo federale delle finanze (CDF) è l'organo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione. Secondo l'articolo 1 della legge sul Controllo delle finanze (LCF), nella sua attività di verifica il CDF è tenuto a osservare soltanto la Costituzione federale e la legge. È autonomo e indipendente e coadiuva, da una parte, l'Assemblea federale nell'esercizio delle sue competenze di alta vigilanza e, dall'altra, il Consiglio federale nell'esercizio della vigilanza. Uno dei suoi compiti principali consiste nella verifica della gestione finanziaria della Confederazione. Il CDF interviene in ogni fase dell'esecuzione del preventivo, ad esempio attraverso revisioni di chiusure annue, verifiche sul posto presso unità amministrative, organizzazioni parastatali e beneficiari di sussidi nell'ambito della vigilanza finanziaria oppure controlli preventivi prima di contrarre obblighi. Sono sottoposti alla vigilanza finanziaria tutte le unità amministrative della Confederazione, i beneficiari di sussidi e le organizzazioni esterne all'Amministrazione federale indipendentemente dalla loro forma giuridica a cui la Confederazione ha demandato l'adempimento di compiti pubblici. Secondo l'articolo 5 della LCF, il CDF esercita la vigilanza finanziaria secondo i criteri della regolarità, della legalità e della redditività. Per mezzo di verifiche della redditività e di valutazioni, esso intende contribuire allo sviluppo di una gestione dell'Amministrazione orientata all'efficienza e aumentare l'efficienza dei programmi. I mandati di verifica vengono selezionati secondo criteri di rischio. Le verifiche tengono conto del sistema di controllo interno, della gestione dei rischi e degli aspetti della «Good Governance». Nella sua valutazione del 2009 concernente la Svizzera, il Fondo monetario internazionale ha evidenziato l'estensione del campo di vigilanza e l'indipendenza del CDF.

Conformemente all'articolo 14 della legge sul Controllo delle finanze (LCF), il CDF presenta ogni anno alla Delegazione delle finanze delle Camere federali e al Consiglio federale un rapporto che informa sul volume e sui punti centrali dell'attività di revisione, come pure sulle principali constatazioni e valutazioni e sui casi di revisione in sospeso. Nell'anno in rassegna esso ha effettuato circa 140 verifiche di vigilanza finanziaria e finali che sono state completate con un rapporto scritto. L'introduzione del nuovo modello contabile ha determinato un cambiamento fondamentale nella gestione finanziaria dell'Amministrazione federale. Il CDF ha constatato che le unità amministrative hanno affrontato questo cambiamento con grande impegno e sostanzialmente con successo. Nel quadro delle sue verifiche ha però anche rilevato che i nuovi principi della tenuta dei conti, del computo interno delle prestazioni o del sistema di controllo interno non sono sempre applicati correttamente, il che non sorprende affatto vista la loro complessità. Anche in futuro il CDF aiuterà a consolidare ulteriormente il nuovo modello contabile. Con le sue raccomandazioni non intende favorire la burocratizzazione ma provvedere affinché il rapporto tra i costi e l'utilità sia adeguato. Nell'ambito dell'acquisto di merci e di prestazioni il CDF ha nuovamente insistito sul rispetto delle prescrizioni del diritto sugli acquisti pubblici e preteso che le commesse siano aggiudicate in condizioni di libera concorrenza. Nel settore della perequazione finanziaria ha constatato ulterio-

ri miglioramenti nella qualità dei dati per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri.

Le spese per il personale rappresentano circa i tre quarti delle spese complessive del CDF, che ammontano a 20 milioni di franchi. Con il proprio personale il CDF assolve il 90 per cento del programma annuo. Il rimanente 10 per cento viene svolto da esterni. Le spese del CDF corrispondono allo 0,3 per mille delle spese complessive della Confederazione.

Il presente rapporto espone le constatazioni e i metodi di lavoro del CDF. Il capitolo 1 illustra le priorità della vigilanza finanziaria, suddivise per settori di compiti della Confederazione. Oltre alla vigilanza finanziaria, il CDF svolge diversi mandati concernenti le verifiche finali. Fra questi, il più importante è quello della verifica del consuntivo. Il capitolo 2 riassume i principali risultati di questa verifica e commenta i risultati della verifica effettuata presso le assicurazioni sociali, i Politecnici federali e altre organizzazioni. Il capitolo 3 offre un compendio dei lavori di revisione presso le organizzazioni internazionali. Il capitolo 4 informa sui casi di revisione in sospeso e sul «whistleblowing» (segnalazione di irregolarità). Nel capitolo 5 sono illustrate le altre funzioni assunte dal CDF come la facoltà di presentare osservazioni nella procedura legislativa, di partecipare in organi specialistici e di trasmettere principi di buona prassi. Il capitolo 6 fornisce una panoramica sulle relazioni del CDF. Questi è integrato in una rete di organi di vigilanza e di associazioni professionali e può pertanto profittare di un ricco scambio di esperienze. Infine, nel capitolo 7 il CDF si presenta.

Le seguenti constatazioni concernono fattispecie ed eventi degli anni 2008 e 2009 e sono state fatte in occasione delle revisioni dell'anno in rassegna. L'elenco completo delle revisioni si trova nell'allegato 1. Al momento dell'elaborazione del presente rapporto non era stato possibile valutare in modo esaustivo in quale misura le carenze illustrate erano state colmate e in che modo le raccomandazioni del CDF erano già state attuate. Le verifiche successive permetteranno di giudicare lo stato concreto dei singoli affari.

Indice

Panoramica	2154
Elenco delle abbreviazioni	2158
1 Principali punti di verifica	2160
1.1 Difesa nazionale	2160
1.1.1 Commesse della Confederazione al Gruppo tecnologico RUAG	2160
1.1.2 Reddittività, impiego e gestione di sistemi dell'esercito	2161
1.1.3 Gestione finanziaria del Centro di competenza NBC	2163
1.1.4 Il modello dei locatari – applicazione nell'esercito	2163
1.2 Settore dei trasporti	2164
1.2.1 Circolazione stradale	2164
1.2.2 Traffico su rotaia	2165
1.2.3 Conteggio del prestito federale da parte di Swissair	2167
1.3 Formazione e ricerca	2168
1.3.1 Attività accessorie dei professori universitari	2168
1.3.2 Pianificazione strategica e trasparenza dei costi degli esperimenti sugli animali	2169
1.3.3 Gestione della ricerca energetica finanziata dalla Confederazione	2170
1.3.4 Settore degli acquisti negli istituti di ricerca dei PF	2171
1.4 Sanità e previdenza sociale	2172
1.5 Relazioni con l'estero	2173
1.6 Finanze e imposte	2174
1.6.1 Valutazione del controllo delle imprese nell'ambito dell'imposta federale diretta	2174
1.6.2 Nuova perequazione finanziaria e ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni	2175
1.6.3 Copertura del rischio di cambio	2176
1.7 Informatica dell'Amministrazione federale	2177
1.7.1 Norme e standard	2177
1.7.2 Programma INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni	2178
1.7.3 Piattaforma di Governo elettronico per il Foglio ufficiale svizzero di commercio	2178
1.7.4 Sicurezza delle reti informatiche tra la Confederazione e i Cantoni	2179
1.8 Altri settori di compiti della Confederazione	2179
2 Verifiche finali	2182
2.1 Consuntivo	2182
2.2 Fondo per i grandi progetti finanziari	2182
2.3 Fondo infrastrutturale	2183
2.4 Assicurazioni sociali	2183
2.5 Aziende e istituti	2184
3 Organizzazioni internazionali	2185

4 Revisioni in sospeno e notifice	2186
4.1 L'attuazione delle raccomandazioni del CDF	2186
4.2 Revisioni in sospeno secondo l'articolo 14 della legge sul Controllo delle finanze	2186
4.3 Notifiche secondo l'articolo 15 della legge sul Controllo delle finanze	2187
4.4 Whistleblowing, un prezioso ausilio per il CDF	2187
5 Procedura legislativa e pareri	2188
5.1 Revisione della legge sul Controllo federale delle finanze	2188
5.2 Pareri e consultazioni	2189
5.3 Collaborazione in gruppi di esperti	2189
5.4 Trasmissione di principi di buona prassi	2189
6 Il CDF e altri organi di vigilanza	2190
6.1 Controlli cantonali delle finanze	2190
6.2 Ispettorati delle finanze della Confederazione	2191
6.3 Corti dei conti estere	2191
6.4 Organizzazioni professionali e associazioni professionali	2192
7 Il controllo federale delle finanze si presenta	2192
7.1 Posizione istituzionale e compiti	2192
7.2 Personale	2194
7.3 Finanze	2195
7.4 Rischi	2195
8 Prospettive	2196

Allegati

1. Compendio delle verifiche effettuate presso Autorità e Tribunali, presso Dipartimenti e Imprese nonché Organizzazioni affiliate e internazionali	2197
2. Ispettorati delle finanze (revisione interna) dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata ai sensi dell'articolo 11 della legge sul Controllo delle finanze	2206
3. Organigramma	2207

Elenco delle abbreviazioni

A

AD	Assicurazione contro la disoccupazione
AELS	Associazione europea di libero scambio
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione invalidità
ASRI	Associazione svizzera per le revisioni interne
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti

C

CDF	Controllo federale delle finanze
CIC	Consiglio informatico della Confederazione
C4I, C4ISTAR	Pianificazione e gestione strategica di programmi

D

DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione

E

EFTA	European Free Trade Association (AELS)
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions

F

Fondo FTP	Fondo per i grandi progetti ferroviari
FUSC	Foglio ufficiale svizzero di commercio

G

GEL	Guerra elettronica
GEMAP	Gestione con mandati di prestazione e preventivo globale
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption

I

IFASS	Sistema integrato d'esplorazione e d'emissione radio
IFRS	International Financial Reporting Standards
INTOSAI	Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo delle finanze pubbliche
ISACA	Information Systems Audit and Control Association

L

LCF	Legge federale sul Controllo federale delle finanze
-----	---

N

NFTA Nuova ferrovia transalpina
NMC Nuovo modello contabile della Confederazione

O

OIPG Ordinanza sulle indennità di perdita di guadagno
OMPI Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale
OSIC Organo strategia informatica della Confederazione
OTIF Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali ferroviari

P, R

PF Politecnico federale
RUAG Gruppo tecnologico svizzero: Aerospace, Defence, Technology

S, T

SAP Software standard per la contabilità
SECO Segreteria di Stato dell'economia
SEVAL Società svizzera di valutazione
TIC Tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'Amministrazione federale

U

UFC Ufficio federale della cultura
UFCL Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFE Ufficio federale dell'energia
UFIT Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFT Ufficio federale dei trasporti
UIT Unione internazionale delle telecomunicazioni
UPU Unione postale universale
USTRA Ufficio federale delle strade

Rapporto

1 Principali punti di verifica

1.1 Difesa nazionale

Nel DDPS il CDF ha esaminato diversi settori, in particolare gli acquisti, alcune questioni riguardanti la RUAG, i progetti nell'ambito dei sistemi di condotta e di esplorazione come pure singole unità amministrative. L'elenco completo delle revisioni si trova nell'allegato 1.

1.1.1 Commesse della Confederazione al Gruppo tecnologico RUAG

Nel 2007 la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale ha deciso di far eseguire un controllo indipendente dall'Amministrazione dell'attività commerciale della RUAG e ha presentato la relativa domanda alla Delegazione delle finanze delle Camere federali, che ha incaricato il CDF di effettuare la verifica. Il Gruppo tecnologico RUAG fabbrica prodotti ad uso militare e civile e offre le relative prestazioni di servizio. Nata dalle imprese di armamento statali, la RUAG Holding SA è stata fondata il 1° gennaio 1999 come società anonima di diritto privato. La Confederazione Svizzera è azionista unica. Nel 2007 la cifra d'affari ammontava a 1,4 miliardi, di cui il 34 per cento proveniva dal Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). Poiché deve essere competitiva sia nel settore civile, sia in quello militare, la RUAG deve realizzare un margine EBIT (utile al lordo degli oneri finanziari e fiscali) adeguato di oltre il 6 per cento, senza conseguire utili «inadeguati» dalle commesse in condizioni di monopolio del DDPS. Nel 2007 il rendimento ammontava al 5,4 per cento. Attualmente la RUAG impiega 6700 dipendenti, 3800 dei quali lavorano in Svizzera. La revisione doveva soprattutto accertare eventuali distorsioni della concorrenza tra le commesse in condizioni di monopolio del DDPS e le commesse civili e valutare il rapporto prezzo-prestazioni nel caso delle commesse della Confederazione. Nelle singole filiali è stato verificato il margine delle commesse della Confederazione rispetto ai mandati di terzi e l'eventuale presenza di finanziamenti trasversali non ammissibili.

Il CDF è giunto alla conclusione che il grado di dipendenza delle filiali RUAG dalle commesse del DDPS varia da una filiale all'altra, che non vi sono finanziamenti trasversali a vantaggio di commesse di terzi e che il margine di utile delle imprese RUAG in Svizzera è superiore a quello delle imprese operanti all'estero. Le disposizioni relative agli acquisti nel settore dell'armamento sono state rispettate. Si rileva un potenziale di ottimizzazione nell'acquisto di armamenti. In questo contesto occorre far presente che vi sono interessi e priorità divergenti nell'industria degli armamenti. Le condizioni quadro politiche, di politica della sicurezza, economiche e giuridiche in parte si contraddicono. Le raccomandazioni del CDF sono state accettate e sono confluite in diversi progetti.

Da un paragone con la Finlandia e la Norvegia è emerso che una garanzia indipendente in materia di acquisti, manutenzione e mantenimento dei beni d'armamento rappresenta un criterio fondamentale della politica di difesa anche in questi Paesi. Tuttavia, negli ultimi anni Finlandia e Norvegia hanno ridotto le partecipazioni statali alle imprese di armamento. La Finlandia ha rafforzato la sua posizione industriale nel settore dell'armamento tramite un partner internazionale di rilievo. Per contro la Norvegia ha scelto una soluzione che combina partecipazioni private e diversificazione nei mercati civili. Anche in Svizzera ci si è resi conto che per sussistere a lungo termine un'impresa di armamento deve avere determinate dimensioni e procedere a una diversificazione in altri settori. Negli ultimi anni la RUAG ha perseguito questo obiettivo soprattutto con l'acquisizione di imprese. Il rapporto è consultabile nel sito www.efk.admin.ch.

1.1.2 Redditività, impiego e gestione di sistemi dell'esercito

In seno all'esercito il CDF ha verificato numerosi settori della condotta (C4I) e dell'esplorazione (ISTAR) integrate, che sono in fase di realizzazione. L'accento è stato posto sulle questioni riguardanti la pianificazione strategica e la gestione dei programmi C4I e ISTAR, la redditività e l'impiego di sistemi di condotta della guerra elettronica (CGE) come pure gli acquisti nell'ambito di determinati progetti e sistemi.

In Svizzera l'espressione condotta della guerra elettronica è utilizzata per designare l'esplorazione dei segnali e il combattimento elettronico; questi coinvolgono numerosi sistemi. La condotta della guerra elettronica è nel suo insieme un settore parziale della condotta (C4I) e dell'esplorazione (ISTAR) integrate, che sono in fase di realizzazione. La condotta e l'esplorazione integrate assorbono circa un terzo degli investimenti previsti per gli armamenti e rappresentano – con un volume di investimenti pari a 5,6 miliardi di franchi dal 2003 al 2015 – una delle più importanti voci di spesa dell'esercito svizzero.

I progetti esaminati si contraddistinguono per l'elevata complessità tecnica e la dipendenza reciproca. Da qui l'importanza di una strategia globale, una panoramica dei costi trasparente e completa, un controlling efficace e una stretta collaborazione tra i diversi servizi, presupposti che al momento non sono sufficientemente soddisfatti.

Oggetto della verifica della condotta della guerra elettronica (CGE) sono stati innanzi tutto la disponibilità operativa dei sistemi, i costi d'esercizio e di manutenzione e la redditività. Il CDF ha analizzato inoltre la gestione del progetto per l'acquisto di IFASS (Sistema integrato d'esplorazione e d'emissione radio), ELINT-S (esplorazione elettronica) e COMMINT-HVU (esplorazione radio) delle Forze aeree.

Il CDF ha constatato che i gestori (milizia, militari di professione, personale civile) sono in grado di garantire la disponibilità operativa dei sistemi di condotta della guerra elettronica nel quadro dei requisiti minimi definiti. Le lacune sono riconducibili in primo luogo a problemi tecnici, in parte dipendenti dall'età dei sistemi. I costi di manutenzione per tutti i sistemi di condotta della guerra elettronica ammontano annualmente a circa 20 milioni di franchi e sono esposti in modo comprensibile. Con l'introduzione di nuovi grandi progetti, ad esempio IFASS, si deve prevedere che tali costi raddoppino. La cura e la manutenzione dei sistemi competono quasi esclu-

sivamente all'impresa federale d'armamento RUAG, che in tal modo dispone, di fatto, di una posizione di monopolio. Il potenziale di risparmio tramite scorpori è ridotto.

Non è stato facile individuare una chiara strategia della guerra elettronica che tenesse conto sia delle necessità militari, sia di quelle civili. La condotta della guerra elettronica è un importante elemento della ricerca di informazioni per il Servizio delle attività informative. Con il rafforzamento di questo servizio, la sua importanza è ulteriormente cresciuta. La strategia della condotta della guerra elettronica deve essere armonizzata con quella del Servizio delle attività informative, cosa che in passato non è sempre stata fatta. In considerazione della scarsità di risorse, è imperativo definire le priorità per il fabbisogno militare e civile. La collaborazione tra tutti gli interessati in seno al DDPS può essere migliorata. Essa è essenziale per rendere economicamente efficiente l'esercizio e la manutenzione dei sistemi.

