

**Rapporto
del Controllo federale delle finanze
per la Delegazione delle finanze delle Camere federali
e il Consiglio federale sull'attività svolta nel 1999**

del 22 marzo 2000

Onorevoli presidenti, gentili signore, egregi signori,

Abbiamo l'onore di sottoporre alla vostra attenzione il rapporto del Controllo federale delle finanze sulla sua attività svolta nell'anno trascorso. Ai sensi dell'articolo 14 capoverso 3 della legge sul controllo delle finanze (LCF; RS 614.0) il rapporto deve riferire sulla portata e sugli aspetti più importanti dell'attività di revisione, su accertamenti e valutazioni rilevanti, come pure sulle pendenze e sui motivi degli eventuali ritardi. Il rapporto viene pubblicato nel Foglio federale.

Gradite, onorevoli presidenti, gentili signore e signori, i sensi della nostra massima stima.

22 marzo 2000

Controllo federale delle finanze:

Il direttore, Kurt Grüter

Compendio

Il Controllo federale delle finanze (CDF) è l'organo supremo di vigilanza sulle finanze della Confederazione e allestisce autonomamente ogni anno il suo programma d'esame. Esso fornisce al Parlamento le basi che gli consentono di esercitare le sue competenze finanziarie e l'alta vigilanza sull'amministrazione e la giustizia. Nel contempo, con la sua attività di verifica, aiuta il Consiglio federale nella vigilanza sull'Amministrazione. L'effettivo del personale del CDF consta di circa 80 persone e fino alla fine del 1999 comprendeva anche il personale del Segretariato delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (FinDel). Il CDF esamina con sondaggi un volume finanziario che solo nel settore del conto di Stato ascende a oltre 40 miliardi di franchi di uscite e entrate.

Durante l'anno in rassegna il CDF ha:

- condotto dieci revisioni finali presso la Confederazione e le sue imprese;*
- effettuato 113 revisioni di unità amministrative e 70 verifiche speciali nel settore amministrativo (verifiche delle costruzioni, dei prezzi, dell'informatica e della redditività);*
- condotto 51 revisioni presso organizzazioni e istituzioni cosiddette parastatali;*
- esercitato il mandato di revisione presso otto organizzazioni internazionali;*
- trasmesso alla FinDel circa 300 operazioni di revisione;*
- informato, ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 della legge sul Controllo delle finanze, i capi di dipartimento su particolari anomalie o lacune sostanziali o di rilevante importanza finanziaria.*

La panoramica non comprende i diversi chiarimenti condotti per conto della FinDel, delle Commissioni delle finanze e del Consiglio federale.

Nella grande maggioranza dei casi, il CDF ha potuto formulare un giudizio positivo sulle unità amministrative sottoposte a revisione. Il lavoro di queste ultime è risultato in genere accurato ed economico. In alcuni casi specifici è stata tuttavia riscontrata un'attenzione insufficiente nei confronti dei criteri di parsimonia ed economicità. In casi eccezionali i rilievi hanno riguardato anche la tenuta dei conti.

Attraverso la propria attività di revisione il CDF ha potuto nuovamente riscontrare opportunità di risparmio dell'ordine di decine di milioni. L'obiettivo primario del Controllo delle finanze non consiste tuttavia nella quantificazione esatta del risparmio realizzabile. Il suo ruolo prioritario consiste piuttosto nel rilevare i punti deboli della contabilità e della gestione finanziaria dell'Amministrazione, nella prevenzione e nella consulenza ai singoli Servizi. Il CDF si impegna per un'amministrazione economica, responsabile ed efficiente e serve perciò in ultima analisi anche ai contribuenti quali fruitori delle prestazioni pubbliche. Questa utilità spiegata a favore del pubblico giustifica i costi del CDF.

Nel capitolo 1 del presente rapporto saranno dapprima affrontati la posizione e i compiti del CDF nonché alcuni problemi della vigilanza delle finanze particolarmente attuali. I capitoli successivi saranno dedicati agli accertamenti di operazioni di revisione che appaiono finanziariamente importanti o che hanno portata esemplificativa. Il capitolo 2 riferisce sugli esiti di revisioni finali dei conti statali, compresi gli Uffici GEMAP (FLAG) e le imprese della Confederazione. Nei capitoli 3 e 4 vengono affrontate le verifiche effettuate presso organizzazioni parastatali e singoli Servizi della Confederazione. I risultati di esami trasversali nel settore dell'informatica e delle costruzioni nonché di ulteriori esami specifici sono illustrati nel capitolo 5. Il capitolo 6 spiega il rapporto del CDF con i controlli cantonali delle finanze e con la revisione interna (RI) dell'Amministrazione federale e il capitolo 7 è dedicato alle organizzazioni internazionali. L'organizzazione e le spese del CDF sono illustrate nel capitolo 8. L'ultimo capitolo del rapporto informa su quanto è previsto per il 2000.

I seguenti accertamenti del CDF si riferiscono in particolare a circostanze di fatto e ad avvenimenti dell'anno di revisione 1998 riscontrati durante verifiche effettuate nell'anno in rassegna. Al momento della relazione non si è potuto giudicare definitivamente in quale misura i punti deboli abbiano potuto essere migliorati o eliminati e in che modo le raccomandazioni del CDF siano state tradotte in pratica. Le verifiche effettuate nel 2000 permetteranno di giudicare lo stato concreto dei singoli affari.

Rapporto

1 Posizione e compiti del Controllo federale delle finanze

Il Controllo federale delle finanze (CDF) è l'organo federale supremo di vigilanza sulle finanze e allestisce autonomamente il suo annuale programma di verifica. Procura al Parlamento le basi che gli consentono di esercitare le sue competenze finanziarie e l'alta vigilanza sull'amministrazione e la giustizia. Nel contempo, con la sua attività di verifica, aiuta il Consiglio federale nella vigilanza sull'Amministrazione. L'effettivo del personale del CDF è di circa 80 persone e fino alla fine del 1999 comprendeva anche il personale del Segretariato delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (FinDel).

1.1 Posizione istituzionale

Con la revisione della legge sul controllo delle finanze (LCF) in vigore dal 1° settembre 1999 l'autonomia del Controllo federale delle finanze (CDF) è stata sensibilmente rafforzata.

- Esso coadiuva il Parlamento nell'esercizio delle sue competenze finanziarie costituzionali e dell'alta vigilanza rispettivamente il Consiglio federale nell'esercizio della vigilanza sull'Amministrazione.
- Il mandato del CDF è definito nella LCF. Verifica, osservando soltanto la Costituzione federale e la legge, in modo autonomo e indipendente. Sulla base della valutazione dei rischi, stabilisce il suo programma di verifica e lo trasmette per conoscenza alla FinDel e al Consiglio federale. Può rifiutare mandati speciali, se ne è ostacolato lo svolgimento del programma di revisione.
- Dal profilo amministrativo il CDF è aggregato al Dipartimento federale delle finanze (DFF).

Nell'impostazione della sua vigilanza (programmi di verifica) il CDF è autonomo. Qualora fra il CDF e i servizi esaminati non sia possibile raggiungere un'intesa sulle contestazioni, decide in ultima istanza il Consiglio federale.

1.2 Compiti del Controllo federale delle finanze

Il campo di vigilanza del CDF è molto vasto e comprende la gestione finanziaria a tutti gli stadi dell'esecuzione del preventivo, inclusa la revisione del conto di Stato e dei diversi Fondi. Si estende alle unità amministrative e alle imprese della Confederazione fino a tutti i beneficiari di sussidi e alle organizzazioni esterne all'Amministrazione federale incaricate dell'esecuzione di compiti pubblici. Con la revisione sottostanno alla vigilanza del CDF anche le imprese di cui la Confederazione detiene più del 50 per cento del capitale sociale o azionario. Attualmente, rientrano in

questa categoria in particolare le imprese d'armamento e Swisscom, presso cui il CDF può eseguire, d'intesa con il Consiglio d'amministrazione, verifiche speciali.

Il CDF veglia affinché:

- i libri contabili dell'Amministrazione siano tenuti in modo regolare, ovvero veritiero, completo, aggiornato e conforme al Sistema Interno di Controllo (SIC);
- i costi delle unità amministrative siano legali, ovvero poggino su una base giuridica e risultino giustificati tramite opportune autorizzazioni di spesa (crediti di pagamento);
- l'Amministrazione gestisca i mezzi finanziari e personali in modo redditizio.

I criteri di verifica del CDF sono, in altre parole, la regolarità, legalità e redditività. Conformemente all'articolo 5 capoverso 2 LCF le verifiche della redditività devono rispondere alle seguenti domande:

- Le risorse sono impiegate in modo parsimonioso?
- Il rapporto tra i costi e l'utilità è conveniente?
- Le uscite finanziarie spiegano l'effetto desiderato?

Il CDF interviene a tutti i livelli dell'attuazione del preventivo, ad esempio attraverso:

- revisioni di chiusure annue secondo principi di revisione riconosciuti;
- verifiche sul posto presso unità amministrative, organizzazioni parastatali e beneficiari di sussidi nell'ambito della vigilanza finanziaria;
- controlli sullo svolgimento del traffico dei pagamenti o
- controlli preventivi in vista dell'assunzione di impegni.

In qualità di organo di revisione esterno, in diversi ambiti e in particolare presso i grossi Uffici federali, le imprese federali e le assicurazioni sociali il CDF si basa sui lavori svolti dai rispettivi ispettorati delle finanze (uffici di revisione interni).

Non sono invece soggetti alla vigilanza finanziaria da parte del CDF l'INSAI, la Banca Nazionale Svizzera e la Società svizzera di radiotelevisione.

1.3 Legislazione

Durante la sessione di marzo 1999 il Parlamento ha approvato la revisione della LCF. Si è trattato essenzialmente di soddisfare proposte del Consiglio federale. Per quanto riguarda la nomina del direttore è stata decisa la possibilità di rielezione non soltanto per due volte, bensì per un numero illimitato di volte. Inoltre, la nuova legge precisa la procedura del CDF nell'esercizio della vigilanza sulle imprese della Confederazione con una partecipazione maggioritaria della Confederazione e gli attribuisce la competenza di impartire istruzioni agli ispettorati delle finanze (uffici di revisione interni). Dopo che il termine di referendum è scaduto inutilizzato, la legge rivista è entrata in vigore il 1° settembre 1999.