Il CDF ha constatato che i progetti IFASS, ELINT e COMMINT hanno una durata molto lunga e sono inseriti in un contesto poco stabile. Le profonde riforme dell'esercito e i vari cambiamenti intervenuti a livello di personale durante questo periodo nonché la rapida evoluzione tecnologica costituiscono rischi per la conclusione positiva di questi progetti, nonostante il grande impegno dei gruppi di progetto. I progetti sono stati avviati prima che gli obiettivi superiori e le condizioni quadro fossero sufficientemente definiti e formulati. Mancavano un piano strutturale dettagliato e direttive chiare. Nemmeno nell'attribuzione delle competenze vi era chiarezza. Poiché singole organizzazioni di utenti non hanno potuto descrivere in modo sufficientemente concreto le proprie necessità nella fase concettuale e vi erano lacune nel coordinamento, l'offerente ha assunto una forte posizione. Non è neppure usuale che armatisse eserciti allo stesso tempo la funzione di capoprogetto, di acquirente e di impresa generale nell'ambito di IFASS. Questo accumulo di ruoli in un progetto i cui costi si aggirano sui 400 milioni di franchi presuppone almeno una forte vigilanza da parte del committente, che però il CDF non ha constatato. Soprattutto la suddivisione dei ruoli tra committente e vigilanza del progetto dovrebbe essere definita più chiaramente.

È difficile accertare il volume esatto degli investimenti effettuati nei programmi C4ISTAR. I 5,6 miliardi menzionati più sopra rappresentano soltanto una parte delle spese complessive, poiché alcuni progetti parziali già conclusi non sono stati considerati. Il CDF ha inoltre constatato che l'assegnazione dei diversi progetti ai programmi C4ISTAR non è disciplinata chiaramente. A causa di rinvii, rinunce e ridimensionamenti di diversi progetti, la realizzazione della condotta e dell'esplorazione integrate (C4ISTAR) è compromessa sotto il profilo dei termini e dei contenuti. Il Comando dell'esercito ha pertanto deciso di elaborare un quadro d'insieme dei programmi C4ISTAR come base per la pianificazione. Esso deve illustrare le dipendenze rilevanti dei diversi progetti C4ISTAR tra e con altri sistemi d'arma. Su questa base occorre poi determinare gli elementi indispensabili, affinché C4ISTAR possa dare il suo contributo a Esercito XXI. In questo contesto bisogna anche definire i ruoli dei diversi partecipanti al programma.

Il DDPS è d'accordo con le raccomandazioni del CDF e, in vista della loro attuazione, ha istituito diversi gruppi di lavoro che devono elaborare possibili soluzioni. Come reazione ai rapporti del CDF, il Comando dell'esercito ha inoltre disposto un blocco provvisorio dei crediti per tutti i progetti nell'ambito di C4ISTAR, per fare il punto della situazione. In base a un primo controllo, è stata autorizzata la prosecuzione di circa due terzi dei progetti.

1.1.3 Gestione finanziaria del Centro di competenza NBC

Il CDF ha esaminato la gestione finanziaria del Centro di competenza NBC (nucleare, biologico, chimico) dell'esercito a Spiez. I risultati della verifica sono stati buoni. Il CDF ha tuttavia raccomandato di garantire una maggiore trasparenza dei costi, indicando nei conti tutte le spese del Centro di competenza NBC. A livello amministrativo il Centro di competenza NBC e il LABORATORIO SPIEZ sono assoggettati al DDPS. Il LABORATORIO SPIEZ ha una propria amministrazione, mentre il Centro di competenza NBC è aggregato a una struttura centrale. Sono inoltre finanziati da fonti differenti e pertanto è difficile determinare le spese complessive. Il CDF ha raccomandato di determinare i costi per la formazione NBC di organizzazioni non federali come le organizzazioni di soccorso e i Cantoni e di prendere in considerazione un loro aumento ai fini di un'assunzione dei costi più corretta. Gli emolumenti riscossi per lo svolgimento di questi corsi non basta a coprire gli effettivi costi per l'infrastruttura, l'insegnamento e la preparazione. Nella maggior parte dei casi i partecipanti pagano soltanto l'alloggio. Nei pareri si è fatto riferimento alle difficoltà tecniche e finanziarie nell'attuazione delle raccomandazioni. I nuovi mandati di prestazione dovrebbero permettere di ottimizzare la collaborazione tra il LABORATORIO e il Centro di competenza.

1.1.4 Il modello dei locatari – applicazione nell'esercito

Il CDF ha esaminato il ruolo dello Stato maggiore dell'esercito quale locatario strategico dell'Aggruppamento Difesa. Con l'introduzione del nuovo modello contabile della Confederazione e della gestione immobiliare del DDPS si vuole promuovere la consapevolezza dei costi e sostenere l'impiego parsimonioso dei mezzi. Nell'ambito della gestione immobiliare le unità amministrative devono analizzare scrupolosamente il loro fabbisogno di superficie, pianificarlo a medio e a lungo termine e iscrivere nel preventivo le corrispondenti pigioni. Il CDF ha constatato che sono stati avviati passi importanti per la gestione del volume. Il concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito ha consentito, in una prima fase, di definire con precisione il futuro fabbisogno immobiliare per ogni impianto e di effettuare una prima assegnazione sommaria dell'utilizzazione. Tuttavia, finora il suddetto Concetto non ha potuto essere attuato come previsto, per cui non è stato nemmeno possibile raggiungere importanti obiettivi. Non si è potuto intervenire nel parco immobiliare né stabilire, analizzare e ottimizzare in modo definitivo il quantitativo necessario. Diversi piani regionali e locali non sono ancora stati presentati. Manca pertanto un'importante base per la formulazione e la valutazione del fabbisogno dei singoli progetti. Il volume non è stato dunque adeguato alle prestazioni del gestore, che sono già state ridotte. La manutenzione di alcuni edifici militari è in parte insufficiente. Questa perdita di valore mette in pericolo il loro utilizzo attuale e futuro.

Il CDF ha pertanto raccomandato di elaborare quanto prima i piani di utilizzo mancanti e di attuare le misure derivanti dai piani già approntati. Dal mero punto di vista dei costi, i concetti di stazionamento e di uso dovrebbero essere definiti secondo criteri economici e non dovrebbero tener conto di interessi di politica regionale. Non del tutto integrati nel masterplan sono i cosiddetti piccoli progetti e le attività di manutenzione.

I progetti immobiliari sono gestiti tramite gli investimenti e non le pigioni e ciò non corrisponde alle prescrizioni del nuovo modello contabile. Le unità amministrative devono essere coinvolte maggiormente nella responsabilità finanziaria proprio attraverso le pigioni. Se si considera unicamente l'ottica degli investimenti si prendono spesso decisioni a favore di investimenti meno costosi che potrebbero però comportare elevate spese di manutenzione. Secondo lo Stato maggiore dell'esercito la mancanza di incentivi a contenere i costi rende difficile assicurare una gestione efficace mediante le pigioni. D'intesa con armasuisse Immobili, il capo dell'esercito ha preso atto del risultato della verifica e delle raccomandazioni del CDF e li ha accettati.

1.2 Settore dei trasporti

1.2.1 Circolazione stradale

Nell'Ufficio federale delle strade (USTRA), il CDF ha verificato l'evoluzione dei costi di dieci gallerie autostradali e l'aggiudicazione delle commesse nell'ambito delle strade nazionali.

Il CDF ha esaminato l'*evoluzione dei costi di dieci gallerie autostradali* e ha constatato che i costi finali effettivi superano i costi preventivati in media del 20 per cento. Studi internazionali mostrano che i costi di progetti sotterranei vengono regolarmente sottostimati. Con la presente verifica il CDF ha voluto determinare l'evoluzione dei costi di determinati progetti e prendere in esame la qualità dei preventivi. Le gallerie autostradali analizzate sono state costruite dai Cantoni, ma i relativi progetti hanno dovuto essere approvati dall'USTRA.

Il CDF ha criticato la mancanza di trasparenza nell'evoluzione dei costi rilevando lacune nella documentazione e differenze nella qualità. La determinazione dei costi si è rivelata difficile. Dall'analisi è emerso che i costi effettivi dei dieci progetti esaminati, ivi compreso il rincaro, si situavano tra il 77 e il 187 per cento dei costi preventivati, da cui risulta un aumento medio del 20 per cento. Le differenze maggiori si riscontrano nell'aggiudicazione delle commesse. L'importo di aggiudicazione era compreso tra il 58 e il 165 per cento dei costi preventivati. Anche se è stato possibile aggiudicare l'opera a una somma più bassa di quella preventivata, durante i lavori di costruzione possono intervenire cambiamenti che sono trattati come accordi aggiuntivi ai contratti. Per quasi tutti i progetti i costi erano superiori a quanto convenuto originariamente nel contratto. La differenza tra il prezzo contrattuale e i costi finali si situa tra -12 e +88 per cento. Per cinque edifici si sono adeguate le quantità o le prestazioni senza modificare il progetto, il che deve essere ricondotto alla redazione di preventivi imprecisi. Il CDF ha constatato altresì lacune nel controlling e nel reporting.

Con la nuova ripartizione dei compiti, all'inizio del 2008 l'intera responsabilità della rete delle strade nazionali è passata dai Cantoni all'USTRA che assume in tal modo, fatta eccezione per i progetti di completamento della rete, il ruolo di committente. Secondo il CDF l'introduzione di nuove direttive per la gestione di progetti e il controlling degli investimenti va nella giusta direzione. Ha formulato diverse raccomandazioni orientate alla nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Ravvisa possibili miglioramenti nella gestione dei progetti e dei costi, nella procedura d'offerta, nella gestione dei rischi come pure nel ruolo dell'USTRA

quale organo di approvazione dei progetti. L'USTRA ha accettato le raccomandazioni e intende attuarle prossimamente. Il rapporto è consultabile nel sito www.efk.admin.ch.

Le commesse nell'ambito delle strade nazionali sono aggiudicate per la maggior parte dei casi in conformità alle pertinenti prescrizioni. Il CDF ha raccomandato di concludere contratti quadro oppure di convenire nei nuovi contratti opzioni per evitare un indesiderato «splitting dei contratti». Le verifiche concernenti gli acquisti e i contratti interne all'USTRA sono pianificate ed eseguite accuratamente. Gli acquisti da sottoporre a esame devono invece essere scelti più spesso in modo orientato al rischio. Alla lotta contro la corruzione nel settore degli acquisti è attribuita l'importanza necessaria.

1.2.2 Traffico su rotaia

Le verifiche hanno riguardato essenzialmente AlpTransit, i pannelli fonoassorbenti e il traffico regionale.

Il CDF esercita su *AlpTransit* una vigilanza finanziaria d'accompagnamento. Le verifiche del CDF e dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT), delle società azionarie di revisione e degli organi interni di vigilanza dei produttori sono effettuate in modo coordinato. Su iniziativa del CDF, questa piattaforma di coordinamento e informazione è stata concepita per tutti gli organi di verifica. In tal modo, è stato possibile aumentare l'efficienza della vigilanza, evitare doppioni, promuovere l'unità di dottrina ed eliminare le lacune nel processo di verifica nel caso di grandi rischi. Ampi controlli informatici e analisi sistematiche dei rischi da parte dei singoli organi di controllo sono stati avviati dal CDF. L'attività di revisione è valutata dal CDF, fornisce a quest'ultimo indicazioni per la propria analisi dei rischi e serve a garantire la qualità. Con la valutazione dei rapporti dell'UFT, il CDF è in grado di offrire alla delegazione di vigilanza parlamentare della NFTA indicazioni riguardanti importanti contenuti e sviluppi. Nel caso dell'AlpTransit San Gottardo SA, il CDF ha esaminato se i contratti di appalto per la *galleria di base del Monte Ceneri* sono attuati correttamente. L'accento è stato posto sul rilevamento delle prestazioni, sulle modifiche, sui pagamenti anticipati e sulla sorveglianza della solvibilità delle parti contrattuali. L'esame ha dato nel complesso buoni risultati. Per quanto concerne l'*asse del Lötschberg*, il CDF ha accertato se il passaggio della galleria di base dal committente BLS AlpTransit SA all'esercente BLS Netz SA è avvenuto in modo regolare. Ha constatato che la sorveglianza delle garanzie è assicurata. L'UFT ha inoltre confermato al CDF la regolarità del passaggio alla nuova società. È altresì garantita l'esecuzione integrale e tempestiva dei restanti lavori. Grazie alle diverse attività di verifica, il CDF dispone di una buona visione d'insieme sui grandi progetti di AlpTransit, il grande progetto maggiormente controllato della Svizzera con un ampio sistema di controlling e reporting.

Nell'anno in rassegna, il CDF ha esaminato in seno all'UFT anche l'*efficacia della gestione dei progetti* e dell'*attività di vigilanza* nell'ambito della NFTA. Esso è giunto alla conclusione che l'attività di vigilanza è adeguata, ma che bisogna rafforzare la gestione strategica dei progetti. Ha raccomandato all'UFT di seguire da vicino l'azienda AlpTransit Gotthard SA in modo che le modifiche e le raccomandazioni possano essere attuate per tempo. Il CDF è anche l'organo di revisione del Fondo per i grandi progetti ferroviari (cfr. n. 2.2).

In seno alle *Ferrovie federali svizzere* il CDF ha verificato l'*esecuzione dei contratti concernenti i pannelli fonoassorbenti*. Sulla base di progetti di costruzione scelti è stata valutata l'esecuzione delle commesse secondo i criteri della regolarità, della legalità e della redditività conformemente ai contratti d'appalto. Fino alla fine del 2008 erano stati realizzati in Svizzera complessivamente 88 progetti concernenti i pannelli fonoassorbenti per un ammontare di 300 milioni di franchi. Il programma per i pannelli fonoassorbenti deve essere attuato entro il 2015, il che comporterà presunti costi finali di 700 milioni di franchi.

L'esame ha dato nel complesso buoni risultati, in particolare per quanto concerne la gestione delle tappe basilari dei progetti e l'elaborazione dettagliata dei progetti. La necessità dei pannelli fonoassorbenti realizzati è stata giustificata sotto il profilo sia legislativo sia progettuale. Il risultato della verifica ha messo in luce alcuni punti deboli nei processi della fase di esecuzione. Da un lato queste lacune riguardavano il rilevamento e il conteggio delle prestazioni fornite, comprese le modifiche apportate alle ordinazioni, e, dall'altro, si trattava di lacune puntuali nelle prescrizioni del contratto di appalto, che hanno avuto ripercussioni sulla qualità della fatturazione e sul riconoscimento delle prestazioni fornite. Per alcuni progetti relativi alle pareti fonoassorbenti questa situazione ha compromesso la regolarità e la legalità dell'esecuzione delle commesse come pure la redditività dei lavori di realizzazione. Per eliminare i punti deboli il CDF ha formulato diverse raccomandazioni per le FFS allo scopo di rafforzare la sua funzione di committente e di completare la normativa interna delle FFS in funzione delle esigenze. Le FFS hanno preso posizione in merito alle singole raccomandazioni del CDF e intendono attuarle entro la fine del 2009. Nel suo parere, anche l'Ufficio federale dei trasporti ha accolto favorevolmente le raccomandazioni del CDF. Esso ha inoltre fatto notare l'importanza di un corretto rilevamento delle prestazioni quale base per una fatturazione trasparente e giustificata. In futuro, l'Ufficio federale vuole essere informato regolarmente dalle FFS sullo stato di attuazione delle misure.

Il CDF ha esaminato alcuni aspetti del *finanziamento del traffico viaggiatori regionale pubblico*. Confederazione e Cantoni pianificano e ordinano in comune le prestazioni inerenti al traffico regionale pubblico da oltre dieci anni. Con indennità annue pari a circa 1,6 miliardi di franchi contribuiscono anche in maniera importante al loro finanziamento. In seno all'Ufficio federale dei trasporti (UFT), il CDF ha esaminato gli obiettivi della Confederazione relativi al finanziamento come pure i processi che influiscono sull'impiego economico delle indennità versate per i trasporti. Il CDF ha evidenziato l'assenza di un obiettivo superiore chiaro per i servizi di base sul territorio nazionale. I mezzi finanziari della Confederazione sono gestiti attraverso lo strumento della «quota cantonale». Si tratta essenzialmente di un calcolo, comprendente il rincaro, che risale al periodo antecedente la revisione della legge sulle ferrovie del 1996. Tale quota è superata e probabilmente non soddisfa più le necessità attuali in materia di trasporti. La compensazione a livello nazionale e il libero impiego delle risorse vengono inutilmente limitati a causa dell'evoluzione della domanda di trasporto. Secondo il CDF per la gestione dei fondi sarebbe preferibile adottare il metodo del «bilancio a base zero» (zero-based budgeting). Poiché la quota cantonale è uno strumento di gestione riconosciuto dai Cantoni, l'impulso per una nuova impostazione dovrebbe partire dal mondo politico. Il CDF ha proposto di ripartire i mezzi finanziari secondo zone d'impatto territoriale e, in futuro, di gestirli sulla base di una strategia di offerte differenziata dell'UFT.

Nell'ambito delle verifiche delle offerte per le offerte di trasporto dell'UFT, il CDF è giunto alla conclusione che l'Ufficio dispone di istruzioni formalizzate concernenti la procedura e di processi uniformi. La valutazione delle condizioni materiali per le indennità ha un ruolo importante nella verifica delle offerte. Nell'ambito di controlli per campionatura il CDF ha rilevato soltanto poche linee che erano state cofinanziate dall'UFT, benché non soddisfacessero i requisiti minimi fissati. Pertanto esso ritiene minimo il rischio che le risorse confluiscono in linee regionali che non soddisfano i requisiti minimi fissati come la funzione di collegamento o il numero di passeggeri.

Secondo il CDF, un rischio maggiore risiede piuttosto nel fatto che le imprese di trasporto forniscano le loro prestazioni in modo antieconomico. È pertanto importante tener sufficientemente conto di questo aspetto nella procedura di valutazione delle offerte. Con il modello degli indicatori, l'UFT dispone di uno strumento che permette una valutazione sistematica e raffrontabile delle offerte. La qualità dei dati deve però essere ulteriormente migliorata. Valutare le offerte in base a quasi 20 indicatori è complesso e dispendioso. Bisognerebbe pensare insieme ai Cantoni a una strategia sviluppata in comune per una verifica delle offerte orientata al rischio. Occorrerebbe inoltre esaminare in che modo sia possibile semplificare la procedura di ordinazione tra le imprese di trasporto, i Cantoni e la Confederazione, senza mettere in discussione l'alta vigilanza dell'UFT. L'UFT era d'accordo sulle raccomandazioni del CDF e le attuerà nella procedura di ordinazione 2012/2013.

Per quanto attiene ai *trasporti pubblici friburghesi (freiburgische Verkehrsbetriebe, TPF)*, il CDF ha verificato il calcolo delle indennità al traffico regionale viaggiatori, il confronto delle cifre previste con i costi e i ricavi effettivi per il 2008, come pure l'impiego legale dei mutui e degli aiuti finanziari destinati agli investimenti e ai miglioramenti tecnici. Gli azionisti principali dell'azienda TPF, dotata di un capitale azionario di 16,7 milioni di franchi, sono il Cantone di Friburgo con il 57 per cento, la Confederazione con il 22 per cento e la città di Friburgo con il 17 per cento. TPF garantisce il trasporto pubblico nel Cantone di Friburgo e nelle zone confinanti dei Cantoni di Berna e Vaud. È stato possibile comprovare il trasferimento dei valori nella contabilità analitica, la documentazione può però essere migliorata. A fronte degli investimenti pianificati nel 2008, pari a 22,6 milioni di franchi, vi sono spese conteggiate per 10,7 milioni di franchi. Per diversi motivi, numerosi progetti non hanno potuto essere avviati. Per due di essi il CDF ha rilevato che sono stati effettuati pagamenti anticipati già alla fine del 2007, che non trovano riscontro in una corrispondente prestazione. I pagamenti anticipati devono essere assicurati tramite garanzie. Il CDF ha constatato che i finanziamenti doppi non sono possibili. TPF ha preso atto del risultato della verifica e assicurato l'attuazione delle raccomandazioni.

1.2.3 Conteggio del prestito federale da parte di Swissair

In base al contratto di prestito del 5 ottobre 2001 e al contratto complementare del 24/25 ottobre 2001, la Confederazione aveva finanziato un servizio aereo ridotto di Swissair fino al 30 marzo del 2002. Da parte sua, Swissair si era impegnata a presentare un rendiconto del mutuo federale utilizzato e a impiegare i fondi della Confederazione unicamente per garantire la continuità del servizio aereo e per realizzare il regolare trasferimento a una nuova compagnia nazionale, nonché a presentare un conteggio sull'utilizzazione del citato prestito. Nel contratto complementare si era

inoltre stabilito che il saldo residuo del conteggio del prestito non fosse considerato un debito della massa, bensì un normale credito della terza classe. Nel quadro del contratto di prestito, 1,15 miliardi di franchi erano stati versati a Swissair fino al 30 marzo 2002.

Una parte della somma serviva a Swissair come riserva di liquidità e non doveva essere impiegata ai sensi dei contratti di prestito di diritto pubblico. Dato che non è un debito della massa concordataria – e non rientra quindi in graduatoria –, questa parte può essere rivendicata integralmente dalla Confederazione. La separazione preventiva del debito dalla massa concordataria presuppone tuttavia il conteggio del prestito e costituisce la condizione per determinarne in modo affidabile l'ammontare da iscrivere nella graduatoria.

Il conteggio del prestito è disponibile dall'aprile del 2009. Esso si è chiuso con un saldo di 9,4 milioni di franchi a carico della Confederazione. Pertanto, il 23 aprile del 2009 il CDF ha comunicato la necessità di procedere a verifiche supplementari. In virtù dell'articolo 8 della legge sul Controllo delle finanze del 28 giugno 1967, esso è autorizzato e tenuto a effettuare tali verifiche. Su richiesta del CDF il liquidatore mette regolarmente a disposizione i giustificativi necessari. A seguito della grande quantità di giustificativi e della necessità di chiarimenti, la procedura di verifica richiederà ancora del tempo. I primi risultati sono previsti soltanto a metà del 2010.

Per il resto il liquidatore parte giustamente dal presupposto che lo stato e l'ammontare del credito della Confederazione dovranno essere stabiliti nell'ambito di una procedura di diritto pubblico davanti al Tribunale amministrativo federale qualora le parti non giungessero a un accordo in sede di conteggio.

1.3 Formazione e ricerca

Nel settore Formazione e ricerca il CDF ha effettuato diverse valutazioni. Ha analizzato i vantaggi e i rischi delle attività accessorie dei professori, la pianificazione e la trasparenza dei costosi esperimenti condotti sugli animali e la gestione della ricerca energetica finanziata dalla Confederazione. Nel settore dei PF ha esaminato l'ambito degli acquisti degli istituti di ricerca. Il CDF è inoltre l'organo di revisione del settore dei PF (cfr. n. 2.5).

1.3.1 Attività accessorie dei professori universitari

Il CDF ha esaminato la regolamentazione e la prassi in materia di attività accessorie delle università svizzere ed è giunto alla conclusione che la valutazione delle opportunità e dei rischi richiede una maggiore trasparenza di queste attività. In quasi tutte le università e nei politecnici federali i professori hanno la possibilità di svolgere attività accessorie private di portata più o meno ampia durante il tempo di lavoro. Secondo la stima del CDF sono circa 2500 le persone che possono svolgere tali attività. Se tutti impiegassero mediamente il 15 per cento del proprio tempo di lavoro per le attività private, si otterrebbe un importo totale di 75 milioni di franchi all'anno. Sono attività accessorie tipiche i mandati di consulenza, l'attività di perito indipendente o i mandati nei consigli d'amministrazione. Il CDF ha accertato se le attività accessorie sono definite e disciplinate in modo chiaro, se le pertinenti regole

sono applicate e se il loro rispetto è controllato e in quale misura si svolgono le attività accessorie.

Esso ha constatato che ogni università dispone di regolamentazioni proprie che non sono armonizzate tra le varie università. Quasi tutte le attività accessorie hanno potuto essere trattate dalle università come mandati finanziati mediante risorse di terzi. Il motivo principale che spinge ad adempiere un mandato in veste di privato risiede nel guadagno accessorio previsto. Secondo la valutazione del CDF, le università di Berna e di Zurigo hanno la regolamentazione più severa, il politecnico federale di Zurigo quella più liberale. Le università non considerano le attività accessorie né prioritarie, né rischiose. Non vi sono dunque strumenti di controllo per verificare se le attività private sono svolte nell'interesse delle università, se sono in relazione alle attività di insegnamento e di ricerca e se l'infrastruttura utilizzata viene conteggiata. Poiché diverse università non dispongono dei dati necessari, il volume delle attività accessorie può soltanto essere stimato. Le università reputano che vi siano più opportunità che rischi. Il CDF individua quali rischi possibili la negligenza nell'esercizio delle attività principali, l'impiego di risorse dell'università senza la corresponsione di un'indennità, i danni alla reputazione e i conflitti d'interesse come pure i problemi legati all'uso dei brevetti e al relativo risarcimento.

Il CDF ha tra l'altro raccomandato che le attività dei professori a favore dello Stato e dell'economia siano eseguite perlopiù a titolo di mandati finanziati mediante risorse di terzi e in misura minore a titolo di attività accessorie. Per creare maggiore trasparenza, il CDF ha raccomandato altresì che le università esigano un'autodichiarazione per le attività accessorie e che quest'ultime siano controllate adeguatamente. Il Consiglio dei PF deve uniformare le regolamentazioni dei due politecnici di Zurigo e di Losanna. Il rapporto è consultabile nel sito www.efk.admin.ch.

1.3.2 Pianificazione strategica e trasparenza dei costi degli esperimenti sugli animali

Il CDF ha esaminato il processo di autorizzazione, i costi e il finanziamento degli esperimenti condotti sugli animali. Questi esperimenti aprono nuove prospettive alla ricerca, tuttavia a costi in forte crescita. Attualmente in Svizzera la Confederazione cofinanzia centri di detenzione degli animali in circa 52 sedi diverse. Gli esperimenti sugli animali sono cofinanziati da fondi federali attraverso vari canali, segnatamente i contributi alle scuole universitarie, le risorse del Fondo nazionale svizzero (FNS) e i programmi di ricerca dell'UE. Per gli anni 2009–2013 sono previsti da 70 a 80 milioni di franchi solo per gli investimenti in nuovi centri. Il CDF stima i costi per la detenzione di circa 330 000 topi nei due politecnici federali e nelle università a 82 milioni di franchi. La quota della Confederazione ammonta a circa 46 milioni di franchi all'anno. Questo tema è non solo interessante sotto il profilo della politica finanziaria, ma anche un esempio per il finanziamento di altre infrastrutture nel settore della ricerca.

Il CDF ha constatato che i dati necessari per la valutazione della redditività degli investimenti nella detenzione di animali non sono disponibili. Mancano quindi indicazioni sulla capacità, sulle condizioni igieniche e sulla struttura dei costi dei centri esistenti, come pure sulle potenziali sinergie che potrebbe derivare dall'accorpamento dei centri. Sussiste pertanto il rischio che si prendano decisioni sbagliate. Con la nuova legislazione sulla protezione degli animali, in vigore

dall'aprile del 2008, l'Ufficio federale di veterinaria ha ora la possibilità di rilevare dati e di rafforzare la vigilanza sulla protezione degli animali negli esperimenti condotti sugli stessi. Il CDF ha raccomandato di mettere questi dati a disposizione della Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca e del Consiglio dei PF come base decisionale per la pianificazione. Bisogna introdurre una pianificazione strategica per gli investimenti in settori dispendiosi della ricerca e, quindi, anche per i centri che detengono animali.

Il CDF ha raccomandato alla Conferenza dei rettori delle università svizzere di provvedere all'introduzione di un modulo di contabilità aziendale armonizzato. L'obiettivo non è soltanto il rimborso dei costi per i progetti di ricerca finanziati dall'UE, ma anche la possibilità di poter meglio valutare la redditività dei centri di detenzione degli animali. Gli esperimenti sugli animali nelle università e nei politecnici federali sono svolti in tutta la Svizzera in circa 52 centri, oltre la metà dei quali si trova nella regione di Zurigo. Nel 70 per cento dei centri non soltanto si conducono esperimenti, ma si detengono anche animali da laboratorio per la riproduzione. Il CDF ha raccomandato di sfruttare la potenziale sinergia attraverso una maggiore centralizzazione degli allevamenti di animali da laboratorio. Le raccomandazioni del CDF non hanno ottenuto un'approvazione unanime, in parte per motivi legati alla libertà di ricerca, in parte per la mancanza di basi legali. Il rapporto è consultabile nel sito www.efk.admin.ch.

1.3.3 Gestione strategica della ricerca energetica finanziata dalla Confederazione

Il CDF ha analizzato la gestione strategica della ricerca energetica. La ricerca è uno dei pilastri fondamentali della politica energetica svizzera. Negli anni 2004/2005 gli enti pubblici hanno investito mediamente circa 160 milioni di franchi all'anno. La quota della Confederazione ammonta a 120 milioni di franchi. Visti i numerosi attori, il CDF ha preso in esame le modalità di gestione della ricerca energetica da parte della Confederazione, in particolare la definizione delle priorità, l'allocazione delle risorse e il coordinamento tra i diversi partner interessati. È stato effettuato un confronto con la Germania e i Paesi Bassi. Il CDF ha constatato che il processo della definizione delle priorità avviene in modo strutturato. Le priorità vengono definite in base a criteri precisi, tenendo conto delle esperienze all'estero. Considerata la portata delle priorità, non stupisce che vi sia una quasi piena corrispondenza con gli obiettivi energetici della Confederazione. Rispetto ai Paesi Bassi, sono pochi i settori della ricerca esclusi. Se in Svizzera le priorità vengono stabilite in funzione delle esigenze della politica energetica, dell'economia e del mondo accademico, i Paesi Bassi si focalizzano soprattutto sui bisogni dell'economia. Vista l'esiguità delle risorse, il CDF ha raccomandato di concentrare il finanziamento della ricerca su pochi settori chiave.

Soltanto l'Ufficio federale dell'energia (UFE) si basa sulla considerazione sistematica delle priorità. Gli altri investitori perseguono i propri obiettivi e sistemi di finanziamento. La ricerca energetica e le sue priorità non influiscono direttamente sulla creazione di centri di competenza nel settore dei Politecnici federali. Tuttavia, in alcuni casi si è tenuto conto delle priorità nella creazione o nella riorganizzazione dei «centri d'eccellenza».

Molti attori distribuiscono i fondi secondo criteri propri. Questa distribuzione funziona in maniera soddisfacente, ma ha lo svantaggio che si tende a concedere contributi relativamente bassi, il che fa aumentare le spese amministrative e i costi di coordinamento. La scelta di progetti di alta qualità è favorita dalla concorrenza tra le domande e dalla competenza tecnica degli organi decisionali, tuttavia in seno all'UFE si dovrebbero creare più frequentemente condizioni di concorrenza. Il CDF ha constatato che è assicurato un coordinamento sufficiente tra i diversi attori. Un ruolo centrale nello scambio di informazioni e nella gestione è svolto dall'UFE e dalla Commissione federale per la ricerca energetica. Nel confronto con la prassi nei Paesi Bassi, la gestione strategica in Svizzera è moderata, comparabile con quella tedesca. Nei Paesi Bassi la forte posizione dell'agenzia statale dell'energia spiega in parte l'elevata quota di contributi statali. In Svizzera l'UFE finanzia soltanto un quinto circa dei contributi pubblici. Il CDF ha raccomandato alla Commissione federale per la ricerca energetica di fissare più priorità e posteriorità. L'UFE è stato invitato ad applicare con maggiore sistematicità il principio della libera concorrenza nell'aggiudicazione di commesse concernenti la ricerca e a garantire una procedura uniforme per la valutazione delle domande e per tutti i programmi di ricerca. La Commissione federale per la ricerca energetica e l'UFE hanno accolto favorevolmente le raccomandazioni e intendono attuarle. Il rapporto è consultabile nel sito www.efk.admin.ch.

1.3.4 Settore degli acquisti negli istituti di ricerca dei PF

Nei quattro istituti di ricerca – ovvero l'Istituto Paul Scherrer (IPS), il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (LPMR), l'Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio (WSL) e l'Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque (EAWAG) – il CDF ha esaminato la regolarità e la legalità dell'acquisto di beni e prestazioni e l'efficienza dell'organizzazione del settore degli acquisti. Negli istituti di ricerca questo settore è organizzato principalmente in modo decentralizzato. È possibile ottenere miglioramenti e risparmi tramite l'ottimizzazione delle attività di coordinamento, lo scambio di informazioni e il rispetto sistematico delle direttive in materia di acquisti. È pur vero che esiste un servizio centrale d'acquisto in tutti gli istituti di ricerca, ma la collaborazione tra gli stessi è insufficiente. Il CDF ha raccomandato di esaminare la possibilità di riunire singoli servizi di acquisto, in particolare quelli dell'LPMR e dell'EAWAG, che si trovano nello stesso sito, come pure gli acquisti di beni dello stesso genere.

Il sistema di controllo interno corrisponde alle direttive formali dell'Amministrazione federale delle finanze. Tuttavia il processo di «acquisto» è spesso descritto in maniera insufficiente. Le informazioni relative all'accettazione di regali e al modo di procedere in caso di «whistleblowing» sono solo puntuali. A questo proposito, occorre emanare e comunicare tempestivamente la regolamentazione necessaria.

Per quanto concerne la verifica nel settore al di sotto dei valori soglia, si è constatato che gli acquisti sono stati effettuati in modo regolare e legale e che, in linea di principio, vige la libera concorrenza. Sussiste tuttavia un potenziale di ottimizzazione e di risparmio che potrebbe essere sfruttato tramite un'osservazione attiva del mercato e una professionalizzazione degli acquisti centrali. Nelle procedure libere il CDF ha

rilevato che l'apertura delle offerte è effettuata in conformità alla legge soltanto in seno al WSL e che la valutazione delle offerte presenta in diversi casi lacune. I motivi sono riconducibili in particolare all'organizzazione decentralizzata degli acquisti e in parte all'insufficiente conoscenza della relativa legislazione. Nella procedura mediante trattativa privata numerose commesse sono state aggiudicate come «commesse successive» anziché disciplinarle nella commessa iniziale tramite opzioni. Inoltre l'obbligo di motivare la procedura mediante trattativa privata spesso non era stato adempiuto e il diritto di esame dei calcoli dell'offerente non era stato esercitato in modo sistematico. Il CDF ritiene altresì rischioso stipulare contratti concernenti commesse complesse senza avvalersi del sostegno giuridico.

I singoli istituti hanno accolto positivamente i rapporti ed attueranno le raccomandazioni. Il Consiglio dei PF ha fatto notare che non ha alcuna competenza per intervenire nella gestione operativa e nell'organizzazione del settore degli acquisti dei due politecnici federali e degli istituti di ricerca. Al contempo ha assicurato di sensibilizzare anche i politecnici federali di Zurigo e Losanna sulle lacune individuate negli istituti di ricerca e di intensificare la comunicazione in questo ambito.

1.4 Sanità e previdenza sociale

In questo settore il CDF si è concentrato sulla verifica dell'approvazione dei premi dell'assicurazione malattie obbligatoria e sulle verifiche previste dalla legge presso l'AVS e l'assicurazione contro la disoccupazione. Il CDF è il revisore finale del fondo di compensazione dell'AVS e dell'AD. I rapporti sono sottoposti al Consiglio federale e al consiglio di amministrazione (cfr. n. 2.4).