Con queste decisioni il legislatore ha rilevato che un controllo delle finanze può essere efficiente unicamente in qualità di organo indipendente. Le importanti novità e precisazioni della revisione sono:

- obbligo esplicito per il CDF di osservare soltanto la Costituzione federale e la legge;
- autonomia del CDF nell'allestire il programma annuale di revisione con la possibilità di rifiutare mandati speciali;
- conferma della nomina del direttore da parte del Parlamento;
- indipendenza nelle questioni in materia di personale, organizzazione e finanze, considerato che il Consiglio federale trasmette il preventivo del CDF senza modifiche al Parlamento, nonché
- competenza di pubblicare singoli rapporti.

Autonomia e indipendenza hanno tuttavia un punto in comune: la responsabilità. Il CDF deve potersi assumere la responsabilità per la qualità del suo lavoro. Deve fissare le priorità in materia di verifiche in modo tale che non possano crearsi spazi non sottoposti a verifica, e ciò a sua volta è possibile soltanto se vengono approvate le risorse necessarie.

La decisione presa con la nuova Costituzione di rendere più autonomi i servizi del Parlamento ha avuto ripercussioni anche sul Segretariato delle Commissioni delle finanze e della FinDel. Nella sessione di dicembre il Parlamento ha deciso, nel quadro della revisione della legge sui rapporti fra i Consigli, di aggregare il Segretariato, finora subordinato al CDF, ai servizi del Parlamento.

Il CDF ha espresso il suo parere in merito all'avamprogetto per una legge federale sul rendiconto e la revisione contabile e un'ordinanza sull'abilitazione di revisori contabili. Nei confronti del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha fatto notare in particolare che, in base all'avamprogetto degli esperti – e malgrado il suo nuovo statuto indipendente – si vedrebbe preclusa persino la possibilità di intervenire per una verifica finale presso associazioni e fondazioni che sono finanziate in gran parte dalla Confederazione. Ha quindi chiesto una correzione dell'avamprogetto di legge. Il CDF, ma anche i Controlli cantionali delle finanze che soddisfano i requisiti di autonomia dovrebbero pure essere ammessi al pari delle persone fisiche e giuridiche o società di persone ad eseguire verifiche finali presso le organizzazioni citate nel campo d'applicazione della legge.

1.4 Riorganizzazione del Controllo federale delle finanze: ESPRIT

Dall'inizio degli anni Novanta, il settore pubblico si sta muovendo in modo rapido verso un processo di modernizzazione dell'amministrazione. Questo processo è stato accelerato in particolare da misure prese nel settore della direzione dell'amministrazione orientata verso l'efficacia (New Public Management). A seguito di tale processo si sono venuti a creare spazi vuoti all'interno dei quali lo Stato e la sua Amministrazione hanno iniziato a sviluppare e ad attuare nuove forme per adempiere i compiti. Questo cambiamento è evidente anche nella Confederazione. La riforma del Governo e dell'amministrazione, il modello a 4 cerchi con gli Uffici GEMAP, la privatizzazione di Politecnici federali, Posta, aziende d'armamento e FFS come pure la privatizzazione parziale di Swisscom e la Nuova Perequazione Finanziaria sono esempi concreti. Questo processo verso un maggiore orientamento all'efficacia della direzione dell'Amministrazione significa obbligatoriamente che le

verifiche della redditività e dell'efficacia acquireranno un peso maggiore quale criterio del controllo delle finanze. I requisiti posti alla vigilanza sulle finanze sono inoltre divenuti più severi a causa della maggiore importanza delle verifiche informatiche, di nuovi metodi di verifica e di nuovi compiti come ad esempio nel settore dell'infrastruttura dei trasporti e nella gestione del patrimonio della Confederazione.

Il CDF non può e non vuole sottrarsi a questo cambiamento. Ha analizzato con occhio critico il suo ruolo in questo contesto ed ha attentamente rivisto le sue strutture e i processi ricorrendo a una ditta esterna di consulenza. Con la riorganizzazione – il progetto è denominato «ESPRIT» – l'organizzazione dei processi sarà resa più flessibile e il CDF si concentrerà sui suoi compiti centrali nonché sulle sue competenze e i suoi processi più importanti, per poter garantire anche in avvenire un adempimento dei compiti ottimale ed efficiente dal profilo dei costi, sempre mantenendo un elevato livello qualitativo.

L'analisi della situazione attuale ha mostrato che il potenziale dei miglioramenti risiede anzitutto nei processi di gestione e di direzione, nello sviluppo del personale, nella gestione delle conoscenze e nell'organizzazione della struttura. I campi d'azione localizzati hanno condotto il CDF a ridefinire i rapporti con le persone di riferimento, a rielaborare la strategia e ad analizzare la scala dei valori. Per raffigurare in modo organizzato la struttura dei processi centrali il CDF ha scelto un'organizzazione a matrice. Come organizzazione a due linee evidenzia gli elementi «orientamento ai clienti» e «competenza specializzata». Il settore legato alle verifiche e alla vigilanza del CDF è stato suddiviso in sei gruppi. Cinque centri di competenza garantiscono l'«unità di dottrina» e la gestione delle conoscenze.

Tuttavia, l'esame dell'organizzazione ha anche mostrato che per colmare le lacune presenti nella vigilanza, soprattutto nei settori dell'informatica, delle verifiche della redditività nonché nel settore sociale e dei trasporti, occorre più personale. I nuovi processi rendono possibili miglioramenti a livello di efficienza che tuttavia sono più che compensati dal fabbisogno di nuove capacità. Già nel 1996 un gruppo di lavoro interdipartimentale della Confederazione per la lotta alla corruzione ha chiesto di aumentare il personale in seno al CDF. Impressionante è pure il raffronto tra la crescita delle finanze della Confederazione e l'effettivo del personale del CDF, anche se questo rapporto non è certamente direttamente proporzionale. Se il personale del CDF negli ultimi trent'anni è rimasto più o meno stazionario tra le 70 e le 80 unità, le uscite e le entrate della Confederazione sono aumentate da 15 miliardi a circa 100 miliardi. Ma non soltanto il peso finanziario, bensì anche la complessità dei compiti sono aumentati. Anche se il CDF applica il nuovo metodo di verifica, che si caratterizza fra l'altro dalla valutazione dei rischi e dall'efficienza delle verifiche, rimane sempre un manco nella vigilanza.

1.5 Informazioni secondo l'articolo 15 capoverso 3 LCF

Ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 della LCF bisogna informare il capo del Dipartimento competente e il capo del DFF su tutte le particolari anomalie o lacune sostanziali o di rilevante importanza finanziaria riscontrate dal CDF. Nell'anno oggetto del rapporto una comunicazione di questo tipo è avvenuta in merito alla regolarità della contabilità dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL).

Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca. Il gruppo materiale per test è gestito dall'inizio del 1997 secondo il mandato di prestazioni ai sensi del New Public Management. Numerose questioni, come ad esempio l'importo del capitale proprio necessario per l'impresa, l'importo e il tasso d'interesse del prestito della Confederazione da ammortizzare nonché il trattamento di utili e perdite, erano ancora irrisolte e dovevano trovare una soluzione nel quadro di un'ampia valutazione dell'impresa. La FinDel insiste sull'eliminazione delle vecchie pendenze prima che il settore dei PF sia reso ulteriormente autonomo.

- Ufficio federale della cultura: negli scorsi anni il CDF ha contestato il fatto che i contributi annui del Canton Zurigo al Museo nazionale svizzero venivano contabilizzati alla voce dei fondi per i restauri, dato che non esisteva nessuna base legale per un finanziamento speciale. Dal 1998, il contributo zurighese viene registrato alla voce «entrate amministrative» del Museo nazionale. Controverta è anche la legalità dei pagamenti alla Fondazione «Wohnmuseum Bäregasse» di Zurigo. Entrambe le questioni devono essere affrontate in modo approfondito nel quadro del progetto per la creazione di una fondazione di diritto pubblico che fungerà da organismo responsabile del Museo nazionale. Il messaggio del Consiglio federale dovrebbe essere sottoposto al Parlamento nel 2001.

1.7 Direttive secondo l'articolo 12 capoverso 4 LCF

Il CDF ha contestato, nel quadro del sussidio versato per la costruzione di una scuola professionale secondo la procedura delle spese forfettarie in base ai costi di superficie, il modo con cui l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) d'intesa con l'UFCL ha previsto di fissare i valori dei costi di superficie. Le direttive per il calcolo dei sussidi del 1° maggio 1997 non prevedono nessun adeguamento delle spese forfettarie. Sulla base di promesse fatte oralmente dall'Ufficio dei sussidi, per prendere in considerazione gli equipaggiamenti d'informatica supplementari i costi effettivi dovevano essere riconosciuti sussidiabili. A seguito di ciò, il CDF ha emanato una pertinente direttiva per l'organizzazione della garanzia dei contributi, che è stata accettata.

2 Revisioni finali

Nel primo semestre il CDF verifica le chiusure annuali del consuntivo della Confederazione, delle imprese e degli istituti federali. I rapporti dei relativi uffici di revisione servono alle commissioni parlamentari competenti e alle Camere federali quale base per l'approvazione dei conti annuali.

2.1 Consuntivo 1998 della Confederazione

La contabilità e il consuntivo 1998 rispettano, fatta eccezione per la CPC e i conti gestiti in questo contesto dalla Confederazione (ad es. gli averi degli assicurati su

conti bloccati), le disposizioni legali e corrispondono in modo affidabile alle entrate e alle uscite, alle perdite e ai profitti nonché ai rapporti debitori e creditori. Sulla base del nuovo articolo 63 degli Statuti della CPC i conti della CPC sono stati esaminati per la prima volta da una fiduciaria esterna sotto la direzione del CDF.

Inoltre gli Uffici gestiti mediante mandati di prestazioni e preventivo globale (GEMAP) sono stati oggetto come lo scorso anno di segnalazioni, poiché non ha ancora potuto essere comprovato in particolare se tutti gli elementi dei conti delle spese e delle prestazioni (CSP) sono stati elaborati in modo completo e corretto.