Su incarico della Commissione della gestione del Consiglio nazionale il CDF verifica la *procedura di approvazione dei premi dell'assicurazione malattie obbligatoria* da parte dell'Ufficio federale della sanità pubblica. In un rapporto intermedio esso ha informato gli organi parlamentari sui primi risultati concernenti la base di dati, le quote delle riserve legali e le disposizioni in materia di collocamenti. La grande molteplicità delle informazioni relative all'assicurazione malattie obbligatoria che l'Ufficio federale della sanità pubblica riceve dagli assicuratori è finalizzata alla vigilanza sulle assicurazioni e all'approvazione dei premi. Oltre che del bilancio dettagliato e del conto d'esercizio, per esercitare la vigilanza l'Ufficio federale dispone di una serie di altri dati che devono essere inoltrati dagli assicuratori. Le informazioni necessarie per l'approvazione dei premi si basano invece su dati definitivi e su calcoli approssimativi e previsioni. Poggiandosi su questi dati l'Ufficio federale esamina se i premi sono giustificati e se la situazione finanziaria dell'assicuratore malattia è garantita.

Le disposizioni legali concernenti le riserve degli assicuratori malattia non si basano su un approccio orientato al rischio. Sono disposizioni semplici e disciplinate nell'ordinanza sull'assicurazione malattie. A dipendenza dell'effettivo degli assicurati, le riserve dell'assicuratore devono corrispondere a una determinata percentuale dei premi dovuti. Le esperienze del passato hanno mostrato che la quota delle riserve per la determinazione dei premi non rappresenta uno strumento di gestione adeguato. La decisione del Consiglio federale di ridurre l'aliquota delle riserve minime e di diminuire le riserve attuali non si basava su considerazioni attuariali. La quota delle riserve serve da indicatore per valutare la situazione finanziaria di un assicuratore malattia. Secondo le affermazioni dell'Ufficio federale, si prevede di modificare il

calcolo delle riserve dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie orientandosi verso un approccio basato sul rischio.

Manca una base legale che consenta di prescrivere le riserve degli assicuratori malattia per ogni Cantone. Nel calcolo dei premi gli assicuratori malattia tengono conto dell'evoluzione dei costi nei singoli Cantoni e della quota delle riserve a livello nazionale. Una «cantonalizzazione» delle riserve potrebbe far sì che in un Cantone con pochi assicurati la quota delle riserve sia più alta che in un Cantone con molti assicurati.

Se paragonate a quelle delle altre assicurazioni sociali, in particolare della previdenza professionale e delle assicurazioni private, le disposizioni legali in materia di collocamenti dell'assicurazione di base sono formulate in modo molto generale, sono superate e presentano un ampio margine di manovra riguardo alle categorie e agli strumenti dei collocamenti. Una differenza importante rispetto alle disposizioni in materia di collocamenti delle altre assicurazioni sociali risiede nella mancanza di limiti legali per la quota di azioni. Le vigenti direttive concernenti i collocamenti sono state nel frattempo esaminate ed elaborate, facendo riferimento essenzialmente alle disposizioni dell'ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Per l'introduzione delle nuove direttive non è ancora stata fissata una data. Il rapporto finale del CDF è previsto nell'estate del 2010.

1.5 Relazioni con l'estero

Durante la verifica effettuata nel 2006 presso la *Direzione dello sviluppo e della cooperazione* (DSC) a Berna e in particolare l'ufficio della cooperazione di N'Djamena il CDF ha rilevato gravi lacune nei settori delle finanze e del personale. Una società fiduciaria incaricata sul posto del controllo ha formulato delle riserve relative ai conteggi di alcuni progetti e ha criticato il sistema di controllo interno. Nell'anno in rassegna è stato verificato soprattutto se le raccomandazioni erano state attuate. Si è constatato che la DSC ha adempiuto solo parzialmente ai propri obblighi in relazione all'ufficio di cooperazione. Essa ha ora assicurato di voler attuare le raccomandazioni al più presto. Nel contempo il capo del Dipartimento federale degli affari esteri ha aperto un'inchiesta amministrativa.

Il CDF ha esaminato in seno alla *Segreteria di Stato dell'economia* (SECO) il sistema per il controllo del contributo svizzero all'allargamento dell'Unione Europea. Lo scopo della verifica era analizzare in dettaglio l'organizzazione, la procedura e il sistema di controllo interno, che è stato implementato per tenere conto dei principali rischi al momento dell'assegnazione e del controllo dei mezzi finanziari. Il CDF ha constatato che è stato sviluppato un ambiente di controllo adeguato e che si effettuano controlli numerosi e sistematici. I collaboratori conoscono i loro compiti, le loro competenze e responsabilità e si attengono ad essi. Nella gestione dei rischi si ravvisa una necessità di ottimizzazione. È pur vero che in tutte le sezioni si eseguono analisi dei rischi che sono integrate nella gestione operativa dei progetti. Tuttavia, la documentazione attuale non fornisce un quadro generale dei rischi nei singoli Paesi. A seguito delle raccomandazioni del CDF la SECO intende rafforzare la sua attività di vigilanza. Saranno ampliate anche le misure di prevenzione e di controllo volte alla lotta contro la corruzione. I documenti relativi all'aggiudicazione di commesse pubbliche conterranno una clausola di integrità finalizzata a garantire maggiore trasparenza e a potenziare le attività di prevenzione nella lotta alla corruzione.

Nel quadro degli *accordi bilaterali con l'UE* sono stati assegnati nuovi compiti al CDF. Conformemente a questi accordi, le autorità europee possono effettuare verifiche in Svizzera presso i beneficiari dei sussidi dell'EU o i loro fornitori, in modo analogo al CDF cui compete la vigilanza sui beneficiari dei sussidi federali. Gli organi di vigilanza europei hanno accesso a locali e persone come pure alla documentazione dei partecipanti ai programmi europei. Il CDF deve essere informato preliminarmente di queste missioni di controllo sul posto. Esso deve appoggiare queste verifiche e può fungere da osservatore o unirsi ai partner europei per effettuare verifiche proprie. Non si può escludere che vi siano beneficiari di sussidi che ricevono aiuti da più fonti. Seguendo una procedura comune, si può verificare se la stessa attività o lo stesso investimento beneficia dei sussidi due o addirittura tre volte, ossia di quelli del Cantone, della Confederazione e di un programma europeo.

Nell'anno in rassegna la Corte dei conti europea è intervenuta tre volte in Svizzera, informando prima il CDF. Quest'ultimo segue sistematicamente tali verifiche facendo uso delle sue competenze contrattuali. Oltre alla Corte dei conti europea, anche la Commissione europea dispone di un ufficio che si occupa dell'accertamento e del perseguimento delle frodi, ossia l'Ufficio europeo per la lotta antifrode. Il CDF ha preso parte anche a queste indagini.

Esso ha constatato che le irregolarità scoperte riguardano casi gravi in cui sono coinvolti autori di più Stati europei. Nell'ambito di queste indagini il CDF ha collaborato a stretto contatto con il Ministero pubblico della Confederazione e l'Amministrazione federale delle dogane.

1.6 Finanze e imposte

1.6.1 Valutazione del controllo delle imprese nell'ambito dell'imposta federale diretta

Un compito importante del CDF è esaminare le modalità di esercizio della vigilanza specialistica da parte degli Uffici. In passato, ad esempio, ha accertato il modo in cui l'Amministrazione federale delle contribuzioni esegue il controllo dell'imposta sul valore aggiunto oppure ha verificato in seno alla Regia federale degli alcool se la vigilanza degli assoggettati all'imposta è orientata al rischio. Nell'anno in rassegna ha voluto prendere in esame il settore dell'imposta federale diretta, ovvero le modalità di tassazione e riscossione dell'imposta federale diretta per le persone giuridiche da parte delle amministrazioni cantonali delle contribuzioni e quindi l'esecuzione di questo compito federale. D'intesa con l'Amministrazione federale delle contribuzioni e la Conferenza fiscale svizzera e con il consenso di diverse amministrazioni cantonali delle contribuzioni, il CDF ha avviato una valutazione dei controlli eseguiti presso i contribuenti dalle amministrazioni cantonali delle contribuzioni. Da questa valutazione le amministrazioni cantonali speravano di ricavare indicazioni importanti concernenti eventuali miglioramenti e le possibilità di confronto con altri Cantoni. La direzione della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) ha contestato la competenza giuridica del CDF nell'esecuzione di una siffatta valutazione e ha invitato le amministrazioni cantonali delle contribuzioni a non prendervi parte. Dopo approfondite discussioni con il CDF, essa ha lasciato che fossero i servizi cantonali a partecipare su base volontaria alla valutazione. Alla luce di questa situazione il CDF ha deciso di sospendere la sua analisi. In virtù del mandato del Consiglio federale intende attendere prima la revisione della legge sul Controllo

delle finanze che dovrebbe creare una base giuridica univoca per i lavori del CDF in questo settore centrale delle finanze della Confederazione (cfr. n. 5.1).

1.6.2 Nuova perequazione finanziaria e ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

Il CDF ha il mandato legale di esaminare la qualità dei dati per i *calcoli della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri*. Non ha constatato errori né lacune gravi nel rilevamento, nell'elaborazione e nei calcoli dei dati della perequazione finanziaria per il 2010. Le inesattezze presenti nei dati cantonali sono state corrette conformemente alle istruzioni del Dipartimento federale delle finanze.

L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) controlla regolarmente la qualità dei dati fiscali individuali. Pur essendo adeguate, queste verifiche non sono sufficienti a garantire l'identificazione di tutti gli errori nei Cantoni. Con l'introduzione di altri parametri nelle indicazioni tecniche dettagliate si migliorano i controlli. La conferma formale dei dati definitivi da parte dei Cantoni permette di ottenere un miglioramento tangibile. Al momento sono però ancora pochi i Cantoni che dispongono di un sistema di garanzia della qualità. Il modo di procedere per la trasmissione dei dati provvisori relativi all'imposta federale diretta è diverso da un Cantone all'altro. Il CDF ha constatato che taluni Cantoni non conteggiano sistematicamente gli acconti prescritti. L'AFC intende adottare le opportune misure. Il CDF ha rilevato che l'elaborazione e la correzione dei dati della perequazione finanziaria in seno all'Amministrazione federale delle finanze (AFF) sono effettuate in maniera comprensibile. Tuttavia, l'AFF non è stata in grado finora di dotarsi di un ambiente informatico adeguato. L'impiego di tabelle Excel alle interfacce con l'AFC e l'Ufficio federale di statistica e nell'elaborazione dei dati è legato a dei rischi. L'AFF vuole implementare una soluzione informatica ad hoc entro il mese di aprile del 2010.

Relativamente alla correzione a posteriori dei dati, il Dipartimento federale delle finanze e la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze hanno accolto la pertinente proposta del Cantone del Giura. Secondo il CDF, con questa decisione si va nella direzione sbagliata. Per il timore di un ricorso da parte di un Cantone con una situazione iniziale incerta si potrebbe eventualmente essere d'accordo sulla correzione retroattiva dei dati di tutti i Cantoni. Questa situazione contraddice al principio della certezza del diritto, mette in discussione i preventivi e i conti già approvati e comporta un dispendio amministrativo. Inoltre, relativizza il valore del certificato di conformità richiesto dai Cantoni.

Il CDF ha esaminato in seno a cinque Uffici federali (Ufficio federale della cultura, Ufficio federale dell'agricoltura, Ufficio federale dell'ambiente, Segreteria di Stato dell'economia Seco, Swisstopo) se e il modo in cui si è data attuazione agli *accordi programmatici* previsti dalla nuova perequazione finanziaria e dalla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). I suddetti accordi sono un nuovo strumento per semplificare i flussi finanziari e migliorare la gestione delle risorse. La gran parte dei contributi della Confederazione è tutt'ora definita sulla base di decisioni singole. Si predilige la forma classica di concessione dei sussidi soprattutto per i progetti di costruzione, i progetti su misura e i progetti complessi che richiedono il coinvolgimento di diversi attori, ossia i Cantoni, i Comuni o i privati. Per le soluzioni standardizzate, invece, gli accordi programmatici sono uno strumento più

efficiente e l'estensione del loro campo di applicazione può sgravare ulteriormente gli Uffici. Nelle unità amministrative della Confederazione che hanno adottato gli accordi programmatici per l'insieme dei loro compiti o per parti di essi, i processi aziendali sono stati semplificati. Questa soluzione ha determinato non una riduzione del personale ma piuttosto un aumento della capacità produttiva e quindi un impiego più efficace dei mezzi finanziari della Confederazione. Il ruolo della Confederazione ha dunque potuto essere rafforzato. I processi aziendali sono diventati per contro più complessi laddove gli accordi sono una combinazione di decisioni prese sulla base del diritto previgente e di programmi secondo il nuovo diritto. In futuro gli Uffici federali dovrebbero informare in modo più trasparente in merito alla propria politica di sovvenzionamento e ai propri obiettivi strategici, affinché anche i Cantoni possano stabilire le loro priorità. Gli incentivi finanziari volti a garantire una gestione dei sussidi mediante contributi globali sono stati finora concessi con una certa prudenza. Gli accordi programmatici dovrebbero permettere alla Confederazione di fissare la propria strategia e ai Cantoni di ottenere un margine di manovra operativo per la loro attuazione. Diversi parametri come le prescrizioni legali, le risorse disponibili e la natura degli obiettivi limitano comunque questo margine di manovra. Il grado di libertà operativa varia quindi da un settore all'altro. D'altra parte la formulazione generale di obiettivi e un ampio margine di manovra rendono difficile la valutazione della prestazione e del grado di adempimento dell'accordo programmatico. Se si vuole continuare a promuovere l'erogazione di contributi forfetari, si dovrebbero definire meglio gli obiettivi e gli indicatori di prestazione misurabili. Per valutare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti negli accordi programmatici, il CDF prevede dunque di effettuare dal 2011, insieme ai Controlli cantonali delle finanze, verifiche della vigilanza finanziaria in seno a singoli Uffici e Cantoni. Il rapporto è consultabile nel sito www.efk.admin.ch.

1.6.3 Copertura del rischio di cambio

In relazione alla copertura del rischio di cambio concernente il *contributo svizzero per il 2008 ai programmi quadro di ricerca dell'UE* si è avuta una perdita di 18 milioni di franchi dovuta ai tassi di cambio. Il presidente della Confederazione e il capo del DFI hanno chiesto al CDF di accertare i fatti e le responsabilità che hanno condotto a questa perdita. Si attendono altresì raccomandazioni volte ad evitare danni simili. Il CDF è giunto alla conclusione che la perdita era imputabile a un malinteso sorto in relazione alla gestione dell'acquisto di valuta estera e favorito soprattutto dall'esistenza di due processi di acquisto separati in seno all'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Il servizio interessato non si è accorto che attraverso il preventivo ordinario erano già stati previsti 170 milioni di euro dalla Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca e che successivamente era stato conferito un mandato speciale per la stessa rubrica di credito. L'importo è stato quindi coperto due volte. L'AFF è tenuta alla fine di ogni anno a liquidare gli impegni inutilizzati. Nel frattempo essa ha esaminato i processi e introdotto delle fasi di controllo che dovrebbero impedire il ripetersi di simili perdite. Di conseguenza è stato adeguato il manuale per la tenuta della contabilità e sono state precisate le istruzioni dell'AFF concernenti il preventivo. Il CDF ritiene adeguate e mirate sia le misure adottate sia quelle previste. L'attuazione delle misure raccomandate dal CDF sarà verificata nel 2010.

1.7

Informatica dell'Amministrazione federale

Conformemente all'articolo 6 della legge sul Controllo delle finanze il CDF esamina se le applicazioni EED presentano la sicurezza e la funzionalità necessarie, in particolare se le direttive del Consiglio informatico sono osservate. Esso dispone di un centro di competenza con personale di comprovata qualifica in grado di adempiere a questo mandato legale.

1.7.1

Norme e standard

L'Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC) ha elaborato nel 2006 la strategia quinquennale dell'Amministrazione federale per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Il Consiglio informatico della Confederazione (CIC) l'ha adottata alla fine del 2006. La strategia TIC illustra le modalità di evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nell'Amministrazione federale fino al 2011. Essa definisce in maniera vincolante per i servizi responsabili l'ambito di manovra, gli indirizzi strategici e gli obiettivi, che sono determinati da un lato dalle possibilità tecniche future e, dall'altro, dalla politica e dai suoi sviluppi. La strategia TIC attua in particolare la strategia di governo elettronico Svizzera a livello della Confederazione. In seno all'OSIC il CDF ha esaminato il ruolo, il compito e la composizione degli organi direttivi TIC e delle organizzazioni di stato maggiore TIC dell'Amministrazione. Esso si è inoltre chiesto in che modo venga esercitata la vigilanza sulla strategia, quali strumenti e strutture sono a disposizione per l'applicazione delle norme e degli standard, se tali norme e standard sono osservati e se le potenziali sinergie sono sfruttate o se esistono doppi. Il CDF è giunto alla conclusione che il mandato del Consiglio federale non è ancora attuato, che la vigilanza del rispetto della strategia TIC come pure di norme e standard non è pienamente esercitata e che esistono ancora potenziali sinergie. Per attuare le raccomandazioni l'OSIC ha annunciato l'adozione di misure e fissato scadenze.

Una questione particolare di cui si è occupato il CDF è stata l'attuazione dell'infrastruttura a chiave pubblica (*Public Key Infrastructure, PKI*) nel Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e nell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT). L'infrastruttura a chiave pubblica è uno strumento per la protezione di sistemi e servizi nella rete Internet. Valutando gli aspetti tecnici e quelli della politica di sicurezza il CDF ha concluso che il DDPS non deve imperativamente realizzare e gestire un'infrastruttura propria. Il CIC ha invero autorizzato una domanda di deroga del DDPS, ma solo per un esercizio pilota di due anni. Entro il mese di giugno del 2010 il DDPS e l'UFIT dovranno presentare una proposta indicando in che misura potrà essere gestita un'infrastruttura a chiave pubblica e in che modo queste due soluzioni potranno essere integrate. Sarà così possibile conseguire notevoli risparmi in termini di costi. Il DDPS non condivide le raccomandazioni del CDF e contesta i conteggi dei costi. Tocca ora al CIC stabilire l'ulteriore modo di procedere dopo la prova pilota. Il CDF ribadisce le proprie constatazioni e continuerà a seguire il progetto con spirito critico.