2.2 Uffici GEMAP (FLAG)

2.2.1 Strategia del Controllo federale delle finanze

La vigilanza finanziaria non può limitarsi alla verifica della regolarità e della legalità. Occorre anche verificare se sono stati raggiunti gli scopi prefissi con i mezzi impiegati. La competenza di vigilanza finanziaria del CDF comprende, in altre parole, sia l'esame dei conti ai sensi di un ufficio di revisione sia le verifiche relative alla redditività. Il CDF pertanto non si limita soltanto all'attività di verifica, ma coadiuva anche il Parlamento nella deliberazione del mandato di prestazioni e del preventivo globale.

Visto che gli Uffici GEMAP rimangono integrati nel consuntivo della Confederazione, la revisione finale deve essere garantita nel quadro dell'esame del consuntivo. La vigilanza finanziaria per gli Uffici GEMAP è articolata quindi in una revisione finale e una verifica della redditività. Durante la fase pilota la revisione finale è effettuata ogni anno, in seguito secondo i parametri dell'analisi dei rischi del CDF. In vista delle deliberazioni parlamentari sui nuovi mandati di prestazioni il CDF valuterà le esperienze fatte con il mandato di prestazioni che sta per scadere e giudicherà se gli obiettivi prefissi hanno potuto essere conseguiti con i mezzi impiegati. Queste verifiche della redditività dovrebbero essere effettuate a metà del mandato di prestazioni.

2.2.2 Considerazioni relative ai singoli casi

Nell'anno in rassegna il CDF ha dovuto verificare quattro Uffici GEMAP. In generale il CDF ha dovuto indicare l'incompletezza dei conti delle spese e delle prestazioni (CSP) e della fatturazione delle prestazioni tra gli Uffici tramite fatture pro forma. Il problema è noto alla direzione del progetto. Frattanto, l'Amministrazione federale delle finanze (AFF), con l'aiuto di esterni, ha elaborato un modello di base per i CSP come pure un progetto per la fatturazione delle prestazioni tra i servizi dell'Amministrazione.

- Presso l'Istituto svizzero di meteorologia non era possibile suddividere chiaramente le entrate per gruppo di prodotti. Inoltre è stata indicata l'assenza della contabilità degli investimenti e del rilevamento della redditività nel tempo. Il CDF ha preso contatto con il Segretariato della Commissione della concorrenza per affrontare le questioni legate alla contabilità aziendale e ai sovvenzionamenti trasversali.

- L'Ufficio federale di topografia dispone di una contabilità aziendale molto ben organizzata e molto ben funzionante. La validità e la completezza delle prestazioni fornite ad altri Uffici della Confederazione non hanno però potuto essere confermate per mancanza di un'attestazione dei beneficiari di tali prestazioni (fatture pro forma).
- A causa di una costituzione di riserve per il Centro sportivo della gioventù di Tenero il conto finanziario della Confederazione presenta al riguardo cifre troppo elevate. Tali riserve, pur violando il principio generale della legge sulle finanze della Confederazione, sono in sintonia con le direttive dell'AFF.
- Le perdite e i profitti di Swissmint, la Zecca della Confederazione, sono stati contabilizzati in modo corretto, però nemmeno in questo caso è stato possibile confermarne la completezza. In particolare manca il calcolo di interessi fittizi.

2.2.3 Prospettive

Nell'anno in rassegna la cerchia degli Uffici pilota si è estesa a quattro ulteriori unità. Altri servizi dell'Amministrazione sono stati fatti passare in rassegna per verificarne l'idoneità con il sistema GEMAP. Con l'aumento dei servizi amministrativi GEMAP, sono ulteriormente aumentate anche le esperienze con questo nuovo strumento di gestione. Ciononostante non è ancora possibile esprimere un giudizio attendibile del modello GEMAP.

Globalmente occorre rilevare che i principi di una direzione dell'amministrazione orientata all'efficacia sono accolti favorevolmente dagli Uffici interessati. Gli obiettivi, le misure e gli strumenti possono essere considerati appropriati. Il progetto GEMAP ha dimostrato di essere un programma per raggiungere il riorientamento e la modernizzazione di base della direzione dell'amministrazione e non unicamente un progetto di riforma con obiettivi di razionalizzazione a breve termine. Il cambiamento culturale che porta a un modo di pensare e di agire incentrato maggiormente sul risultato, sui costi e sull'efficacia è pienamente in atto. Per proseguire con tale progetto vi sono tuttavia ancora parecchi interrogativi, in particolare per quanto riguarda la direzione finanziaria e la gestione secondo gli obiettivi legati alle prestazioni.

La definizione dei prodotti si è rivelata delicata e complessa. La determinazione di obiettivi misurabili in termini di prestazioni e di efficacia è risultata difficile. Una base e una premessa essenziale per giudicare le prestazioni offerte in rapporto all'impiego delle risorse è il CSP. Attualmente, una delle maggiori difficoltà risiede nella contabilità aziendale. Di regola il tempo necessario per organizzare l'infrastruttura necessaria per la contabilità nonché per l'introduzione, quasi sempre concomitante, di SAP R/3 e la rispettiva formazione dei collaboratori a tutti i livelli, è sottovalutato.

Il CDF auspica che non solo si valutino le esperienze fatte durante la fase pilota bensì che si apportino le dovute correzioni. Esse riguardano in primo luogo le interfacce tra la contabilità finanziaria e il CSP, la fatturazione delle prestazioni tra i servizi nonché l'emanazione di disposizioni d'esecuzione dell'articolo 38a della legge sulle finanze della Confederazione. Il Consiglio federale ha già deciso che

solo gli Uffici che dispongono di una contabilità aziendale funzionante possono essere gestiti secondo il mandato di prestazioni. Il CDF parte dal presupposto che questo decreto sarà messo in atto. Se necessario occorre fissare una moratoria per nuovi Uffici GEMAP. Dal profilo finanziario sarebbe fatale se le finanze federali fossero gestite sempre più secondo i mandati di prestazioni, senza che gli strumenti necessari possano essere introdotti e utilizzati correttamente.

2.3 Cassa pensioni della Confederazione

Nel suo rapporto del 7 ottobre 1996 la Commissione parlamentare d'inchiesta concernente la CPC ha raccomandato al Consiglio federale di rivedere la doppia funzione del CDF nei confronti della CPC. Se necessario il CDF dovrebbe essere liberato dai suoi compiti ai sensi dell'articolo 53 della legge federale sulla previdenza professionale e tale compito dovrebbe essere affidato a terzi esterni all'Amministrazione. Il rispettivo articolo negli Statuti della CPC è stato nel frattempo modificato (art. 63 cpv. 1, in vigore dall'1.2.1999). Il conto 1998 ha tuttavia dovuto essere verificato ancora dal CDF. A titolo di sostegno è stata consultata una società fiduciaria. Nel frattempo il DFF ha scelto ATAG Ernst & Young in qualità di organo di controllo esterno della CPC.

Il CDF ha potuto raccomandare l'approvazione del conto annuale 1998 con cinque riserve relative alla legalità della direzione e all'esposizione dei conti. Malgrado talune insicurezze, il conto annuale riportava correttamente l'effettiva situazione finanziaria della CPC. Le lacune ancora presenti non mettono in pericolo, secondo il CDF, né l'adempimento dello scopo previdenziale né il versamento delle prestazioni regolamentari, ad eccezione dell'emissione regolare degli attestati d'assicurazione. Infine è stato possibile indicare che esiste un piano accurato dei lavori tesi a colmare le lacune ancora esistenti.

2.4 Regia federale degli alcool (RFA)

La regolarità della contabilità e della chiusura dei conti al 30 giugno 1999 ha potuto essere attestata. Il CDF ha formulato in particolare raccomandazioni concernenti la costituzione, per la prima volta, degli accantonamenti su debitori. La RFA adatterà tale somma in occasione della chiusura di ogni esercizio. La non integrazione di una contabilità degli stock comporta un aumento dei controlli necessari per garantire l'esattezza dei conti presentati. La RFA è cosciente di questo problema. Sono stati messi in atto strumenti provvisori per ovviare a questa situazione momentaneamente insoddisfacente. I controlli in merito alla ripartizione della decima dell'alcool fra i Cantoni sono insufficienti. La RFA incaricherà il suo controllo esterno per realizzare taluni esami. Ciononostante non è previsto un controllo sistematico presso i Cantoni.

2.5

Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti

L'esame della contabilità 1998 delle assicurazioni sociali della Confederazione, ossia l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS), l'assicurazione per l'invalidità (AI) e le indennità per perdita di guadagno (IPG) ha dato esito positivo. Il patrimonio delle assicurazioni sociali è gestito in comune. Il Fondo di compensazione dell'AVS è gestito in modo conforme e gli investimenti in capitale sono avvenuti nel rispetto delle disposizioni regolamentari e delle direttive concernenti l'attività d'investimento. La contabilità e i conti annuali sono conformi alla legge e alle relative norme. Per quanto riguarda la politica d'investimento dei mezzi finanziari decise ed è responsabile il Consiglio d'amministrazione, nominato dal Consiglio federale.

Il CDF ha dovuto inoltre rammentare che secondo l'articolo 107 capoverso 3 della legge federale sull'AVS il Fondo di compensazione non può scendere generalmente al disotto di un importo pari a quello delle uscite di un anno. Il grado di copertura a fine 1998 si elevava all'82 per cento.

Tabella 1

Cifre relative alle assicurazioni sociali della Confederazione AVS, AI e IPG

	1996		1997		1998	
	in miliardi	Δ%	in miliardi	Δ%	in miliardi	Δ%
Uscite						
- AVS	24,8	+1,3	25,8	+4,0	26,7	+3,5
- AI	7,3	+7,1	7,7	+4,6	8,0	+4,1
- IPG	0,6	-	0,6	-6,3	0,6	-4,2
Entrate						
- AVS	24,8	+1,1	25,2	+1,7	25,3	+0,4
- AI	6,9	+6,2	7,0	+2,2	7,3	+3,3
- IPG	0,9	+2,1	1,0	+10,3	0,8	-16,5
Stato Fondo di compensazione						
	in miliardi	Δ in milioni	in miliardi	Δ in milioni	in miliardi	Δ in milioni
- AVS	23,8	-29	23,2	-583	21,8	-1 394
- AI	-1,6	-427	-2,2	-615	-0,7	-1 504
- IPG	4,6	+256	5,0	+387	3,1	-1 949*

* Trasferimento per inizio 1998 di 2,2 miliardi di franchi dal conto dell'IPG all'AI conformemente al decreto federale del 10 ottobre 1997.

Fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione - Conti 1997

L'assicurazione contro la disoccupazione (AD) è organizzata in modo decentralizzato. In tal modo le prestazioni assicurative e i costi legati alle misure relative al mercato del lavoro vengono versati dalle diverse casse di disoccupazione (CD) rispettivamente dagli uffici regionali di collocamento (URC) e dalle unità logistiche per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (LPML). Lo svolgimento delle attività dell'AD in materia di flusso del denaro e di contabilità è gestito tramite il Fondo di compensazione. Si tratta di un fondo giuridicamente indipendente con una contabilità e un rendiconto propri. Il conto annuale del Fondo risulta dall'addizione dei singoli conti di chiusura delle CD, degli URC e delle LPML. Il consolidamento avviene tramite il Seco - il Segretariato di Stato dell'economia. Conformemente all'articolo 118 dell'ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione il CDF funge da organo di controllo del Fondo di compensazione. L'amministrazione delle singole casse è esaminata dall'Ufficio di compensazione rispettivamente dal Seco, che a sua volta può delegare i lavori di verifica a società fiduciarie idonee.

La revisione dei conti 1997 del Fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione ha rilevato lacune a livello del sistema di controllo interno delle casse di disoccupazione e della vigilanza finanziaria delle misure collettive del mercato del lavoro come pure ritardi nel trattamento dei conteggi finanziari dei servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (LPML) e degli uffici regionali di collocamento (URC). La verifica della gestione finanziaria di questi ultimi è stata insufficiente poiché soltanto dodici URC sono stati oggetto di controllo e per nove di essi sono state emesse osservazioni relative alla regolarità dei conti.

Dopo questi fatti, l'organizzazione amministrativa del Fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione è stata rivista e rafforzata. Essa ha permesso di trattare tutti i fascicoli in sospeso. Per quanto riguarda il sistema di controllo interno delle casse di disoccupazione, è stato oggetto di un attento controllo nel quadro della revisione dei conti 1998. Infine, per l'anno contabile 1998, i conti di tutti gli URC e gli LPML sono stati oggetto di controlli dettagliati.

Dato che la revisione del conto annuale consolidato per il 1997, a causa del caso di appropriazione indebita appurato nell'aprile del 1997, ha potuto essere conclusa soltanto con un grande ritardo, il Seco e il CDF si sono accordati su un piano d'azione. Sotto la direzione del CDF sono coordinati gli esami delle singole CD, degli URC e degli LPML nonché del conto globale del Fondo. Sulla base della valutazione dei rischi vengono ora allestiti programmi dettagliati di revisione e trasmesse direttive alle diverse società fiduciarie. Questa strategia di revisione basata sui principi dell'esame dei gruppi di società dovrebbe non solo permettere una valutazione completa dei rischi, bensì anche accelerare i lavori di revisione grazie alle rispettive scadenze fissate per gli uffici cantonali e regionali. La revisione dei conti consolidati del Fondo può essere effettuata soltanto quando si è in possesso dei risultati degli esami delle singole casse.

2.7

Imprese d'armamento

Le revisioni finali per il 1998 delle quattro imprese d'armamento e del conto consolidato del gruppo hanno avuto esito positivo. Contabilità e conto annuale corrispondevano alle disposizioni di legge, ad eccezione del cambiamento di metodo per gli ammortamenti ordinari, peraltro già approvato l'anno prima in vista della privatizzazione delle imprese d'armamento a partire dal 1° gennaio 1999.

I conti annuali delle imprese d'armamento sono stati esaminati per l'ultima volta secondo le pertinenti disposizioni della Confederazione. Le future revisioni di RUAG Svizzera SA avverranno secondo le disposizioni di diritto privato in virtù del CO rispettivamente delle raccomandazioni tecniche sulla stesura dei conti (FER). Il Consiglio federale ha scelto la PricewaterhouseCoopers quale organo legale di revisione.

2.8

Conto speciale del Fondo per grandi progetti ferroviari

Le disposizioni transitorie sulla Costituzione federale accettate da popolo e Cantoni nel novembre del 1998 relative alla costruzione e al finanziamento di infrastrutture dei trasporti pubblici costituiscono la base per il conto annuale del Fondo per grandi progetti ferroviari allestito per la prima volta e con effetto retroattivo. Secondo tali disposizioni i grandi progetti ferroviari comprendono la Nuova ferrovia transalpina (NFTA), FERROVIA 2000, il raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria ad alta velocità nonché il miglioramento della protezione contro l'inquinamento fonico lungo le tratte ferroviarie. I progetti dovrebbero essere finanziati essenzialmente con la tassa forfettaria sul traffico pesante, la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni rispettivamente al consumo e con i mezzi derivanti dall'imposta sugli oli minerali, con prelievi di fondi dal mercato dei capitali e con l'aumento dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto. Scopo del conto del Fondo, giuridicamente non autonomo, è quello di presentare in modo chiaro sia il finanziamento sia i prelievi di mezzi. Sulla base degli esami effettuati il CDF ha raccomandato di approvare il conto annuale 1998 del Fondo per grandi progetti ferroviari.

Oltre ai controlli effettuati nel settore dell'Amministrazione e delle imprese federali, assumono un'importanza particolare le attività di revisione svolte all'interno del cosiddetto settore parastatale. Quest'ultimo comprende, indipendentemente dalla loro forma giuridica, oltre 200 imprese, corporazioni, stabilimenti e organizzazioni che percepiscono sussidi o alle quali è affidato l'adempimento di compiti pubblici. Il CDF svolge la funzione di organo di revisione presso alcune di queste organizzazioni. Esso è inoltre tenuto ad assicurare la vigilanza finanziaria, verificando che le organizzazioni e le istituzioni gestiscano in modo parsimonioso e redditizio i fondi loro affidati, che la tenuta dei conti sia regolare e che siano osservate le norme di legge. L'elenco dei mandati di revisione del CDF è allegato al presente rapporto.

3.1 Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali

Nel quadro del mandato di organo di revisione e in collaborazione con l'Ispettorato cantonale delle finanze del Canton Ginevra, il CDF ha verificato la contabilità e i conti annuali della Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) per l'esercizio 1998. Ha inoltre esaminato l'utilizzazione dei fondi versati dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e la buona gestione della Fondazione. Un ulteriore controllo a seguito delle constatazioni rilevate l'anno precedente ha permesso di togliere le riserve emesse dal CDF nel rapporto per il 1997.

I conti 1998 sono stati approvati senza riserva ed è stata redatta una lettera di raccomandazione allo scopo di attirare l'attenzione della Direzione della Fondazione sui rischi legati alla nuova politica d'investimento e al passaggio al nuovo millennio. Sono stati presi provvedimenti allo scopo, da un lato, di formalizzare le linee direttive della gestione del personale e, dall'altro lato, di migliorare la presentazione dei conti e la tenuta degli inventari.

3.2 Centrale svizzera per l'approvvigionamento del burro (BUTYRA)

Le verifiche condotte hanno mostrato che la BUTYRA ha impiegato in modo regolare i mezzi a sua disposizione nell'ambito delle condizioni quadro e ha osservato le pertinenti norme di legge. Non ci sono particolari osservazioni riguardo alla gestione. L'ufficio di controllo ha confermato nei suoi rapporti che la contabilità, i conti annuali e la gestione corrispondono a quanto previsto da legge e statuti.

Con la riforma della politica agricola 2002 è venuta a mancare la base legale per la BUTYRA che ha quindi perso il suo diritto di esistere. La revisione della cooperativa, che dal mese di maggio del 1999 si trova in liquidazione, ha portato alla luce le seguenti osservazioni degne di nota:

- Fino a quel momento i lavori di liquidazione erano stati effettuati secondo i piani ed erano già molto avanzati. Dopo che avrà saldato tutte le fatture e incassato l'avere dall'imposta sul valore aggiunto e dall'imposta preventiva -

presumibilmente nella primavera del 2000 – sarà allestito un conto finale definitivo.

- I conti della liquidazione potranno probabilmente essere chiusi con un’eccezione di spese di 4,9 milioni di franchi, importo nettamente inferiore ai 7,5 milioni di franchi preventivati. A questo risultato della liquidazione, migliore di quanto ci si attendeva, hanno contribuito sia le voci relative alle spese sia quelle relative ai ricavi.
- L’aver della Fondazione per la previdenza professionale BUTYRA di 500 000 franchi è stato distribuito fra gli aventi diritto, dopo aver consultato l’Ufficio delle assicurazioni sociali e la vigilanza delle fondazioni del Canton Berna. Con questa soluzione 425 000 franchi del patrimonio della Fondazione hanno potuto essere computati come prestazione anticipata al piano sociale della BUTYRA finanziato dalla Confederazione, sgravando del corrispettivo importo i conti della liquidazione.
- In relazione allo scioglimento della BUTYRA e all’aggiudicazione del mandato di prestazioni alla Treuhandstelle Milch è importante che l’attività di vigilanza e di controllo sui sussidi versati sia garantita anche in futuro secondo un piano efficace. Un relativo progetto viene elaborato dall’Ufficio federale dell’agricoltura (UFAG).

3.3 Unione svizzera per il commercio del formaggio SA

L’ufficio di revisione dell’Unione svizzera per il commercio del formaggio SA ha verificato il conto annuale 1997/98 e il pertinente conto del gruppo e ha confermato la regolarità della contabilità. L’assemblea generale del 15 gennaio 1999 ha deciso di liquidare la società. Nel quadro della sua attività di controllo finanziario il CDF ha effettuato esami per sondaggio del conto annuale.

Nell’ambito della liquidazione, l’Unione svizzera per il commercio del formaggio dovrà prestare particolare attenzione all’utilizzazione del delcredere di 28 milioni di franchi per crediti nei confronti di ditte associate. Lo stesso vale per la rivalutazione delle scorte di dieci milioni di franchi e gli accantonamenti per contributi a ditte associate (riacquisti e contributi per esportazioni) di 57 milioni di franchi. L’Unione per il commercio del formaggio prevede di presentare i conti in modo chiaro.