1.7.2 Programma INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni

Il CDF ha esaminato il programma INSIEME, un progetto strategico dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) destinato a sostituire e integrare diversi sistemi informatici. La genesi del progetto è stata lunga. Nel 2007 si sono dovuti annullare i lavori di realizzazione previsti con la ditta esterna. Ne è seguita una controversia giuridica che non si era ancora risolta al momento della revisione. Nell'autunno del 2007 è stata avviata la rielaborazione del progetto, che è stato suddiviso in più tappe con diversi progetti in funzione del genere di imposta. All'inizio del 2008 l'AFC ha deciso di realizzare il programma in collaborazione con l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) in qualità di nuovo partner strategico.

Il CDF è riuscito ad ottenere un'ampia visione d'insieme dei lavori in corso constatando che gli specialisti all'opera sia nell'AFC sia nell'UFIT sono molto motivati. Vista la quantità della documentazione è necessario creare una base solida per la realizzazione e trovare un'architettura IT in grado di soddisfare gli elevati requisiti. Nonostante si siano unite le forze e si siano fissati obiettivi comuni, vi sono fattori critici che potrebbero tutt'ora compromettere l'uniformità del sistema IT per entrambe le divisioni principali dell'AFC. L'organizzazione e la gestione del progetto non erano ancora ottimali al momento della revisione e dovrebbero essere migliorate. Gli aspetti finanziari e contrattuali dovranno essere regolati a livello di comitato direttivo e i servizi competenti in materia devono dipendere direttamente da questo comitato. I responsabili del progetto globale e la maggior parte dei responsabili dei singoli progetti sono specialisti che provengono dalle divisioni principali dell'AFC. Essi possiedono ampie conoscenze tecniche indispensabili per l'elaborazione di specifiche e per la fase di prova. Non dispongono però di solide conoscenze informatiche, una lacuna che dovrà essere colmata con il ricorso a esperti del settore. Sullo stato di avanzamento del progetto deve vigilare un controller di progetto. Con il prototipo realizzato nel frattempo si può testare in che misura la prevista architettura soddisfa i requisiti e individuare dove è necessario apportare modifiche.

Al momento della revisione erano disponibili 53 dei 71 milioni di franchi stanziati nel 2005 a titolo di credito di impegno. Con molta probabilità questo importo non sarà sufficiente per realizzare l'intero progetto. Il CDF ha invitato l'AFC ad acceritare il fabbisogno finanziario. Quest'ultima intende dar seguito alle raccomandazioni del CDF.

1.7.3 Piattaforma di Governo elettronico per il Foglio ufficiale svizzero di commercio

La verifica concernente la piattaforma di Governo elettronico per il Foglio ufficiale svizzero di commercio (FUSC) è stata effettuata in collaborazione con l'Ispettorato delle finanze della Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Il FUSC è l'organo di pubblicazione ufficiale della Confederazione, che mette quotidianamente a disposizione informazioni giuridiche rilevanti per le aziende. L'obiettivo primario della revisione era valutare la funzionalità e la sicurezza della piattaforma di Governo elettronico, l'efficacia dei processi di controllo e gestione come pure la regolarità e la trasparenza del rendiconto finanziario.

Si è constatato che l'ambiente di controllo, i flussi delle informazioni e della comunicazione nonché la vigilanza dei fornitori esterni di prestazioni IT sono organizzati in modo professionale. I processi per l'elaborazione dei dati e la produzione del giornale prevedono attività di controllo a più livelli che riducono al minimo il rischio di errori. Il FUSC, che è stato messo in linea nel 2002, si distingue per la modernità delle funzioni tecniche, la facilità di navigazione e l'elevato livello di soddisfazione degli utenti.

Per determinare gli emolumenti relativi alla piattaforma FUSC secondo l'ordinanza generale sugli emolumenti si deve tener conto anche di certe basi di calcolo. Essi dovrebbero essere esposti nel consuntivo in modo più trasparente. Il bisogno di protezione della piattaforma FUSC deve essere nuovamente valutato. Occorre sviluppare un piano in caso di catastrofi ed emergenze allo scopo di garantire la continuità operativa. La SECO ha già avviato le prime misure. L'Ispettorato interno delle finanze ne seguirà l'attuazione.

1.7.4 Sicurezza delle reti informatiche tra la Confederazione e i Cantoni

La corretta trasposizione del diritto federale nel diritto cantonale richiede numerose applicazioni informatiche, in particolare nel settore della migrazione e nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione. L'affidabilità di queste applicazioni si basa sul rispetto di prescrizioni minime inerenti alla sicurezza informatica da parte di tutte le persone interessate. La Conferenza svizzera sull'informatica (CSI) ha emanato nel 2005 una direttiva che disciplina la sicurezza delle reti informatiche (Network Security Policy, NSP). Ai Cantoni è stato accordato un termine di tre anni per dare applicazione alla direttiva. In stretta collaborazione con tre Controlli cantonali delle finanze il CDF ha verificato lo stato di applicazione della NSP. I risultati sono deludenti. Uno studio condotto dalla Conferenza svizzera sull'informatica su incarico del CDF ha messo in luce gli enormi ritardi registrati dai singoli Cantoni nell'attuazione della NSP.

L'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione in quanto gestore di rete e l'ufficio tecnico della Conferenza svizzera sull'informatica riconoscono i problemi illustrati. Per colmare le lacune nella sicurezza il CDF ha raccomandato di introdurre il rispetto della NSP come condizione imprescindibile nell'accordo che il Cantone deve sottoscrivere con il gestore di rete. La raccomandazione è stata approvata dall'organo direttivo della Conferenza svizzera sull'informatica.

1.8 Altri settori di compiti della Confederazione

Negli scorsi anni il CDF ha esaminato le misure di prevenzione delle catastrofi (*Business Continuity Management*) presso i fornitori di prestazioni come l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione; nell'anno in rassegna ha proceduto a una verifica trasversale in nove Uffici federali. Quest'ultimi sono stati scelti in base alla loro funzione di vigilanza – svolta in virtù di una base legale – (Ufficio federale della sanità pubblica, Ufficio federale di polizia, Ufficio federale dell'aviazione civile), alla loro rilevanza finanziaria (Amministrazione federale delle finanze, Amministrazione federale delle contribuzioni, Amministrazione federale

delle dogane, assicurazione contro la disoccupazione, Ufficio centrale di compensazione) e alla loro funzione di Stato maggiore del Consiglio federale (Cancelleria federale). La questione principale era sapere se la continuità e la ripresa tempestiva delle funzioni operative critiche fosse garantita in caso di crisi o catastrofi. Il Business Continuity Management impone l'adozione di tutte le misure necessarie affinché l'Amministrazione federale e il Consiglio federale possano adempiere i loro compiti principali entro i termini anche nelle situazioni straordinarie.

Per valutare le ripercussioni delle crisi bisogna determinare i processi operativi e le relative risorse. Il CDF ha constatato che i processi principali vengono definiti da tutte le unità amministrative sottoposte a revisione e che i rischi sono analizzati accuratamente ma con modalità diverse. Nella maggior parte dei casi, non si fanno però considerazioni sull'impatto degli eventi, ad esempio dei danni causati dagli elementi naturali o della non disponibilità degli strumenti informatici. Al giorno d'oggi l'informatica è una delle più importanti risorse per l'adempimento dei compiti. Non tutte le unità amministrative stabiliscono con i fornitori di prestazioni requisiti di disponibilità sufficientemente elevati e di conseguenza tali requisiti non sono garantiti. Mancano in parte piani o elementi fondamentali e una chiara regolamentazione delle responsabilità. Gestire le crisi significa garantire per quanto possibile la continuità dei processi principali o almeno la loro ripresa tempestiva e il graduale ritorno alla normale operatività.

Nel suo rapporto il CDF ha sensibilizzato gli Uffici federali sugli aspetti della prevenzione delle catastrofi. Poiché ritiene che quest'ultima sia un compito dei dipartimenti e degli Uffici, la Conferenza dei segretari generali ha rinunciato ad ulteriori chiarimenti in merito alla necessità di stabilire requisiti minimi. I dipartimenti individueranno al loro interno i settori strategicamente importanti e stabiliranno l'eventuale necessità di intervento.

Il CDF ha esaminato la gestione finanziaria dell'*Ufficio federale della cultura* (UFC). Oggetto della verifica è stata in particolare la valutazione della regolarità della tenuta dei conti del bilancio, che negli anni 2007 e 2008 è stata contestata dal CDF. Questi ha accertato che si è proceduto a una rettifica dei suddetti conti in collaborazione con l'Amministrazione federale delle finanze. Con la Biblioteca nazionale sono in corso chiarimenti per regolare entro la fine del 2009 le partite aperte. La documentazione relativa al sistema di controllo interno è stata nel frattempo rielaborata e sarà migliorata regolarmente. In futuro l'UFC effettuerà la delimitazione del periodo contabile in conformità alle decisioni e limiterà i pagamenti anticipati solo ai casi di assoluta necessità. Le prescrizioni dell'Amministrazione federale delle finanze relative alla chiusura annua e la raccomandazione del CDF di indicare nell'allegato al bilancio il valore di assicurazione degli oggetti d'arte non hanno potuto essere attuate, poiché per circa 10 000 oggetti non è stato determinato alcun valore di assicurazione. L'UFC definirà l'ulteriore modo di procedere insieme con l'Amministrazione federale delle finanze.

Il CDF ha preso in esame l'*organizzazione della divisione Gestione immobili dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica* (UFCL) analizzando anche i processi, il sistema di controllo interno, la pianificazione finanziaria e la strategia immobiliare. La suddetta divisione si trova in fase di sviluppo con numerosi progetti in corso, molti dei quali sono il frutto di raccomandazioni formulate durante precedenti revisioni dal CDF e dal Controllo parlamentare dell'Amministrazione. L'UFCL si è prefisso entro il 2011 di migliorare l'informazione sulla sua strategia e di rendere più trasparenti gli strumenti di analisi e le basi dei dati. I vari progetti

condurranno indubbiamente a un miglioramento della gestione degli immobili. Il CDF ha individuato un potenziale di miglioramento nella gestione dell'informazione. Tra i dipartimenti e l'UFCL lo scambio di informazioni dovrebbe essere intensificato al fine di armonizzare meglio le strategie. L'UFCL dovrebbe inoltre essere informato con sistematicità e per quanto possibile tempestivamente delle decisioni prese dagli utenti. Una possibilità di ottimizzazione si rileva anche nella definizione e nell'analisi del fabbisogno di immobili. L'UFCL era d'accordo su tutte le raccomandazioni.

In seno alla *Segreteria generale del Dipartimento federale dell'economia* (SG DFE) il CDF ha verificato la gestione finanziaria, in particolare i settori delle finanze e della contabilità, la chiusura dell'esercizio 2008, il sistema di controllo interno e l'attuazione di raccomandazioni formulate in precedenza. Dalla revisione sono emersi buoni risultati. Contrariamente al parere della Segreteria generale del dipartimento il CDF è dell'avviso che in qualità di servizio di gestione dei crediti la Segreteria sia tenuta a stabilire un ammontare adeguato per le riserve dell'Istituto universitario federale per la formazione professionale e ad adeguare di conseguenza il contributo finanziario della Confederazione.

Nel 2005 il CDF ha eseguito una verifica della redditività in seno all'*Istituto di virologia e immunoprofilassi* (IVI). Nell'anno in rassegna si è informato dello stato di attuazione delle raccomandazioni. Il CDF ha constatato che l'Ufficio federale di veterinaria e l'IVI hanno attuato nel frattempo gran parte delle raccomandazioni o avviato misure a tal fine. Nel 2005 il CDF aveva raccomandato tra l'altro di ottimizzare la capacità ricettiva delle stalle, poiché queste generano costi elevati. Nel frattempo l'IVI ha ampliato la destinazione d'uso aumentando la sicurezza biologica al loro interno. D'ora in poi le stalle potranno ospitare anche animali nei quali sono stati riscontrati agenti zoonotici (virus trasmessi dagli animali all'uomo).

Secondo l'IVI l'utilità dei laboratori di massima sicurezza va considerata in relazione non soltanto agli aspetti economici ma anche alle esigenze dei gruppi d'interesse. La redditività di tali laboratori è un tema che si riproporrà anche in futuro e di cui il CDF si occuperà nuovamente, se del caso.

Nell'ambito del *progetto «Controlling strategico degli acquisti» della Segreteria generale del DFF* il CDF ha esaminato l'introduzione di un numero unico a livello di Confederazione per tutti i fornitori. Con questo numero, suggerito dal CDF, è possibile valutare i diversi fornitori della Confederazione. La soluzione scelta corrisponde alla proposta fatta inizialmente da armasuisse. Il CDF ha espresso riserve in merito all'opportunità e alla redditività di tale soluzione nell'ottica globale della Confederazione. Non si sono quindi chiarite in dettaglio le esigenze. Il CDF deplora altresì il fatto che non si sia proceduto a chiarimenti neppure relativamente all'alternativa «Numero dell'imposta sul valore aggiunto» e alle possibili sinergie con il progetto di un numero unico di identificazione delle imprese (UID) dell'Ufficio federale di statistica. La Segreteria generale appoggia in linea di principio l'introduzione del numero UID.

2 Verifiche dei conti

Il CDF svolge il mandato di organo di revisione di istituti, fondi e organizzazioni affiliate sulla base di diverse leggi federali e ordinanze. Questi mandati del CDF soddisfano l'interesse pubblico e permettono anche sinergie con la vigilanza finanziaria, che grazie alle suddette revisioni acquisisce conoscenze dettagliate sulle organizzazioni soggette alla vigilanza finanziaria secondo la legge sul controllo delle finanze. Il mandato più importante è la revisione del consuntivo.

2.1 Consuntivo

Il CDF ha potuto confermare la conformità del Consuntivo 2008 della Confederazione Svizzera alle prescrizioni legali e alle disposizioni sulla gestione finanziaria e sul freno all'indebitamento secondo l'articolo 126 della Costituzione federale. Esso ha raccomandato alle Commissioni delle finanze di entrambe le Camere di approvare il consuntivo. Nel suo rapporto, pubblicato nel sito www.efk.admin.ch, il CDF ha esposto una serie di constatazioni. Ad esempio, per quanto riguarda le entrate generate dall'imposta federale diretta, esso non dispone di alcuna competenza in materia di vigilanza finanziaria regolamentata a livello legislativo. La revisione della legge sul Controllo delle finanze deve permettere di colmare questa lacuna nel controllo (cfr. n. 5.1). Sulla base delle esperienze fatte nel 2009, il CDF dovrà considerare l'eventualità che il Consuntivo 2009 sia sottoposto all'approvazione con riserva. Per la delimitazione temporale dei sussidi nel settore delle scuole universitarie occorre procedere ancora a chiarimenti, poiché l'«anno di riferimento» indicato nella pertinente decisione del Dipartimento federale dell'interno non corrisponde all'anno contabile. Il CDF ritiene inoltre necessario che nei passivi del bilancio della Confederazione siano esposti gli impegni – che devono essere calcolati secondo gli IPSAS 25 – assunti per gli impegni di previdenza non coperti da capitale come i premi di fedeltà. L'Amministrazione federale delle finanze non intende iscrivere a bilancio i suddetti impegni di previdenza, prevede però di completare in maniera corrispondente la disposizione derogatoria dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione. Bisogna infine riesaminare le modalità di calcolo dell'accantonamento per il rimborso dell'imposta preventiva.

2.2 Fondo per i grandi progetti finanziari

La base per il conto annuale 2008 del Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) sono le disposizioni transitorie della Costituzione federale approvate da Popolo e Cantoni nel novembre del 1998 concernenti la costruzione e il finanziamento di infrastrutture dei trasporti pubblici. Secondo tali disposizioni, i grandi progetti ferroviari comprendono la nuova Ferrovia transalpina (NFTA), Ferrovia 2000, il raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità nonché il miglioramento delle protezioni contro l'inquinamento fonico lungo le linee ferroviarie. I progetti sono finanziati dalla tassa sul traffico pesante commisurata al consumo e alle prestazioni, dai proventi dell'imposta sugli oli minerali, dalla percentuale dell'uno per mille dell'IVA e dai prestiti assunti sul mercato dei capitali. L'obiettivo del conto del fondo, giuridicamente dipendente, è illustrare in modo trasparente il finanziamento e l'impiego delle

risorse destinate ai progetti. Relativamente ai singoli progetti i crediti sono stabiliti con decreti federali separati. Sulla base dei suoi controlli il CDF ha constatato che la contabilità e il conto annuale 2008 del fondo FTP sono tenuti in modo regolare e sono conformi alle prescrizioni legali e regolamentari. Il CDF ha raccomandato alle Commissioni delle finanze delle Camere federali di approvare il conto speciale 2008 del Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP). Visto il peggioramento della situazione economica, bisognerà attendersi in futuro minori entrate rispetto alle previsioni iniziali. Non si può escludere un superamento del limite degli anticipi concessi al Fondo. Nella pianificazione finanziaria per il fondo FTP si dovrà effettuare un'analisi approfondita di questi cambiamenti fondamentali.