A due ditte sono state accreditate somme per azioni speciali di importazione che verranno assunte su reciproco accordo in parti uguali dall’Unione svizzera per il commercio del formaggio e dalla Fromage Suisse SA. L’accordo alla base di questa procedura non ha potuto essere sottoposto al CDF; visti i modesti importi, il CDF non ha insistito ulteriormente.

Nell’anno di esercizio Swisspack – una filiale dell’Unione per il commercio del formaggio che si occupa di imballaggi – ha ancora investito 0,8 milioni di franchi. Malgrado l’imminente chiusura, l’Unione svizzera per il commercio del formaggio SA considera necessari tali investimenti. L’importo di 0,8 milioni di franchi per la Schaukäserei Pringy, che è stato deciso in occasione di una seduta del Consiglio d’amministrazione, non è più di nessuna utilità diretta per l’Unione per il commercio del formaggio a causa della liquidazione.

Temi centrali degli esami erano l'utilizzazione futura dei valori patrimoniali del suddetto Centro sperimentale di Sempach che verrà chiuso alla fine del 2000, l'introduzione di una banca dati centrale sul traffico di animali e i suoi effetti sulla tenuta dei libri genealogici sovvenzionata dalla Confederazione nonché sui contributi nettamente superiori versati per la tenuta di libri genealogici previsti nella nuova ordinanza concernente l'allevamento di animali.

Il Centro di Sempach ha ricevuto annualmente 1,1 milioni di franchi dalla Confederazione sotto forma di sussidi. In previsione dello scioglimento si sono poste domande relative all'utilizzazione degli ingenti valori patrimoniali di cui dispone. Soltanto i valori catastali dei fondi e degli immobili ammontano complessivamente ad oltre 15 milioni di franchi. Poiché i compiti dell'organizzazione saranno assunti dall'Associazione svizzera degli allevatori di suini (Suisseporcs) e poiché a partire dal 2001 tale associazione riceverà anche i sussidi d'incentivazione della Confederazione versati alle associazioni di allevatori di suini riconosciuti, i valori patrimoniali del Centro sperimentale di Sempach vanno alla Suisseporcs. Nella rispettiva decisione si è garantito che, in caso di un'eventuale vendita dei valori patrimoniali immessi nell'Associazione, soltanto la Confederazione potrà decidere sull'utilizzazione dei proventi.

La nuova legge sulle epizootie prevede l'introduzione di una banca dati centrale per tutti gli animali delle specie bovina, ovina, caprina e suina per quanto riguarda la provenienza, l'identificazione e il detentore degli animali. I costi di creazione di questa banca dati centrale sul traffico di animali sono a carico della Confederazione. Parallelamente, l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) versa contributi per la creazione e indirettamente anche per l'esercizio di banche dati sugli animali (libri genealogici) presso le associazioni di allevamento. Per evitare doppi, il CDF ha proposto all'UFAG di prendere tempestivamente decisioni di fondo riguardanti il rilevamento (marcatura) degli animali, il design per la registrazione dei dati e la lingua di programmazione allo scopo di avere, in un secondo tempo, la possibilità di gestire i libri genealogici tramite la banca dati sul traffico di animali. Inoltre, le soluzioni isolate nel campo informatico sussidiate dalla Confederazione, come ad esempio la creazione dei libri genealogici per le specie suina, ovina e caprina, dovrebbero adempiere le rispettive direttive. Con la nuova ordinanza sulla banca dati sul traffico di animali sono state create le premesse necessarie per poter realizzare pienamente le raccomandazioni del CDF.

La nuova ordinanza concernente l'allevamento di animali prevede contributi nettamente superiori per la tenuta di libri genealogici. Per la specie bovina ad esempio il sussidio federale potrà ammontare in futuro fino a 5 franchi per ogni libro genealogico di un animale (finora erano fr. -.90). Un esame più approfondito di questi sussidi dal profilo dei sussidi doppi e trasversali dovrà essere effettuato in un secondo tempo quando si sarà in possesso di dati più precisi sui costi della tenuta di un libro genealogico tramite la banca dati centrale.

Nel quadro delle sue revisioni il CDF ha esaminato la contabilità per il 1998 di Expo.01 che nel frattempo ha cambiato nome. Il CDF si è basato sui documenti depositati presso ATAG Ernst & Young SA di Neuchâtel. In qualità di ufficio di revisione dell'associazione, PricewaterhouseCoopers SA Neuchâtel ha confermato la regolarità dei conti. A tale riguardo non sono stati effettuati ulteriori esami.

Per la valutazione il CDF aveva a disposizione anche i risultati della commissione di controllo interna all'associazione e indipendente (Commission de contrôle pour l'adjudication des marchés) e il rapporto di PricewaterhouseCoopers sugli strumenti e sui processi d'informazione applicati a Expo.01 nel settore del controlling. Ciononostante, la struttura decentralizzata dell'associazione ha reso più difficile la ricerca di informazioni e quindi anche un esame completo. I chiarimenti si sono concentrati principalmente sull'esame dei sistemi di conteggio, sulle procedure amministrative e sul SIC.

Nonostante dall'ultimo rapporto siano stati eliminati alcuni punti deboli, il CDF ha dovuto indicare alcune lacune. Ad esempio manca nel SIC un ufficio indipendente che verifichi se i conteggi sono conformi al contratto. Nell'aggiudicazione dei mandati funziona una vigilanza sommaria da parte della commissione di controllo interna per i grandi mandati con numeri di contratto e per un importo superiore al limite soglia decretato dall'OMC. Ciononostante per commesse minori, la cui competenza risiede esclusivamente presso le direzioni, si è rilevato un controllo insufficiente. Non erano molto soddisfacenti neppure i contratti con i membri della direzione e con i collaboratori con funzioni dirigenziali (contratti di assunzione, rescissione dal contratto), che hanno necessitato di troppo tempo fino alla loro firma. Per i diretti interessati e anche per gli organi di controllo questi ritardi comportano regolamentazioni poco chiare e quindi lavoro supplementare.

Infine, il CDF ha chiesto che il direttore delle finanze informi tempestivamente non soltanto la direzione generale bensì anche il «Comité stratégique» con i rappresentanti nominati dalla Confederazione riguardo a cambiamenti importanti della situazione finanziaria. Soltanto in questo modo gli organi dell'associazione possono assumersi la loro responsabilità. Il CDF ha rilevato che le cifre presentate non contengono più riserve, vale a dire che costi supplementari devono essere compensati con entrate supplementari o con un contenimento delle spese.

Riguardo al credito supplementare di 250 milioni il CDF chiede di avere accesso incondizionato alle informazioni dell'associazione. Il Parlamento ha ora deciso che la concessione dei fondi della Confederazione è vincolata alla condizione che la FinDel e il CDF facciano regolarmente rapporto sullo stato del progetto e sulla situazione finanziaria come pure che sia garantita la libera consultazione degli atti e che siano fornite le informazioni richieste.

Le revisioni delle unità amministrative riguardano la verifica dei servizi e delle aziende della Confederazione in funzione dei criteri di legalità, di regolarità della tenuta dei conti e di redditività. La scelta dell'ente da sottoporre a revisione si basa su un modello che comprende anche un'analisi sistematica dei rischi. Nella stragrande maggioranza dei casi il CDF ha potuto formulare un buon attestato dell'amministrazione sottoposta a verifica. Di regola essa ha lavorato accuratamente e in maniera consapevole dei costi. In casi isolati si è tuttavia potuto constatare che era stata riservata troppo poca attenzione ai principi di parsimonia e di redditività. Eccezionalmente si sono dovute contestare anche le modalità di tenuta dei libri contabili.

4.1 Dipartimento federale degli affari esteri

4.1.1 Segreteria generale

Le raccomandazioni hanno rafforzato i miglioramenti introdotti nel settore dell'attribuzione degli appalti pubblici e dei mandati ad esperti, segnatamente grazie all'istituzione di un centro di competenza e alla realizzazione di una direttiva interna al Dipartimento. Il controllo preconizzato per gli affari relativi al contratto collettivo dell'assicurazione malattie sta per essere messo in atto. Talune misure sono inoltre state prese per colmare le lacune identificate nelle procedure di controllo dei conteggi dei rappresentanti all'estero. Il CDF ha effettuato un controllo di differenti affari in seno alla Direzione politica e ha insistito sulla necessità di ottenere maggiore trasparenza e razionalità nell'allestimento del preventivo e nell'organizzazione di conferenze. Sono stati effettuati esami dei crediti concessi alla «Ginevra internazionale» tramite la FIPOI e le raccomandazioni hanno contribuito a migliorare il loro controllo e la loro gestione. Nel contesto dell'organizzazione di grandi manifestazioni, come le esposizioni universali di Lisbona e di Hannover, il CDF ha insistito sull'importanza di ottenere, a tempo debito, i rapporti intermedi previsti dal contratto.

4.1.2 Rappresentanze svizzere all'estero

L'insieme delle entità ispezionate ha presentato buoni risultati in quest'ultimo settore. La collaborazione con l'Ispettorato consolare e finanziario del DFAE si è rivelata indispensabile ed efficace. I fascicoli relativi alle ispezioni realizzate presso le rappresentanze svizzere all'estero nel 1998 (Casablanca, Rabat e Madrid) e nel 1999 (New York, Ankara e Istanbul) sono state portate a termine nel corso dell'anno. I responsabili di queste entità e della Centrale del DFAE sono stati resi attenti e consigliati su differenti aspetti relativi sia all'organizzazione sia alla gestione del personale o allo svolgimento dei compiti consolari e amministrativi.

In Marocco, il Consolato Svizzero a Casablanca è stato chiuso e le attività sono state riunite all'Ambasciata Svizzera a Rabat. Tale misura dovrebbe permettere di realizzare le economie preconizzate e di sviluppare le sinergie previste in materia di gestione del personale.

L'ispezione presso l'Ambasciata Svizzera a Madrid ha permesso di mettere a fuoco le ripercussioni complessive dei costi generati dagli addetti alla difesa sul Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport e di constatare i progressi già realizzati in materia di trasparenza dei costi. La questione legata all'adeguatezza e all'equipaggiamento dei locali della rappresentanza sarà riaffrontata dal DFAE in occasione della valutazione dei risultati della riforma degli assegni entrata in vigore nel 1998.