2.3 Fondo infrastrutturale

Il fondo infrastrutturale serve a gestire i mezzi per il traffico negli agglomerati, la rete delle strade nazionali, nonché le strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche. È un fondo giuridicamente non autonomo con contabilità propria (conto speciale). La contabilità del fondo si compone del conto economico e del bilancio come pure di un conto di liquidità. Il CDF ha verificato il conto speciale 2008. Con il decreto federale del 4 ottobre 2006 l'Assemblea federale ha stanziato un credito di impegno di 20,8 miliardi di franchi. Sono già state liberate le tranche del credito globale per il completamento della rete delle strade nazionali (8,5 mia.), le risorse per la realizzazione di progetti urgenti ed edificabili del traffico d'agglomerato (2,6 mia.) come pure i contributi alle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (800 mio.). Gli Uffici federali competenti possono contrarre i relativi impegni e assegnare i contributi. Secondo i programmi per l'eliminazione di problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e per il cofinanziamento del traffico d'agglomerato è l'Assemblea federale a decidere periodicamente di liberare le quote necessarie per i progetti da realizzare di volta in volta. Il CDF ha constatato la regolarità della tenuta dei libri contabili e la conformità del conto annuale 2008 alle prescrizioni legali e ai regolamenti. Esso ha raccomandato alle Commissioni delle finanze delle Camere federali di approvare il conto del fondo infrastrutturale facendo loro altresì presente il potenziale di miglioramento esistente a livello di sistema di controllo interno e di istruzioni sul controlling. Il CDF ha inoltre preteso la conclusione delle convenzioni tutt'ora mancanti nell'ambito del traffico d'agglomerato. L'USTRA ha preso atto della raccomandazione e le darà attuazione.

2.4 Assicurazioni sociali

Il *Fondo di compensazione dell'Assicurazione contro la disoccupazione* (Fondo AD) è gestito dalla SECO. Nel fondo AD sono consolidate 25 casse di disoccupazione pubbliche e 15 private e sono effettuati rimborsi alle Autorità cantonali. Nel 2008 esso presentava entrate per 5,7 miliardi di franchi e uscite per 5,1 miliardi di franchi. Il risultato contabile ha chiuso con un risultato di 617 milioni di franchi. A fine 2008 l'indebitamento si è attestato a 3,0 miliardi di franchi. In qualità di autorità di revisione del fondo AD il CDF ha controllato il conto annuale 2008. Il conto annuale è risultato conforme alle disposizioni legali. Il CDF ha raccomandato alla Commissione di vigilanza all'attenzione del Consiglio federale di approvare il conto

annuale 2008. Nella *cassa di disoccupazione di Ginevra* è emersa nuovamente, nel 2008, una truffa nell'ambito dei versamenti. Allo stato attuale dell'inchiesta sembrerebbe che un collaboratore si sia versato un importo di circa 100 000 franchi. Sarà chiesta la restituzione della somma del delitto, mentre un eventuale ammanco dovrebbe essere sopportato dal Cantone di Ginevra a titolo di responsabilità del garante. Il sistema di controllo interno e il sistema di versamento della cassa di disoccupazione di Ginevra saranno verificati da una società fiduciaria.

Conformemente all'articolo 9 dell'ordinanza del 2 dicembre 1996 concernente l'amministrazione del Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti il CDF ha esaminato la tenuta della contabilità e il conto annuale per l'esercizio che si è chiuso al 31 dicembre 2008 del *Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti* (AVS), dell'*indennità per perdita di guadagno* (IPG) e del *conto dell'assicurazione per l'invalidità* (AI). Il CDF ha potuto fare richiesta di approvazione del conto al consiglio di amministrazione del Fondo AVS e al Consiglio federale. Nel quadro della revisione intermedia esso ha constatato che a diversi impiegati degli uffici esecutivi sono assegnate funzioni fuori classe e questo non è del tutto conforme alle disposizioni dell'ordinanza sul personale federale. Nemmeno le gratificazioni accordate negli anni 2008 e 2009 corrispondevano pienamente alle disposizioni vigenti. Nei colloqui che si tengono attualmente con le autorità competenti a Berna si sta dando una chiara regolamentazione a questi casi.

Secondo l'articolo 68 della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e l'articolo 159 dell'ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, la *Cassa federale di compensazione* a Berna e la *Cassa svizzera di compensazione* a Ginevra, incaricate dell'esecuzione dell'AVS, devono essere controllate annualmente con una revisione principale e una finale. La portata della verifica dipende dalle istruzioni concernenti la revisione delle Casse di compensazione AVS, emanate dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Secondo l'ordinanza, il CDF è incaricato di eseguire la verifica delle suddette casse di compensazione. I rapporti sono trasmessi alle casse di compensazione sottoposte a verifica e all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, che esercita la vigilanza di tutte le casse di compensazione. Il CDF ha potuto constatare che le disposizioni legali sono state rispettate e le istruzioni complementari dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali sono state osservate.

2.5 Aziende e istituti

In virtù dell'articolo 35a della legge federale sui politecnici federali, il CDF ha effettuato una revisione del *conto annuale consolidato 2008 del settore dei PF* e delle due Scuole politecniche federali di Zurigo e di Losanna, del Consiglio dei PF e dei quattro istituti di ricerca. Il conto annuale consolidato è conforme alle disposizioni legali. Il CDF ha raccomandato l'approvazione del conto annuale 2008 senza riserve. La contabilità e i conti annuali sono conformi alle disposizioni legali. Nel caso dell'Istituto Paul Scherrer il CDF ha rilevato accantonamenti insufficienti per lo smaltimento dell'acceleratore.

Swissmedic è un istituto di diritto pubblico della Confederazione nato dalla fusione dell'Ufficio intercantonale per il controllo dei medicinali con l'Unità principale agenti terapeutici dell'Ufficio federale della sanità pubblica. Esso è aggregato al

Dipartimento federale dell'interno. La base giuridica è la legge federale sui medicinali e sui dispositivi medici (legge sugli agenti terapeutici). Il CDF è l'organo di revisione nominato dal Consiglio federale. La contabilità e la chiusura del conto annuale 2008 di Swissmedic sono conformi agli «*International Financial Reporting Standards (IFRS)*» e alla legge sugli agenti terapeutici cosicché il CDF ha potuto raccomandare al Consiglio d'istituto di approvare il conto annuale 2008.

Il CDF ha riveduto anche i conti annuali 2008 dell'*Istituto federale della proprietà intellettuale*, del *Fondo nazionale svizzero*, della *Regia federale degli alcool* e della *Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali* (FIPOI). Esso ha potuto raccomandare l'approvazione di questi conti annuali senza riserve. La contabilità e i conti annuali erano conformi alle prescrizioni legali. Il CDF ha inoltre attestato il bilancio di apertura al 1° gennaio 2009 dell'*Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari*. L'elenco completo dei mandati di revisione del CDF figura nell'allegato 1.

3 Organizzazioni internazionali

Conformemente all'articolo 6 della legge sul Controllo delle finanze, il CDF conduce diversi mandati di verifica presso organizzazioni internazionali. Esso verifica i conti di tre organizzazioni speciali delle Nazioni Unite, segnatamente dell'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale (OMPI) a Ginevra, dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) a Ginevra e dell'Unione postale universale (UPU) a Berna. Il CDF è quindi membro del gruppo di revisori esterni delle Nazioni Unite, di cui fanno parte anche Cina, Filippine, Francia, Germania (presidenza), India, Pakistan, Regno Unito e Sudafrica. Possono essere revisori delle Nazioni Unite soltanto organi di vigilanza di Stati membri dell'INTOSAI. Il citato gruppo intende coordinare la vigilanza sul sistema dell'ONU e procedere allo scambio di informazioni ed esperienze al fine di promuovere procedure e standard di revisione uniformi. Dalla sua fondazione il gruppo ha esaminato numerose tematiche relative alla presentazione e revisione dei conti e formulato raccomandazioni. Al riguardo sono stati al centro dell'attenzione soprattutto la presentazione di rapporti sulla situazione finanziaria, le strategie di revisione, la revisione in ambito informatico, i sistemi di controllo, la revisione interna, il settore del personale e degli acquisti, la cooperazione allo sviluppo, l'introduzione delle norme IPSAS e gli esami di redditività. L'impegno in questo comitato internazionale offre al CDF l'occasione per uno scambio proficuo con le altre Corti dei conti, garantisce l'unità di dottrina per la vigilanza sul sistema dell'ONU e consente di curare preziosi contatti. Inoltre, le conoscenze acquisite possono essere impiegate nell'attività di revisione del CDF. I risultati della verifica sono sottoposti agli organi competenti delle singole organizzazioni. Anche nell'anno in rassegna il CDF ha raccomandato ai delegati dei Paesi membri di approvare i conti annuali. Esso ha svolto pure diverse verifiche speciali nel settore edile e in quello informatico.

Nel 2009 il CDF ha inoltre svolto i seguenti mandati per la Svizzera:

- Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali ferroviari (OTIF) a Berna. Il Consiglio federale ha conferito questo mandato al direttore supplente del CDF;

- Associazione europea di libero scambio (AELS) a Ginevra e a Bruxelles. Il CDF è uno dei membri dell’Autorità di vigilanza;
- Eurocontrol: il CDF è rappresentato nell’Autorità di vigilanza;
- Organizzazione Meteorologica Mondiale (OMM): il CDF è rappresentato nell’Autorità di vigilanza.

4 Revisioni in sospeso e notifiche

4.1 L’attuazione delle raccomandazioni del CDF

Tutte le raccomandazioni del CDF sono registrate elettronicamente e la loro attuazione è sorvegliata nell’ambito di un severo controlling. In occasione delle verifiche successive il CDF si accerta che le raccomandazioni siano effettivamente state messe in pratica.

4.2 Revisioni in sospeso secondo l’articolo 14 della legge sul Controllo delle finanze

Le pendenze secondo l’articolo 14 concernono casi in cui l’attuazione delle raccomandazioni del CDF nei servizi controllati ha subito ritardi. Nel messaggio del 22 giugno 1998 concernente la revisione della legge sul Controllo federale delle finanze, il Consiglio federale ha dichiarato: «Il nostro Collegio intende assumersi la sua responsabilità per quanto concerne il funzionamento ineccepibile dell’Amministrazione e sorvegliare la trattazione delle revisioni in sospeso menzionate nel rapporto annuale del CDF. Ci adopereremo affinché sia posto rimedio alle lacune individuate e riconosciute dal CDF e sia dato seguito senza indugio alle contestazioni volte a migliorare l’efficienza e l’efficacia dell’Amministrazione». Si hanno siffatte pendenze alla fine un esercizio quando un servizio ammette le lacune e accoglie le raccomandazioni di miglioramento, ma lascia trascorrere infruttuoso il termine impartito dal CDF. Una menzione espressa nel rapporto di attività può essere tralasciata se nel frattempo il servizio interessato ha per esempio messo a concorso un posto nel settore finanziario, anche se tale posto non è ancora stato occupato. La menzione non va fatta neppure quando il termine di attuazione non è ancora scaduto alla fine dell’esercizio in esame o se gli esami successivi non hanno ancora potuto essere effettuati.

Nell’esercizio in corso il CDF ha fatto diverse constatazioni e raccomandazioni. Le raccomandazioni sono state accettate dai servizi e l’attuazione è avvenuta entro i termini o è stata pianificata. Nel quadro delle verifiche successive il CDF esaminerà lo stato dell’attuazione. Non sono necessari interventi da parte del Consiglio federale o del Parlamento.

4.3

Notifiche secondo l'articolo 15 della legge sul Controllo delle finanze

L'articolo 15 capoverso 3 della legge sul Controllo federale delle finanze recita: «Se il Controllo federale delle finanze constata particolari anomalie o lacune sostanziali o di rilevante importanza finanziaria, ne informa, oltre i servizi interessati, il capo del Dipartimento competente o il capo del Dipartimento federale delle finanze. Se le lacune constatate concernono la gestione finanziaria di servizi del Dipartimento federale delle finanze, ne devono essere informati il presidente della Confederazione o il vicepresidente del Consiglio federale. Contemporaneamente, il Controllo federale delle finanze informa la Delegazione delle finanze. Se lo ritiene opportuno, può informare il Consiglio federale anziché il capo del dipartimento competente».

Particolari anomalie sono per esempio delitti che cagionano ingenti danni o lacune basilari nel sistema di controllo interno. È data invece lacuna sostanziale se la tenuta dei conti o la contabilità non sono conformi o se violano sistematicamente le disposizioni legali. Nell'anno in rassegna il CDF non ha effettuato comunicazioni ai sensi dell'articolo 15.

4.4

Whistleblowing, un prezioso ausilio per il CDF

Le verifiche delle grandi società fiduciarie hanno messo in luce la rilevanza delle denunce nel campo della lotta antifrode. Spesso le persone sono testimoni di reati e vogliono trasmettere le pertinenti informazioni affinché tali irregolarità siano punite. Già nel 2003 il Consiglio federale aveva riconosciuto l'importanza di una migliore protezione degli informatori (*whistleblower*) e incaricato il CDF di ricevere questo tipo di informazioni. I principi della lotta alla corruzione e le misure adottate dalla Confederazione sulla base della valutazione dei Paesi effettuata dal GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione, un organismo del Consiglio d'Europa) hanno confermato il ruolo del CDF in questo settore. In un opuscolo destinato al personale della Confederazione si invita quest'ultimo a segnalare al CDF eventuali sospetti riguardanti atti di corruzione. Prossimamente dovrebbe essere ancorata nella legge sul personale federale anche una disposizione legale che farà esplicita menzione del ruolo del CDF e sancirà il principio della protezione degli informatori.

Nell'anno in rassegna il CDF ha ricevuto diverse informazioni interessanti. Le persone si sono messe in contatto per telefono, elettronicamente o per corrispondenza. Circa la metà degli informatori desidera che la propria identità non sia resa nota alla persona sospettata. In ragione della gravità delle informazioni si procederà a inchieste nell'ambito delle verifiche previste, a indagini preliminari da parte della Polizia federale, alla trasmissione degli atti al Ministero pubblico della Confederazione oppure all'abbandono del procedimento. Il CDF constata in generale che queste informazioni sono utili e consentono, in certi casi, di orientare l'attività di verifica all'individuazione di rischi particolarmente elevati. Il whistleblowing può contribuire a migliorare la qualità e l'efficacia del lavoro di revisione del CDF.

5 Procedura legislativa e pareri

5.1 Revisione della legge sul Controllo federale delle finanze

La mozione «Alta sorveglianza dell'imposta federale diretta» della Commissione del Consiglio nazionale riguardante la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni è stata trasmessa il 14 giugno 2007 e ha il seguente tenore: «Il Consiglio federale è incaricato di studiare, in collaborazione con i Cantoni, le possibilità per migliorare il controllo della riscossione dell'imposta federale diretta al fine di garantirne la regolarità.» Nel frattempo il CDF ha elaborato una proposta per la revisione della legge sul Controllo delle finanze (LCF) in risposta alla mozione. Ha condotto colloqui con i Controlli cantonali delle finanze e con l'Amministrazione federale delle contribuzioni. Il progetto è stato consegnato al Dipartimento federale delle finanze con l'incarico di avviare una procedura di consultazione presso le cerchie interessate.

La revisione della LCF dovrebbe consentire di colmare le attuali lacune nel controllo dell'imposta federale diretta. Attualmente nessun organo di vigilanza finanziaria indipendente è esplicitamente competente per la verifica nel settore dell'imposta federale diretta. In altre parole più di un quarto delle entrate della Confederazione non è oggetto di verifica da parte di un organo di vigilanza finanziaria. Negli ultimi anni il CDF ha cercato di porre rimedio a questa situazione ricorrendo alle verifiche spontanee dei Controlli cantonali delle finanze. Sulla base di un'analisi comune dei rischi è stato elaborato un piano di revisione. La soluzione non ha però avuto successo poiché solo pochi Cantoni possono o vogliono soddisfare le esigenze richieste nel suddetto piano.

Gli articoli 16 e 17 della LCF dovrebbero essere adeguati ai cambiamenti intervenuti nelle tecniche di revisione e a livello legislativo negli ultimi 40 anni. Da quando è stata introdotta la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni la vigilanza finanziaria nei rapporti con i Cantoni non riguarda tanto l'impiego dei fondi federali quanto l'esecuzione dei compiti della Confederazione e gli accordi programmatici. La proposta fatta dal CDF rafforza gli attuali rapporti di collaborazione con i Controlli cantonali delle finanze, che peraltro sono curati costantemente. Essa consente di organizzare l'adempimento dei compiti in modo federativo e conforme alla realtà. Il nuovo articolo 17 LCF è concepito in modo da essere applicabile a tutte le verifiche che il CDF effettua presso i Cantoni. Viene mantenuto il principio vigente secondo cui il CDF non ha il diritto di impartire istruzioni agli Uffici cantonali e trasmette le contestazioni all'Ufficio federale autorizzato a emanare istruzioni.

All'inizio del 2010 è già entrata in vigore la disposizione che stabilisce che il CDF esamina regolarmente se le aliquote saldo dell'imposta sul valore aggiunto fissate dall'Amministrazione federale delle contribuzioni sono adeguate (art. 6 lett. k LCF). Il CDF è pronto ad adempiere a questo nuovo mandato di verifica cui darà attuazione già nel 2010.

5.2

Pareri e consultazioni

Per le questioni inerenti alla vigilanza finanziaria secondo la legge sul Controllo delle finanze – ad esempio per le constatazioni del CFD, l’attuazione delle raccomandazioni e la regolamentazione della vigilanza finanziaria nei progetti di legge – il CDF dovrebbe essere consultato preliminarmente. Se si tratta di un affare complesso, ha luogo una prima consultazione informale durante l’elaborazione del progetto; tuttavia, nella maggioranza dei casi il CDF è invitato a esprimere il suo parere nel quadro della consultazione degli Uffici che si svolge all’interno dell’Amministrazione. Nell’anno in rassegna esso si è occupato di 50 consultazioni e in 12 casi ha proposto modifiche materiali.