A New York, il CDF ha rilevato la possibilità di migliorare e di semplificare la logistica delle due rappresentanze con sede nello stesso edificio (Missione d'osservazione presso l'ONU e Consolato generale) e ha insistito sulla necessità di rafforzare il controllo interno.

In Turchia sono state proposte migliori ripartizioni dei compiti ed è stata confermata la necessità di trovare nuovi locali, sia per l'Ambasciata Svizzera sia per il Consolato generale della Svizzera a Istanbul. In tal modo potranno essere migliorate le condizioni di lavoro e ottimizzata l'indennità delle risorse.

4.2 Dipartimento federale dell'interno (DFI)

4.2.1 Ufficio federale della cultura: Festeggiamenti del 150° anniversario

Per i festeggiamenti del 150° anniversario dello Stato federale nel 1998 è stato approvato un credito quadro di 24 milioni di franchi. I fondi sono stati impiegati per progetti della Confederazione, per il sostegno di progetti di terzi (privati, Cantoni e Comuni), per manifestazioni ufficiali nonché per attività di coordinamento e di informazione.

Il credito quadro ha potuto essere rispettato con una restrizione: le spese della Confederazione per il giubileo superano quanto presentato nei conti finali. Gli Uffici federali responsabili hanno coperto le spese supplementari per i progetti della Confederazione mediante crediti ordinari oppure con contributi di sponsor. Inoltre, le prestazioni che sono state fornite dalla SSR, dalla Posta e mediante programmi di occupazione per disoccupati non sono contenute nei conti finali rispettivamente non sono state addebitate al credito quadro.

La FinDel e il Consiglio federale non l'hanno considerato motivo di preoccupazione. I mezzi supplementari avrebbero contribuito ad arricchire dal profilo qualitativo e di contenuto i festeggiamenti per il giubileo e a dare impulsi all'economia.

4.2.2 Ufficio federale delle assicurazioni sociali

I costi per l'attuazione delle assicurazioni nel settore dell'AVS e dell'AI possono, per legge, essere addebitati al Fondo di compensazione. Il CDF ha acconsentito all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) di includere l'attività della Sezione regressi dell'AVS sotto il concetto di «attuazione dell'assicurazione» con le rispettive conseguenze finanziarie per il Fondo di compensazione.

Al contrario, secondo il CDF i costi per uno sviluppo all'interno dell'Ufficio di un modello di controlling nel settore dei contributi delle organizzazioni mantello del-

l'AI dovevano essere addebitati al credito per esperti dell'UFAS, poiché i contributi a queste organizzazioni mantello sono da considerare aiuti finanziari. Dopo che l'Ufficio federale di giustizia ha appoggiato la posizione del CDF, è stato possibile appianare le divergenze di idee secondo quanto asserito dal CDF.

4.2.3 Ufficio federale della sanità pubblica

Il CDF ha riscontrato che in parte mancano i calcoli del grado di copertura dei costi. Nel suo parere l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha sottolineato di volere migliorare le entrate tramite un esame degli emolumenti prelevati globalmente dall'Ufficio. Poiché questo progetto sarà concluso soltanto nel 2002, l'UFSP intende posticipare la ricerca relativa al grado di copertura dei costi fino all'introduzione di un CSP. Il CDF ritiene tuttavia che occorrerà più tempo finché le misure che si basano su un CSP funzionante esplicheranno i loro effetti. Il CDF ha pertanto raccomandato all'UFSP di estrapolare, mediante ipotesi e stime, dati di riferimento per il calcolo realistico del grado di copertura dei costi. In tal modo sarebbe possibile promuovere più rapidamente una consapevolezza nei confronti dei costi.

Per il sussidio della Confederazione per la lotta contro il cancro il CDF ha notato che il contributo annuo versato alla Lega svizzera contro il cancro (1998: fr. 236 925) a seguito di un decreto dipartimentale (EDI del 23.11.1956) non dispone di nessuna base legale e che la controprestazione ad essa legata non è molto chiara. La raccomandazione di stralciare questo contributo verrà applicata dall'UFSP soltanto a partire dal 2000. A titolo di compensazione l'UFSP ha chiesto crediti supplementari per le «prestazioni di terzi». Sulla base di un mandato assumerà un ruolo più attivo nell'elaborazione e nell'attuazione della politica nella lotta contro il cancro e definirà in modo più chiaro le prestazioni in materia.

4.3 Ufficio federale dei rifugiati

In occasione della revisione effettuata nell'anno in rassegna presso l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) il CDF si è occupato essenzialmente della regolarità della contabilità, delle uscite, dei processi lavorativi importanti dal profilo finanziario nonché della vigilanza finanziaria da parte dell'Ufficio. La revisione ha avuto un esito complessivamente positivo. Sulla base degli esami è stato appurato che la contabilità è stata eseguita in modo regolare e i mezzi finanziari sono stati impiegati secondo le disposizioni legali.

Osservazioni degne di nota riguardano i seguenti settori:

- Il CDF ha raccomandato di rivedere il sistema dei contratti nonché la possibilità di introdurre un nuovo giro della messa a pubblico concorso contrattuale nel settore dei punti di accoglienza. L'UFR esaminerà la situazione degli appalti.
- Con la nuova ordinanza sull'asilo II nel settore degli alloggi collettivi non sono più rimborsati i costi effettivi, ma è versato esclusivamente un importo forfettario. Tale importo forfettario sostituisce il sistema degli oggetti prefianziati dalla Confederazione. Poiché più settori sono toccati dal processo di

sostituzione, il CDF ha raccomandato di ben coordinare questo processo e di fissare criteri unitari.

- Alla scadenza del periodo transitorio di due anni, ai sensi del nuovo diritto (LASi, Istruzioni del 1.10.1999 sulla previdenza dei rifugiati) e sulla base della futura competenza dei Cantoni in materia di previdenza non verranno più concessi prestiti ai rifugiati. A seguito della sempre minore importanza del settore dei prestiti, il CDF ha rimesso in questione la redditività del progetto «Prestiti» eseguito dall'UFR causando costi per un importo dai tre ai quattro milioni di franchi. Per l'UFR la redditività è tuttavia data, poiché con una gestione più efficiente dei prestiti può essere migliorata la quota delle restituzioni dei prestiti ancora aperti.
- Nel settore dell'obbligo della sicurezza e del rimborso (SiRimb) rivestono attualmente interesse la riduzione delle pendenze fino alla fine di aprile del 2000, il trasferimento di questo compito a una ditta esterna e il progetto di un sistema semplificato. Poiché l'attuale sistema del conteggio di ogni singolo caso è molto complesso dal profilo economico e amministrativo e quindi richiede molto tempo, l'UFR prevede di riesaminarlo con spirito critico per poterlo semplificare. Il CDF appoggia questo orientamento.
- Circa l'85 per cento di tutti i mezzi finanziari dell'UFR passano dall'Ambito direzionale finanze e assistenza. Il CDF rileva che in parte i conteggi sono esaminati in modo diverso e i risultati sono valutati in modo differente. Per questo ha invitato a introdurre una procedura unificata e specifica per il settore nell'esecuzione di esami e nella valutazione dei risultati. L'UFR intende applicare queste raccomandazioni nell'ambito di diversi progetti dell'Ufficio.

4.4 Amministrazione federale delle contribuzioni

La verifica ha potuto confermare la gestione regolare delle finanze e della contabilità della Divisione principale imposta federale diretta, imposta preventiva, tasse di bollo nonché della sezione del personale e dell'organizzazione.

Nell'ambito dei rimborsi di averi d'imposta preventiva il CDF ha potuto ottenere un miglioramento del SIC. Dato che in molti casi si devono operare rimborsi senza la presenza di documenti giustificativi, i collaboratori, dove necessario, dovranno essere maggiormente sensibilizzati in modo da effettuare ulteriori chiarimenti o sondaggi. Inoltre le rettifiche di importi a partire da 1000 franchi saranno registrate attraverso giornale e verificate in modo mirato.

L'esame delle attività dell'ispettorato dell'imposta federale diretta ha mostrato che esso si occupa in primo luogo del trattamento di pratiche che dai Cantoni sono repute come casi problematici. Non sono quasi operati controlli sui sistemi di tassazione e sulla riscossione d'imposta da parte dei Cantoni come pure sulla consegna finale del denaro.

4.5 Ufficio federale dell'agricoltura

4.5.1 Revisione dei servizi

Il CDF ha accertato che sul conto corrente dell'UFAG le rettifiche non sono sempre registrate e quindi non è possibile operare nessun appuramento corrente. Inoltre sono stati scoperti crediti aperti che non sono stati trattati sistematicamente. Gli appuramenti del saldo sono ora operati mensilmente e nel frattempo sono state rettificate le «risultanze pendenti».

Nel quadro della gestione dei crediti in materia di pagamenti ecologici diretti, il principio della specificazione e dell'annualità non è stato osservato conseguentemente. A causa della mancanza di crediti si è ricorso a fondi assegnati ad altre rubriche per un ammontare di parecchi milioni di franchi. Con l'integrazione delle uscite per pagamenti diretti in due rubriche principali e l'introduzione di talune misure amministrative presso l'UFAG la gestione dei crediti sarà in futuro decisamente migliorata.

Per quanto riguarda la valorizzazione di frutta e patate, i conteggi presentati corrispondono alle pezze giustificative e alle distinte. I mezzi a disposizione sono utilizzati in maniera efficace. Nel 1997, l'UFAG ha versato otto milioni di franchi per la valorizzazione della frutta e 40 milioni per le patate. In occasione degli esami il CDF ha raccomandato all'UFAG di verificare i sussidi versati per il foraggiamento di patate crude. Il sussidio assegnato per le ciliegie e le prugne distribuite nelle zone remote sussiste, malgrado l'entrata in vigore della nuova politica agricola 2002. Secondo l'UFAG, questo aiuto permette di regolarizzare la produzione allorché quest'ultima è importante e gli sbocchi tradizionali sono utilizzati al massimo della loro capacità. L'UFAG segnala anche che questa misura è efficace in rapporto ai mezzi impiegati.