I pareri formulati dal CDF concernono tra l’altro l’attuazione dei principi guida sul governo d’impresa in generale e nell’ambito della legge sugli agenti terapeutici in particolare, i progetti nel settore delle assicurazioni sociali come la valutazione della direzione e della vigilanza dell’assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione, l’integrazione dell’assicurazione militare nella SUVA e il primo pacchetto di misure relativo alla 6° revisione dell’AI. Relativamente al rendiconto sui sussidi contenuto nei messaggi, il CDF ha dovuto accertare che si tenesse presente la regolamentazione della vigilanza finanziaria nei rapporti con i Cantoni. Nel quadro della revisione dell’ordinanza sugli acquisti pubblici esso ha espresso parere contrario sull’aumento dei valori soglia per le prestazioni di servizi, poiché non lo ritiene uno strumento adeguato per sostenere l’economia né per promuovere la libera concorrenza e l’impiego efficiente delle risorse pubbliche. Siffatto aumento contraddice i principi della legge sugli acquisti pubblici. Di altro avviso il Consiglio federale che ha aumentato il valore soglia come proposto.

Il CDF è intervenuto in un caso nella procedura di corapporto, poiché dopo la consultazione degli Uffici è stata effettuata indebitamente nel progetto una delimitazione tra l’ufficio di revisione e la vigilanza finanziaria. Il Dipartimento interessato ha accolto interamente le proposte di modifica del CDF.

5.3

Collaborazione in gruppi di esperti

Il CDF è rappresentato nel gruppo interdipartimentale «Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale (GEMAP)» ed è membro della «Commissione degli acquisti della Confederazione» e del Gruppo di studio per la garanzia della qualità dei dati della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri della perequazione finanziaria. Partecipa attivamente al gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta contro la corruzione, istituito dal Consiglio federale nell’anno in rassegna. Il CDF presenta le proprie esperienze a questi organi, richiama l’attenzione sul rispetto dei requisiti della revisione, ma unicamente in via consultiva per non compromettere la propria indipendenza e autonomia di valutazione.

5.4

Trasmissione di principi di buona prassi

Nell’anno in rassegna il CDF ha pubblicato una audit letter in cui si occupa in particolare dei rischi legati all’apertura di un conto bancario da parte di un Ufficio federale. Un’operazione simile presuppone in linea di principio il permesso ufficiale

dell'Amministrazione federale delle finanze. Tuttavia, il CDF rileva talvolta conti che non figurano nel bilancio della Confederazione. Una situazione non corretta dal punto di vista formale che comporta il rischio di irregolarità, dato che questi conti spesso sfuggono a ogni misura di controllo interno.

Un altro argomento trattato nella audit letter riguarda gli insegnamenti tratti dalla verifica trasversale del controlling del tempo di lavoro nell'Amministrazione federale. Il CDF ha constatato che l'utilizzo di questi dati è scarso e ha ricordato gli elevati costi, suddivisi per attività e prestazioni, della registrazione del tempo di lavoro. Siffatte indicazioni hanno senso soltanto se sono anche utilizzate dalle unità amministrative. Il controlling del tempo di lavoro è uno strumento della gestione degli affari e della conduzione del personale e costituisce la base per la contabilità analitica. Se il suo impiego non è finalizzato al raggiungimento di questi obiettivi, non si hanno benefici tangibili a fronte dei costi sostenuti. Il controlling rischia di alimentare un dispendioso «cimitero dei dati».

Le audit letter sono consultabili nel sito del CDF www.efk.admin.ch.

6 Il CDF e altri organi di vigilanza

La collaborazione con i Controlli cantonali delle finanze e gli Ispettorati interni delle finanze della Confederazione, l'impegno nelle organizzazioni professionali e associazioni professionali svizzere, lo scambio mirato di esperienze con le Corti dei conti estere, come pure la collaborazione in gruppi di lavoro delle organizzazioni mondiali INTOSAI ed EUROSAI hanno tutti un unico obiettivo, ossia salvaguardare la qualità dei controlli effettuati.

6.1 Controlli cantonali delle finanze

La Conferenza svizzera dei controlli delle finanze si riunisce una volta all'anno in presenza dei responsabili degli organi cantonali di vigilanza finanziaria. Nel 2009 si è occupata dell'attività di vigilanza nell'ambito dei trasporti pubblici (cfr. n. 1.2.2). La Conferenza ha in primo luogo elaborato un elenco di tutte le autorità di vigilanza cui sono sottoposte le imprese di trasporto pubbliche tenendo conto di tutti gli aspetti, dalla vigilanza tecnica, all'impiego corretto e parsimonioso dei contributi di finanziamento dello Stato alla verifica del conto annuale di tali imprese. In secondo luogo, essa ha verificato la copertura effettiva del rischio da parte dei diversi organi di vigilanza. La Conferenza ha adottato misure volte a migliorare il dialogo tra gli organi cantonali di vigilanza, l'Ispettorato delle finanze dell'Ufficio federale dei trasporti e il CDF.

Alcuni temi concernenti la verifica dei compiti in comune di Confederazione e Cantoni sono stati elaborati in diversi gruppi di lavoro comuni e presentati in occasione della conferenza annuale. Il CDF effettua ogni anno verifiche insieme ai Controlli cantonali delle finanze. Queste verifiche approfondiscono la comprensione comune e aumentano la professionalità della vigilanza finanziaria in seno al sistema federalistico svizzero.

6.2

Ispettorati delle finanze della Confederazione

Quindici Uffici federali dispongono di un Ispettorato delle finanze conformemente all'articolo 11 della legge sul Controllo delle finanze. Questi servizi di revisione interna controllano la gestione finanziaria. Essi sono subordinati perlopiù alla direzione dell'Ufficio, ma nell'adempimento dei loro compiti di controllo sono autonomi e indipendenti. Per la direzione dell'Ufficio questi servizi rappresentano uno strumento efficace e adeguato inteso a sostenere la conduzione dell'Ufficio e nel contempo i lavori del CDF. L'articolo 11 definisce le condizioni che devono adempiere gli Ispettorati delle finanze. Dal canto suo il CDF assume la vigilanza tecnica; deve assicurare in particolare l'efficacia dell'adempimento dei compiti nonché curare la formazione e il perfezionamento dei collaboratori degli Ispettorati delle finanze. L'offerta di formazione interna al CDF è in linea di principio a disposizione anche degli Ispettorati delle finanze.

Grazie a incontri regolari è stato possibile migliorare la comunicazione e il coordinamento tra i responsabili dei vari Ispettorati delle finanze interni. È stato deciso, ad esempio, di lanciare un progetto finalizzato all'introduzione di un software per l'esecuzione degli audit, che a sua volta consentirà di risparmiare tempo e denaro nella determinazione del fabbisogno, nell'implementazione del software e nell'organizzazione dei corsi di formazione. Sono stati altresì rafforzati i contatti con gli uffici di revisione interna della Posta e delle FFS, anch'essi dotati dello status di ispettorato delle finanze conformemente all'articolo 11 della legge sul Controllo delle finanze.

6.3

Corti dei conti estere

Sin dagli anni Cinquanta il CDF è membro dell'organizzazione mondiale delle istituzioni superiori di controllo delle finanze pubbliche: l'International Organisation of Supreme Audit Institutions (*INTOSAI*). L'organizzazione è suddivisa in gruppi regionali. La European Organisation of Supreme Audit Institutions (*EUROSAI*) è stata fondata nel mese di giugno del 1989 e nel frattempo è costituita da 47 istituzioni superiori di controllo delle finanze pubbliche di Paesi europei. Il CDF è membro di questo gruppo regionale sin dalla sua costituzione. Il direttore del CDF è membro della presidenza dell'*EUROSAI* dal 2005.

Il CDF partecipa a diversi gruppi di lavoro dell'*EUROSAI*. Presiede il *gruppo di lavoro per l'informatica*. Questi ha sviluppato strumenti di autovalutazione (self assessment) per l'informatica e la revisione informatica, che sono impiegati con successo nei Paesi europei. Organizza inoltre giornate di formazione sul ruolo delle autorità di vigilanza nel controllo dei sistemi informatici. Nell'anno in rassegna il CDF ha assunto la funzione di moderatore in tali self assessment nelle corti dei conti dell'Ungheria e dell'Austria. È anche rappresentato nel *gruppo di lavoro per le verifiche ambientali*. Questo gruppo, presieduto dalla Norvegia, organizza verifiche congiunte e promuove misure di formazione basate su esperienze concrete e sullo studio di casi.

Le delegazioni della *Cina, della Corea e del Senegal* sono state in visita presso il CDF per conoscere il sistema di vigilanza della Svizzera. Su invito dei presidenti delle *Corti dei conti della Svezia e dell'Albania* c'è stato uno scambio di esperienze che ha riguardato la direzione dell'Ufficio, la revisione tra pari (peer review) e le

verifiche nel campo della costruzione e degli acquisti. Insieme alle istituzioni superiori di controllo delle finanze pubbliche di Germania e Danimarca il CDF partecipa inoltre alle *peer review della Corte dei conti austriaca*.

Le *Corti dei conti dei Länder* e la *Corte dei conti federale della Germania* organizzano regolarmente sedute su questioni attuali riguardanti la vigilanza finanziaria. A queste sedute sono invitati abitualmente il presidente della Corte dei conti austriaca, il membro tedesco presso la Corte dei conti europea e il direttore del CDF.

6.4 Organizzazioni professionali e associazioni professionali

Il CDF dispone di rappresentanti nelle principali associazioni professionali. In tal modo può partecipare alla definizione di future norme professionali, avere accesso ai metodi e agli strumenti di altri professionisti del ramo e disporre di una rete di esperti per trattare questioni particolari. Il CDF è particolarmente attivo nel settore dei controlli informatici dell'ISACA (*Information Systems Audit and Control Association*) e nella Camera fiduciaria. È presidente della Società svizzera di valutazione (SEVAL) ed è rappresentato nel comitato dell'Associazione svizzera per le revisioni interne (SVIR). L'impegno fornito in queste associazioni consente inoltre al CDF di garantire costantemente la qualità e adeguare i suoi metodi di lavoro.

7 Il Controllo federale delle finanze si presenta

La Legge sul Controllo delle finanze stabilisce la posizione istituzionale e i compiti del CDF. Il Consiglio federale nomina il direttore per un periodo amministrativo di sei anni. La nomina è approvata dall'Assemblea federale. Il periodo amministrativo del direttore dura fino alla fine del 2013. Il personale del CDF viene scelto dal direttore in conformità alla legislazione sul personale dell'Amministrazione federale generale. Il preventivo annuale del CDF è trasmesso senza modifiche dal Consiglio federale all'Assemblea federale. La Delegazione delle finanze delle Camere federali esamina la proposta del CDF e la sottopone alle Commissioni delle finanze di entrambe le Camere.

7.1 Posizione istituzionale e compiti

In base all'articolo 1 della Legge sul Controllo delle finanze il CDF è l'*organo supremo di vigilanza finanziaria della Confederazione*. Il CDF coadiuva, da un lato, il Consiglio federale nell'esercizio della vigilanza sull'Amministrazione e, dall'altro, il Parlamento nell'esercizio dell'alta vigilanza sull'Amministrazione federale e sull'amministrazione della giustizia. Il CDF è indipendente sia nello stabilire il suo programma di verifica annuale sia nell'impostare le singole verifiche e nel redigere i rapporti. Conformemente all'articolo 5 della Legge sul Controllo delle finanze, la vigilanza finanziaria è esercitata secondo i criteri della regolarità, della legalità e della redditività. Per mezzo di verifiche della redditività e di valutazioni, il CDF intende contribuire allo sviluppo di una gestione dell'Amministrazione orientata

all'efficienza e aumentare l'efficacia dei programmi statali. Gli oggetti della verifica sono scelti secondo i criteri di rischio.

I *compiti di vigilanza del CDF* concernono tutte le attività della Confederazione rilevanti dal punto di vista delle finanze. Fra i compiti principali del CDF figurano circa quaranta mandati di revisione, in primo luogo il mandato di verifica del Consuntivo della Confederazione e dei diversi conti speciali, del Fondo AVS e dell'assicurazione contro la disoccupazione nonché diversi mandati presso organizzazioni internazionali. Altro compito principale è la vigilanza finanziaria, che viene svolta attraverso numerose verifiche speciali nell'ambito degli acquisti, dell'informatica e dei sussidi. Le valutazioni e le verifiche trasversali assumono un'importanza sempre maggiore. Il settore di verifica non è limitato all'Amministrazione federale e all'esecuzione del consuntivo a tutti i livelli, ma riguarda anche i beneficiari di sussidi, gli enti che svolgono compiti pubblici e le imprese della Confederazione.

Secondo la *legge sui revisori* i servizi pubblici di controllo delle finanze sono registrati come imprese di revisione se adempiono i requisiti legali. Al pari di altri Controlli cantonali e comunali delle finanze, il CDF ha proceduto a questa registrazione mediante l'iscrizione nel registro di commercio e la presentazione della domanda. Era richiesta anche la notifica personale di un numero minimo di collaboratori del CDF esercitanti la funzione di periti revisori. L'abilitazione provvisoria è stata concessa nel 2007; quella definitiva, l'8 settembre 2009. Il CDF non necessita di questa registrazione per adempiere in qualità di organo di revisione i mandati conferitigli dal Consiglio federale o dalla legge. Tuttavia, con l'abilitazione all'esercizio della funzione di perito esperto il CDF dimostra ulteriormente di adempiere i requisiti legali di qualità e di disporre di personale sufficientemente qualificato. Nel quadro della valutazione dei Paesi, il Fondo monetario internazionale ha esaminato anche i compiti e le modalità di lavoro del CDF giungendo alla conclusione che il settore di vigilanza del CDF è regolamentato in maniera esaustiva e che quest'ultimo dispone dell'indipendenza necessaria.

Dal 2002 il CDF effettua con sistematicità valutazioni e verifiche trasversali. Le valutazioni sono finalizzate al miglioramento dell'esecuzione e degli effetti delle misure statali attraverso la formulazione di raccomandazioni. Le verifiche trasversali consentono di mettere a confronto diverse unità amministrative al fine di trovare la strada migliore per giungere alla soluzione del compito. Su richiesta del CDF la *Corte dei conti norvegese* ha eseguito una *peer review* concernente le valutazioni e le verifiche trasversali. Le domande poste dal CDF in tale contesto hanno riguardato la qualità e la professionalità di queste verifiche complesse come pure il rispetto delle norme riconosciute a livello internazionale. Il CDF ha voluto sapere altresì in che misura le verifiche potessero contribuire al lavoro dell'Amministrazione federale e coadiuvare il Parlamento e il Consiglio federale nell'esercizio delle loro funzioni di vigilanza. Nell'ambito della *peer review* il processo di verifica è stato esaminato in tutte le sue fasi, dalla scelta dei temi e dalla pianificazione attraverso l'esecuzione fino alla presentazione del rapporto. La Corte dei conti norvegese ha attestato l'elevata qualità delle verifiche del CDF e ha constatato che i processi sono mirati e strutturati in modo adeguato. Ha proposto di migliorare la scelta dei temi e la pianificazione delle verifiche trasversali. La scelta dei temi dovrebbe essere motivata meglio e i collaboratori dovrebbero essere coinvolti maggiormente in questo processo. Il rapporto è consultabile nel sito www.efk.admin.ch.

Il CDF svolge la sua attività di verifica in funzione dei rischi, in modo cooperativo e secondo gli standard della Camera fiduciaria e delle associazioni professionali internazionali. Nell'anno in rassegna, disponeva di un budget di 19,5 milioni di franchi e dava impiego a circa 90 collaboratori. L'organigramma dell'allegato 3 presenta un'organizzazione a matrice bidimensionale con i sei settori di mandato e i sei settori speciali. I responsabili dei mandati evidenziano il punto di vista dei servizi oggetto di verifica. Gli esaminatori del CDF sono assegnati di volta in volta a uno dei settori speciali: vigilanza e revisione finanziaria, verifiche delle costruzioni e degli acquisti, verifiche informatiche nonché verifica della valutazione. Il loro compito è conservare e ampliare le conoscenze necessarie al relativo settore specialistico e garantire la qualità dei controlli. Il CDF dispone di personale specializzato e qualificato, i cui punti di forza sono le conoscenze tecniche in materia di revisione e di valutazione e le conoscenze dei compiti, dei processi e delle strutture dell'Amministrazione federale. Conoscenze, esperienza professionale e competenze sociali sono basilari per impostare con successo la vigilanza finanziaria, intesa come garante di un'Amministrazione che si migliora costantemente per il bene dei cittadini. Pertanto il CDF attribuisce molta importanza alla formazione e al perfezionamento. Ogni anno nel mese di gennaio organizza nell'arco di dieci giorni, corsi di formazione e perfezionamento per i suoi collaboratori, gli Ispettorati delle finanze della Confederazione e in parte anche per i Controlli cantonali delle finanze. Le conoscenze acquisite devono essere mantenute, trasmesse e applicate in modo mirato nell'interesse del mandato legale. I collaboratori devono tenersi aggiornati su quanto accade nel loro settore e trasmettere le loro conoscenze al CDF. Il sapere delle istituzioni estere di controllo delle finanze pubbliche, associazioni professionali e fiduciarie sono importanti fonti per il CDF. Per determinate verifiche il CDF ricorre inoltre a periti esterni, sia perché nel suo interno mancano le conoscenze richieste, sia perché è necessario temporaneamente potenziare le capacità. La direzione di questi progetti e la responsabilità incombono comunque al CDF. In questo modo è pure assicurato il trasferimento delle conoscenze.

7.3

Finanze

Nell'anno in rassegna le spese del CDF sono ammontate a 20,0 milioni di franchi, i ricavi a 1,4 milioni di franchi. La seguente tabella fornisce una panoramica delle spese e dei ricavi.

Spese e ricavi	2008	2009	2009	Scostamenti rispetto	
	Consuntivo	Preventivo	Consuntivo	al preventivo	
	in migliaia di franchi			in migliaia	in %
<i>Spese</i>	18 897	21 129	19 977	-1 152	-5,5
Spese per il personale	15 520	17 155	16 826	-329	-1,9
Locazione di spazi	1 112	1 113	1 112	-1	-0,1
Spese per beni e servizi informatici	924	1 017	733	-284	-28,0
Consulenza	691	995	645	-350	-35,2
Rimanenti spese d'esercizio	625	809	629	-180	-22,3
Ammortamenti	25	40	33	-7	-18,6
<i>Ricavi</i>	1 322	1 011	1 381	+248	+24,5
Ricavi e tasse	1 212	1 000	1 239	+239	+23,9
Rimanenti ricavi	11	11	20	+9	+82,0
Prelievo da accantonamenti	99	-	122	-	-

Rispetto al preventivo, il Consuntivo 2009 presenta un residuo di credito di 1,2 milioni di franchi, riconducibile principalmente all'informatica e alle spese di consulenza. Questo gruppo di spese comprende gli onorari degli esperti e i costi per la formazione e il perfezionamento professionali. Le risorse del CDF assorbono circa lo 0,3 per mille del budget della Confederazione.

Il CDF dispone di una propria *ordinanza sugli emolumenti* per i mandati di revisione esercitati in virtù di un obbligo di diritto pubblico. Esso calcola il tempo impiegato per le verifiche finali secondo le aliquote dell'Amministrazione federale delle finanze, basate sui costi del posto di lavoro e delle classi di stipendio. Nell'anno in rassegna questi indennizzi ammontavano a 1,2 milioni di franchi. Le verifiche eseguite a titolo di vigilanza finanziaria non vengono per contro fatturate in quanto rappresentano un compito sovrano.

7.4

Rischi

Il CDF ha identificato i potenziali rischi propri, che sono la falsa testimonianza intenzionale, l'errore professionale, la perdita dell'indipendenza, la perdita o la diffusione di informazioni confidenziali e l'adempimento parziale del mandato legale. Nell'analisi annuale dei rischi e sulla base del sistema di controllo interno il CDF è giunto alla conclusione che sia la possibilità che si verifichino questi rischi, sia il danno alla reputazione e le conseguenze finanziarie di tali rischi sono limitati.

Oltre alle verifiche contabili prescritte dalla legge, il CDF effettuerà nel 2010 verifiche della vigilanza finanziaria nei diversi settori di compiti della Confederazione. Esse avranno per oggetto i beneficiari di sussidi, gli acquisti, l'informatica e la gestione finanziaria. Il tal modo, il CDF intende contribuire all'ulteriore consolidamento del nuovo modello contabile, sensibilizzare gli assoggettati alla sua vigilanza su un uso parsimonioso ed efficace delle risorse della Confederazione, informare sulle norme che regolano gli acquisti e fornire il proprio aiuto a svolgere in modo più professionale i progetti informatici complessi. Inoltre, d'ora in poi esaminerà, come deciso dal Parlamento, se le aliquote saldo dell'imposta sul valore aggiunto sono adeguate. Il CDF si impegna ad armonizzare le sue attività di vigilanza con gli Ispettorati delle finanze e i Controlli cantonali delle finanze e a fungere da coordinatore tra gli organi di vigilanza parlamentari. Tuttavia, il margine di manovra a livello di coordinamento è limitato, poiché l'oggetto e il metodo di indagine degli organi parlamentari differiscono notevolmente dalle modalità di lavoro di un organo specialistico.

Il CDF si prefigge quale compito precipuo di accettare nuove sfide e di impiegare le risorse in funzione dei rischi. Intende tenere conto dei cambiamenti che intervengono costantemente nei requisiti tecnici offrendo ai propri collaboratori formazione e perfezionamento professionali continui. Nell'interesse dei contribuenti è disposto a sviluppare ulteriormente la sua funzione di sorvegliante nei confronti dei Servizi oggetto delle sue verifiche e questo con spirito di cooperazione critico.

Compendio delle verifiche effettuate presso Autorità e Tribunali, presso Dipartimenti e Imprese nonché Organizzazioni affiliate e internazionali

Tribunale amministrativo federale

- Verifica della gestione finanziaria

Cancelleria federale

- Verifica dei costi di hosting www.ch.ch
- Verifica della gestione finanziaria

Dipartimento degli affari esteri

Direzione delle risorse

- Centro servizi informatici: Service Level Agreements e follow-up
- Gestione regolare dei crediti d'impegno e delle autorizzazioni SAP

Rappresentanze all'estero

- Verifica della gestione finanziaria presso la rappresentanza a Bangkok

Direzione dello sviluppo e della cooperazione

- Follow-up delle verifiche nell'Ufficio di cooperazione N'Djamena e nella Divisione Africa occidentale
- Verifica della gestione finanziaria presso l'Ufficio di cooperazione New Dehli
- Verifica della gestione finanziaria presso la Divisione Balcani occidentali
- Verifica dell'attuazione dell'accordo del 1° novembre 2005 con l'Angola.

Dipartimento dell'interno

Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo

- Verifica della gestione finanziaria

Ufficio federale della cultura

- Verifica della gestione finanziaria e follow-up

Archivio federale svizzero

- Verifica del rendiconto del progetto europeo PLANETS

Ufficio federale della sanità pubblica

- Valutazione della fissazione dei premi per l'Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, rapporto intermedio
- Verifica dei sussidi «Cool and clean» della Swiss Olympic Association

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

- Verifica della vigilanza diretta sulla previdenza professionale
- Verifica dei sussidi alle organizzazioni per l'assistenza alle persone anziane
- Verifica dei sussidi alle organizzazioni private di aiuto agli invalidi
- Controllo AVS dei datori di lavoro, attuazione delle raccomandazioni della valutazione

Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca

- Esperimenti sugli animali; verifica dei processi di autorizzazione, dei costi e del finanziamento
- Sussidi di costruzione e di trasformazione per le università

Dipartimento di giustizia e polizia

Segreteria generale

- Verifica della gestione finanziaria

Ufficio federale di giustizia

- Verifica della gestione finanziaria
- Ufficio federale dello stato civile, organizzazione e vigilanza finanziaria
- Sussidi d'esercizio agli istituti d'educazione per minorenni e giovani adulti, verifica dei sussidi

Ufficio federale di polizia

- Revisione delle uscite 2008 nel settore della Protezione dello Stato

Ufficio federale della migrazione

- Verifica della qualità e dell'integralità dei dati nel settore Sistema d'informazione centrale sulla migrazione SIMIC
- Verifica della gestione finanziaria

Ministero pubblico della Confederazione

- Verifica della gestione finanziaria

Commissione federale delle case da gioco

- Verifica della gestione finanziaria

Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport

Segreteria generale

- Commesse pubbliche aggiudicate al gruppo tecnologico RUAG; verifica dello svolgimento delle commesse pubbliche
- Biblioteca alla Guisanplatz: gestione finanziaria e stato del raggruppamento delle biblioteche
- Servizio d'informazione strategico: revisione del consuntivo 2008

Ufficio federale dello sport

- Verifica del rendiconto del credito federale per l'EURO UEFA 2008
- Verifica della gestione finanziaria nel settore Infrastruttura ed esercizio come pure nel trattamento dei salari

Difesa – Stato maggiore dell'esercito

- Assunzione dei compiti di locatario strategico V
- Verifica dei programmi C4I e ISTAR – quadro della situazione
- Fondazione Artillerie-Fonds: verifica della gestione finanziaria
- Servizio sociale dell'esercito: verifica della gestione finanziaria

Difesa – Base d'aiuto alla condotta dell'esercito

- Guerra elettronica: verifica dell'economicità e dell'impiego dei sistemi del DDPS
- Settore della tecnologia dell'informazione e della comunicazione: acquisto di beni, gestione delle risorse e pianificazione degli impieghi

Difesa – Stato maggiore di condotta dell'esercito

- Centro di competenza ABC a Spiez: verifica della gestione finanziaria

Base logistica dell'esercito

- Farmacia dell'esercito: verifica del magazzinaggio e della gestione finanziaria delle scorte
- Contabilità del personale Difesa: revisione in BV PLUS

Difesa – Forze aeree

- Istituto di medicina aeronautica: verifica della gestione finanziaria

armasuisse – Settore acquisti

- Sistemi di condotta ed esplorazione: verifica dei prezzi presso Thales Suisse SA, Zurigo
- Verifica dello svolgimento dei progetti presso IFASS, ELINT-S LW e COMMINT-HVU LW

armasuisse – Settore di competenza della scienza e della tecnologia

- Verifica della gestione finanziaria

armasuisse – Immobili

- Verifica dei crediti d'impegno

Dipartimento delle finanze

Segreteria generale

- Organo strategia informatica della Confederazione: verifica nel settore della strategia informatica della Confederazione
- Progetto «Controllino strategico degli acquisti»: verifica di una scelta di domande

Amministrazione federale delle finanze

- Revisione della chiusura del Consuntivo 2008
- Verifica della garanzia della qualità della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri in sei Cantoni presso l'Amministrazione federale delle finanze, l'Amministrazione federale delle contribuzioni e presso l'Ufficio federale di statistica
- Perdite risultanti dalla copertura dei rischi di cambio nel 2008

Cassa di risparmio del personale federale

- Revisione del conto annuale 2008

Ufficio centrale di compensazione

- Verifica della gestione informatica
- Revisione del conto annuale 2008 del Fondo di compensazione AVS e IPG, dei conti dell'AI e degli assegni familiari
- Revisione intermedia del conto annuale 2009 del Fondo di compensazione AVS e IPG, dei conti dell'AI e degli assegni familiari

Cassa federale di compensazione

- Revisione principale 2008
- Revisione finale del conto annuale 2008

Cassa svizzera di compensazione CSC

- Revisione principale 2008
- Revisione finale del conto annuale 2008

Ufficio federale del personale

- Revisione del conto annuale 2008 del Fondo di soccorso per il personale federale
- Verifica del processo BV-PLUS del Centro Prestazioni di servizi Personale

Amministrazione federale delle contribuzioni

- Verifica del progetto informatico INSIEME
- Verifica dell'organizzazione, del processo e del SCI della Sezione Personale e Organizzazione

Amministrazione federale delle dogane

- Verifica del progetto «Transito»
- Analisi dei processi nel traffico di perfezionamento e nella scorta di prodotti agricoli
- Verifiche globali procedurali e informatiche congiunte con l'Ispettorato delle finanze

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

- Verifica dell'organizzazione, dei processi e del SCI nella Divisione gestione immobili
- Verifica dell'organizzazione, dei processi e della collaborazione nel settore immobili tra UFCL e AFD

Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione

- Verifica dell'attuazione della rete Security Policy svizzera della conferenza informatica nei Cantoni
- Burotica e supporto: verifica dell'organizzazione e delle sfide della nuova Divisione principale

Dipartimento dell'economia

Segreteria generale DFE

- Verifica della gestione finanziaria dell'organo d'esecuzione per il Servizio civile
- Verifica della gestione finanziaria

Segreteria di Stato dell'economia

- Verifica della tenuta dei conti nel settore finanziario
- Inserimento delle misure di controllo nel processo di allargamento dell'UE (coesione miliardaria e contributi all'allargamento)
- Verifica della piattaforma e-gouvernement fusc d'intesa con l'Ispettorato delle finanze

Assicurazione contro la disoccupazione

- Verifica del conteggio AVS per l'anno 2008 dell'Ufficio di compensazione AD
- Revisione del conto annuale 2008 del Fondo di compensazione

Ufficio federale dell'agricoltura

- Verifica della strategia IT e dell'organizzazione IT
- Verifica della presentazione e tenuta dei conti in relazione alla chiusura del Consuntivo 2008
- Verifica del conto annuale 2008 presso Agroscope e l'Istituto nazionale svizzero d'allevamento equino

Istituto di virologia e d'immoprofilassi

- Verifica del mandato di prestazione e della gestione finanziaria
- Controllo dell'economicità e controlling delle raccomandazioni

Ufficio federale delle abitazioni

- Verifica della presentazione e tenuta dei conti in relazione alla chiusura del Consuntivo 2008

Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni

Ufficio federale dei trasporti

- Revisione del conto annuale 2008 del Fondo per grandi progetti ferroviari
- Controllo dell'economicità dei progetti informatici
- Analisi degli indennizzi per il traffico viaggiatori regionali e infrastrutture delle imprese di trasporto del Cantone di Friburgo
- Verifica dell'esecuzione dei contratti delle pareti fonoassorbenti per le FFS
- Verifica del finanziamento del traffico di viaggiatori regionali
- Verifica della direzione del progetto e vigilanza NFTA
- Verifica dell'attuazione dei contratti di appalto per la galleria di base del Ceneri
- Verifica dei lavori residui e della vigilanza garantita per la galleria di base del Lötschberg

Ufficio federale dell'energia

- Valutazione delle priorità, dell'assegnazione delle risorse e della coordinazione della gestione della ricerca energetica finanziata dalla Confederazione

Ufficio federale delle strade

- Revisione del conto annuale 2008 del Fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato della rete di strade nazionali come pure delle strade principali nelle regioni di montagna e di periferia
- Verifica delle aggiudicazioni in ambito di strade nazionali
- Analisi dell'evoluzione dei costi nella costruzione di gallerie stradali

Ufficio federale dell'ambiente

- Verifica dei sussidi dei singoli progetti nel settore della Prevenzione dei pericoli

Verifiche trasversali tra Uffici e dipartimenti

- Prevenzione delle catastrofi (Business Continuity Management) presso la Confederazione
- Attuazione delle convenzioni di programma nel quadro della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

Fondazioni, istituti, fondi e organizzazioni specializzate

Fondazione degli Immobili per le Organizzazioni Internazionali a Ginevra

- Revisione del conto annuale 2008

Fondazione Marcel Benoist

- Revisione del conto annuale 2008

Fondazione General Herzog

- Revisione dei conti annuali 2002–2007

Fondazione Pro Arte

- Revisione del conto annuale 2008

Pro Helvetia

- Revisione del conto annuale 2008

Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri

- Revisione del conto annuale 2008

Organo di accreditamento e di garanzia della qualità delle istituzioni universitarie svizzere

- Revisione del conto annuale 2008

Conferenza dei rettori delle Università svizzere

- Revisione del conto annuale 2008
- Valutazione delle attività accessorie dei professori universitari

Fondo nazionale svizzero

- Revisione del conto annuale 2008

Ufficio svizzero di coordinamento per la ricerca nel settore dell'istruzione, Aarau

- Revisione del conto annuale 2008

Conferenza universitaria svizzera, Berna

- Revisione del conto annuale 2008

Swissmedic

- Revisione finale dell'esercizio 2008
- Revisione intermedia del conto annuale 2009

Settore dei Politecnici federali

- Revisione del conto annuale consolidato 2008
- Verifica trasversale degli acquisti pubblici delle quattro stazioni di ricerca

Consiglio dei Politecnici federali

- Revisione del conto annuale 2008

Politecnico federale di Zurigo

- Revisione del conto annuale 2008

Politecnico federale di Losanna

- Revisione del conto annuale 2008

Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio

- Revisione del conto annuale 2008

Istituto federale di prova dei materiali e di ricerca Dübendorf

- Revisione del conto annuale 2008

Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque

- Revisione del conto annuale 2008

Istituto Paul Scherrer Villigen

- Revisione del conto annuale 2008

Autorità federale di sorveglianza dei revisori

- Revisione del conto annuale 2008

Istituto Federale della Proprietà Intellettuale

- Verifica dei conteggi dei progetti 2008 di Intellectual Property Vietnam e Azerbaijan
- Revisione del conto annuale 2008/2009
- Revisione del conto annuale 2008/2009 della cassa del personale

Fondo sociale per la difesa e la protezione della popolazione

- Revisione del conto annuale 2008

Regia federale degli alcool

- Revisione del conto annuale 2008

Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA

- Verifica del bilancio di apertura al 1° gennaio 2009

Fondo paesaggio Svizzera

- Revisione del conto annuale 2008

Fondo per il promovimento della ricerca sulle foreste e sul legname

- Revisione del conto annuale 2008

Fondazione parco nazionale svizzero

- Revisione del conto annuale 2008

Organizzazioni internazionali

Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali ferroviari

- Revisione del conto annuale 2008

Unione postale universale

- Revisione del conto annuale 2007–2008
- Revisione del conto annuale 2008 della cassa pensioni e del Fondo di assicurazione
- Revisione del conto annuale 2008 del Fondo per il miglioramento della qualità dei servizi

Unione internazionale delle telecomunicazioni

- Revisione del conto annuale 2008 dell'Unione
- Revisione del conto annuale 2008 della cassa pensioni
- Revisione del conto annuale 2008 della cassa sanitaria
- Revisione dei conti speciali delle esposizioni in ambito di telecomunicazioni

Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale

- Revisione del conto annuale 2008 dell'Unione
- Revisione del conto annuale 2008 della cassa pensioni
- Verifica edile del nuovo edificio dell'Amministrazione

Regolazione internazionale del Reno

- Revisione del conto annuale 2007/2008

**Ispettorati delle finanze (revisione interna)
dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata ai sensi
dell'articolo 11 della legge sul Controllo delle finanze**

- Revisione interna del Dipartimento federale degli affari esteri
- Ispettorato delle finanze della Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca
- Audit interno del Consiglio dei PF
- Ispettorato delle finanze del Dipartimento federale di giustizia e polizia
- Revisione interna della difesa
- Ispettorato delle finanze armasuisse
- Ispettorato interno dell'Ufficio centrale di compensazione
- Ispettorato delle finanze dell'Amministrazione federale delle contribuzioni
- Ispettorato dell'Amministrazione federale delle dogane
- Ispettorato delle finanze dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
- Revisione interna della SECO
- Ispettorato delle finanze dell'Ufficio federale dell'agricoltura
- Revisione dell'Ufficio federale dei trasporti
- Ispettorato delle finanze dell'Ufficio federale delle strade

Organigramma

Allegato 3