4.5.2 Stazione federale di allevamento equino di Avenches

La Stazione tiene un inventario dell'insieme dei suoi beni. Tuttavia, nessun controllo fisico permette di giustificare l'esistenza degli oggetti registrati nei differenti documenti presentati. La privatizzazione parziale della Stazione provoca un rafforzamento degli strumenti contabili al fine di poter rispettare i principi enunciati nell'articolo 3 della legge federale sulle finanze della Confederazione. Secondo l'UFAG, l'introduzione del sistema contabile SAP permetterà di rispettare la legislazione in vigore. A partire dal 1° gennaio 2000, anche la Stazione applicherà i principi della nuova gestione pubblica.

4.6 Ufficio federale dell'energia

4.6.1 Ispettorato federale degli oleo e gasdotti

L'ispettorato federale degli oleo e gasdotti è un'unità organizzativa dell'Associazione svizzera ispezioni tecniche (ASIT). I conti dell'Ispettorato sono tenuti dall'ASIT. I dettagli sono disciplinati in un contratto tra il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e l'ASIT. Questo contratto dovrebbe essere fundamentalmente riveduto. L'Ufficio federale

dell'energia (UFE) aderisce a questa proposta, tuttavia attende ancora ad effettuare un adeguamento del contratto a causa della probabile integrazione dell'ispettorato degli oleo e gasdotti nella neocostituenda «Agenzia di sicurezza nazionale» (ASN).

4.6.2 Ispettorato federale degli impianti a corrente forte

L'Ispettorato degli impianti a corrente forte è un servizio speciale dell'Associazione svizzera degli elettrotecnici (ASE). Secondo il rapporto del 9 marzo 1999 di PricewaterhouseCoopers AG, la contabilità è tenuta regolarmente. Conformemente alla convenzione tra l'ASE e il DATEC, l'UFE deve verificare tra l'altro le finanze dell'Ispettorato, ciò che tuttavia non corrisponde alla prassi. L'UFE adeguerà quindi la convenzione in modo corrispondente.

Parimenti secondo la convenzione l'ASE accumula un fondo rischi (franchigia d'assicurazione). Con 500 000 franchi questo supera chiaramente il limite di 50 000 franchi stabilito nella convenzione. Il CDF ha richiesto che la consistenza del fondo venga ridotta. Lo stesso vale per il fondo di compensazione (compensazione di risultati annui variabili), che è anch'esso amministrato fiduciariamente dall'ASE ed è dotato di 5 milioni di franchi. Per raccomandazione del CDF il fondo sarà ridotto a due milioni di franchi. La questione sollevata dal CDF a proposito della mancante remunerazione d'interessi della sostanza del fondo è esaminata dall'UFE.

La gestione amministrativa da parte dell'ASE è messa in conto all'Ispettorato degli impianti a corrente forte. Il CDF ha posto in discussione l'ammontare e il computo di questi costi (1998: fr. 360 000; 1999: fr. 480 000). L'UFE considera di principio giustificato il conteggio delle prestazioni, condivide peraltro l'opinione che i costi sono troppo elevati. Del resto si è dovuto constatare che nell'esercizio 1998 l'Ispettorato è stato gravato dall'ASE di premi assicurativi troppo alti. La rettifica avviene nell'esercizio 1999.

4.6.3 Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari di Würenlingen

In occasione della revisione nel 1997 il CDF ha richiamato l'attenzione sulla problematica del divario tra l'UFE e la Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari (DSN). Alla fine del 1998 l'International Atomic Energy Agency, rispettivamente l'International Regulatory Review Team ha effettuato una valutazione completa presso la DSN, da cui è tra l'altro risultato che la DSN quale organo di vigilanza delle Centrali nucleari debba ricevere uno statuto più indipendente. Collegata a questa vi sarebbe anche un'autonomia amministrativa e finanziaria rispettivamente un distacco dall'UFE. Questi aspetti dovranno ora essere affrontati e risolti in relazione alla costituzione dell'ASN. Presso la DSN è prevista la creazione di una contabilità propria.

Su mandato della DSN, la divisione degli affari nucleari nucleare dell'ASIT controlla le centrali nucleari. Stando alla raccomandazione del CDF del 1997, l'ASIT procede al conteggio delle sue prestazioni per il tramite della DSN e non più direttamente con le centrali nucleari. Il CDF ha proposto di controllare meglio queste prestazioni attraverso una sorveglianza più intensa dell'ASIT. La DSN intende rafforzare i suoi controlli.

Oltre alle revisioni tradizionali, il CDF effettua ogni anno anche una serie di verifiche speciali. Può trattarsi di analisi di campioni rappresentativi, di controlli della redditività di alcune aree selezionate o, ancora, di approfonditi chiarimenti all'interno di un determinato ambito di attività. Una nuova sfida è rappresentata dalle verifiche informatiche. La revisione si basa in genere sui criteri di parsimonia, redditività ed efficienza dell'amministrazione. I risparmi in termini di risorse finanziarie e di personale realizzati dalla Confederazione grazie all'attività di revisione possono assumere un'importanza anche elevata.

5.1 Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)

5.1.1 Verifiche dell'effettività e della redditività nel Vietnam

In generale come risultato si può affermare che la verifica dei programmi e progetti ha riscontrato azioni efficaci e ben concepite, pianificate ed effettuate. Le raccomandazioni del CDF sono state accolte positivamente e saranno attuate, per quanto possibile, già nella fase corrente rispettivamente considerate nella progettazione delle prossime fasi oppure incluse come mandati concreti per un chiarimento più dettagliato e per esame delle diverse possibilità di soluzione nelle previste valutazioni.

La collaborazione della DSC con il Vietnam poggia su un programma relativamente nuovo, indirizzato totalmente al promovimento del potenziale, al trasferimento delle tecnologie nel settore ambientale e al sostegno del passaggio all'economia di mercato. La forza principale del programma è data dalla concentrazione delle energie e dei mezzi sui tre settori sviluppo della città, gestione duratura delle risorse, nonché educazione e formazione professionale. All'interno di questi settori i progetti e le attività sono nuovamente concentrati su pochi rami e attività. In vista del raggiungimento di un effetto di sviluppo è particolarmente rilevante in tutti i progetti il perseguimento coerente di tre orientamenti, segnatamente la formazione, il promovimento delle istituzioni e il sostegno ai gruppi sociali maggiormente vulnerabili. Questo modo di procedere rende possibile un impiego ottimale delle sinergie tra i progetti.

In occasione della verifica dell'aiuto della bilancia dei pagamenti e della cooperazione tecnica accordata in questo contesto si sono dovute accertare perdite per attrito nella cooperazione tra la DSC e il Seco. Da un lato i progetti di sviluppo come quelli del Seco necessitano di maggiori strutture di assistenza sul posto, dall'altro, per ragioni economiche non è pensabile potenziare tali strutture anche soltanto per il programma Seco parallelamente a quelle già esistenti presso l'Ufficio di coordinamento della DSC. Il CDF ha proposto di integrare nell'Ufficio di coordinamento della DSC l'assistenza dei programmi Seco sempre che non si tratti di attività commerciali come ad esempio i crediti misti e la salvaguardia di interessi svizzeri, proposta accolta positivamente da entrambi gli uffici. Relativi passi sono già stati introdotti dal Seco. Per quanto riguarda le verifiche sulla regolarità, il Seco ha preso le misure necessarie.

I progetti DSC nell'ambito dello sviluppo delle città hanno potuto in generale essere giudicati positivamente. Questi progetti riguardano una problematica assolutamente

centrale e sempre più importante nei Paesi in sviluppo e prestano un ingente contributo alla sua soluzione. Il contributo in termini di strategia di sviluppo di progetti di tale genere dev'essere valutato tanto maggiormente quanto questi riguardano problemi tecnicamente difficili e che finora sembrano quasi irrisolvibili per le dimensioni. Poiché le fasce di popolazione svantaggiate soffrono maggiormente per i problemi ambientali delle città, concentrarsi soprattutto sulla soluzione di questo problema costituisce anche un contributo per alleviare la povertà delle città. Ci si occupa in modo mirato dell'eliminazione delle debolezze accertate come sviluppi paralleli, insufficiente scambio di know-how tra i progetti, rafforzamento delle componenti decisive per l'effetto dello sviluppo, promozione delle istituzioni e sostegno alla gestione presso il progetto Hué o rafforzamento degli investimenti insufficienti e maggiore orientamento sui settori rilevanti per l'igiene degli agglomerati nel progetto Dong-Hoi.

Il progetto Social Forestry Support esaminato nel settore dell'ambiente e della gestione durevole delle risorse è messo a punto come vero e proprio progetto di formazione per istruttori in posti strategici in quanto è orientato a livello nazionale sul rafforzamento tecnico, metodico e gestionale delle più importanti istituzioni di formazione e mira in tal modo ad un effetto più vasto possibile. In questo progetto restano aperte questioni relative all'utilizzo del know-how tra le organizzazioni svizzere per lo sviluppo. La questione in merito ad una più chiara strategia della DSC nella cooperazione con le opere d'assistenza svizzere rispettivamente con le organizzazioni per lo sviluppo, con lo scopo di un utilizzo sistematico e più vasto possibile dei programmi e dei progetti che si sono dimostrati efficaci si rivela effettivamente molto più complessa di quanto supposto. Infatti si tratta sempre di un percorso in cresta tra concorrenza e posizione di monopolio di vari attori, che bisogna evitare.

Nel settore educazione e formazione il progetto Strengthening of Vocational Training Centers per il rafforzamento di centri di formazione professionale si distingue per la sua snella struttura direttiva e l'elevata efficacia ed efficienza. L'applicazione di questo principio giudicato dubbio dal CDF al di fuori dei centri economici è stata inserita nella valutazione delle fasi per un giudizio più dettagliato ed un esame delle possibilità di soluzione.

5.1.2 Aiuto ai Paesi dell'Est

L'esame del CDF si è riferito all'attività dell'Ufficio di coordinamento della DSC e della stessa a Mosca nonché a progetti scelti in Russia. Punti prioritari sono stati i progetti finanziati dalla DSC a Voronez, Kaluga e Nizjni Novgorod.

Sulla base di verifiche effettuate con sondaggi si è potuto accertare che lo svolgimento finanziario presso l'ufficio di coordinamento e nei progetti è avvenuto regolarmente. I documenti contabili esaminati non hanno dato adito ad alcuna osservazione. I fondi adoperati dalla DSC e dal Seco sono stati utilizzati correttamente.

Il progetto scelto a Voronez e Kaluga di sostenere iniziative private nel settore agricolo e delle piccole e medie imprese (PMI) attraverso offerte di prestazioni finanziarie (piccoli crediti) nonché con consulenza e formazione è sensato. Al gruppo scelto delle PMI sarà reso possibile l'accesso a crediti attraverso i fondi messi a disposizione sotto forma di un fondo di rotazione e pertanto si aiuterà a risolvere un problema centrale nella Russia odierna. In retrospettiva si deve tuttavia rilevare che

l'accesso a grandi progetti nel settore agrario è stato difficile. La situazione dei crediti in occasione della revisione ha mostrato che circa l'80 per cento dei crediti in sospeso sono assegnati a cinque grandi problematici progetti e non si può quasi contare sulla loro restituzione. In tal modo l'effettivo scopo del fondo di rotazione che consiste nell'operare un effetto moltiplicatore, può essere realizzato soltanto in modo limitato. Non si è potuto tuttavia prevedere la situazione esistente oggi in questi progetti a causa della mancanza di conoscenze delle condizioni locali e del sostrato economico- sociale in Russia.

Il programma a Niznij Novgorod anch'esso rivolto al promovimento di iniziative private nel settore PMI – crediti e consulenza – soddisfa le esigenze dell'industria privata che si sta sviluppando in Russia. A causa della crisi finanziaria dello scorso anno e del conseguente riordinamento nel settore bancario, attualmente il sostegno nell'assegnazione di crediti con garanzie è peraltro quasi impossibile.

5.2 Dipartimento federale dell'interno

5.2.1 Esame di efficacia nell'ambito dell'assicurazione malattie

Nell'anno in rassegna il CDF ha verificato la possibilità di attuazione di un esame di efficacia nell'ambito delle riduzioni dei premi dell'assicurazione malattie. La questione è in effetti legittima se lo sgravio voluto dal legislatore a favore di assicurati in modeste condizioni economiche ed effettuato con fondi fiscali pari a quasi tre miliardi di franchi sarà realmente conseguito. Da primi chiarimenti risulta che nelle basi giuridiche manca una definizione vincolante e misurabile per i Cantoni del concetto legale «modeste condizioni economiche». I Cantoni hanno dovuto quindi allestire disposizioni d'esecuzione a questo proposito, ciò che ha portato all'allestimento di 26 differenti istruzioni. Far valere in modo misurabile la volontà del legislatore presuppone disposizioni più vincolanti a livello di legge e ordinanza. Dato che negli ultimi anni l'UFAS e diversi Cantoni hanno fatto redigere studi e valutazioni sugli effetti delle riduzioni dei premi e il rilevamento di dati cantonali per valutazioni statistiche è stato introdotto soltanto nel 1998, mentre una quantità utilizzabile di questi dati sarà disponibile al più presto nell'anno 2001, il CDF rinuncia all'esecuzione di un esame sull'efficacia.

L'esempio evidenzia che verifiche della redditività richiedono un ingente tempo di avvio, contengono complesse formulazioni delle domande e sono relativamente dispendiose. Esse possono essere effettuate con successo soltanto in stretta collaborazione con l'ufficio specialistico. Nell'anno in rassegna il CDF ha creato le premesse organizzative per la costituzione di un centro di competenze. A medio termine il CDF intende diventare un partner competente per l'esecuzione di verifiche della redditività. Visto che sulla base della LCF esso deve verificare anche l'efficacia dei provvedimenti adottati dalla Confederazione, dovrà assumere un ruolo importante nell'attuazione dell'articolo 170 della nuova Costituzione federale. Questa disposizione esige che si verifichi l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. Il presupposto per l'attuazione coronata da successo di tali verifiche è peraltro che le disposizioni legali siano formulate abbastanza concretamente.

5.2.2 Contributi alla Croce Rossa Svizzera

Il CDF intende effettuare una verifica della redditività nell'ambito dei contributi e delle indennità alla Croce Rossa Svizzera (CRS). Lo studio sulla possibilità di realizzazione effettuato a fine 1998 e inizio 1999 dal CDF con la collaborazione di sostegni esterni concernente i contributi e le indennità versati dalla Confederazione alla CRS ha dato come risultato che al presente una verifica della redditività non giustifica il dispendio in rapporto ai risultati attesi. Secondo gli accertamenti del CDF dieci Uffici federali mantengono rapporti rilevanti ai fini finanziari sotto forma di indennità, aiuti finanziari e mandati di prestazioni con la CRS. Gli Uffici si sforzano di ottimizzare i loro rapporti con la CRS, sia attraverso la valutazione delle prestazioni, un progetto pilota di controllo, versamenti di contributi orientati all'efficacia, una riorganizzazione, una revisione di legge in corso oppure attraverso una riduzione dei contributi. Il CDF ha raccomandato di sottoporre l'approvazione della revisione degli statuti ad un riesame da parte del Consiglio federale, di designare un Ufficio centrale di coordinamento e di abbinare l'importo base dell'UFSP con un mandato di prestazioni.

5.2.3 Autonomizzazione del settore dei Politecnici federali (PF)

Con decreto del 19 dicembre 1997 il Consiglio federale ha approvato un rapporto del DFI e del DFF sulla gestione con mandato di prestazioni e autonomizzazione della contabilità. Parallelamente ha incaricato il DFI e il Consiglio dei PF di realizzare per il 1° gennaio 2000 la variante «Mandato di prestazioni e contabilità propria».

Per quanto riguarda questo concetto non si tratta di trasferire il settore dei Politecnici federali nel secondo cerchio del modello a quattro cerchi come per gli Uffici GEMAP, bensì di un'autonomizzazione nel terzo cerchio, ciò che secondo il CDF presuppone una chiara base legale. Soprattutto inusuale era l'ordine scelto della procedura-approvazione del mandato di prestazioni da parte del Consiglio federale, modifica dell'ordinanza sui PF, revisione della legge sui PF. L'approvazione del preventivo per l'anno 2000 si è dovuta limitare alla concessione dei crediti; progetti di prestazioni, indicatori e grandezze di misura per i crediti stanziati dell'ammontare di 1,6 miliardi di franchi non erano stati presentati. Con la sua presa di posizione sul mandato di prestazioni il CDF auspica di poter continuare ad esercitare le verifiche sui PF ora autonomizzati e con contabilità propria nonché sui quattro istituti di ricerca. Soltanto grazie alle conoscenze derivanti dalla sua attività di revisione il CDF potrà anche esercitare una efficace vigilanza su questo importante settore di politica finanziaria.

5.2.4 Imprese spin-off presso il PF di Zurigo

Quali imprese spin-off sono designate fondazioni commerciali che sorgono dalla ricerca universitaria e che sono sostenute da membri dei PF o da diplomati che hanno lasciato da poco i PF. Una ditta spin-off è un'impresa privata che opera nella commercializzazione di prodotti o di prestazioni di servizi. Le imprese spin-off tra-

sformano risultati della ricerca in prodotti, un processo che il PF di Zurigo intende sostenere.

Il numero delle fondazioni spin-off è fortemente aumentato negli anni Novanta. Secondo la statistica del PF di Zurigo sono conosciute circa 80 imprese che sono sorte dall'Università. Da chiarimenti dell'ufficio di trasferimenti tecnologici del Politecnico risulta che oggi ne esiste ancora almeno il 90 per cento.

Sulla base degli esami si è potuto accertare che negli anni passati i permessi sono stati rilasciati con grande liberalità per sviluppare rapidamente una base di esperienze. Non sono stati sempre conclusi contratti. Le condizioni erano differenti e non unitarie, in particolare per quanto concerneva la remunerazione e il rimborso dei crediti. Le pratiche sono state nel frattempo sbrigate e i procedimenti nuovamente regolarizzati.

Nella sua presa di posizione sul rapporto di revisione, il PF di Zurigo sostiene i provvedimenti proposti. In particolare approva anche la raccomandazione di sottoporre il promovimento delle imprese spin-off nell'ambito del rapporto trimestrale del Consiglio dei PF al Consiglio federale rispettivamente al Parlamento.

5.3 Settore dei rifugiati

5.3.1 Esecuzione dell'obbligo di sicurezza e rimborso da parte del Canton Grigioni

Dal 1984 il Canton Grigioni ha introdotto un proprio sistema di amministrazione dei salari rispettivamente di rimborso. Il sistema SiRimb dell'UFR è stato introdotto in questo Cantone nel 1994, solo con due anni di ritardo. Nel 1997 il Canton Grigioni ha cancellato tutti i conti esistenti ancora nel proprio sistema rispettivamente saldato e trasmesso gli averi esistenti all'UFR.

Il CDF ha accertato che gli averi dei richiedenti l'asilo registrati in contabilità per la fine del mese di luglio 1997 dell'ammontare di 1,3 milioni di franchi sono stati computati con l'UFR. Il Canton Grigioni non si è procurato alcun vantaggio pecuniario visibile dalla ritardata introduzione del sistema SiRimb. Il CDF ha consigliato quindi all'UFR di chiudere la pratica.

5.3.2 Liste delle presenze e dei conti del Cantone di Neuchâtel

La verifica si è riferita al controllo delle presenze e dei conti 1997 del Cantone di Neuchâtel. In particolare è stato esaminato il corretto rendiconto dei costi per la previdenza dopo la scadenza di termini fissati per il viaggio d'uscita dei profughi di guerra bosniaci e di altri cittadini.

A prescindere da singoli casi, il risultato della verifica è stato positivo considerato che alcuni Cantoni non sono d'accordo con la Confederazione su tutti i punti riguardanti la prassi di rimpatrio di rifugiati bosniaci.

Per alcune persone i costi computati hanno dato adito a discussioni. Le differenze accertate sono, secondo le indicazioni del Cantone di Neuchâtel, soprattutto da attribuire al flusso di informazioni in parte insufficiente rispettivamente incompleto tra i

vari Uffici che si occupano dell'asilo a livello federale e cantonale. Il CDF ha già richiamato l'attenzione su questa problematica in occasione di altre revisioni.

5.3.3 Costi per la sanità nel Canton Ticino

Sono state esaminate l'osservanza e la realizzazione delle vigenti disposizioni legali nel settore della sanità. In base a singoli casi scelti, è stato verificato il sistema (tra l'altro SIC, flussi finanziari) come pure la regolarità degli addebiti e dei crediti computati per il 1998 e il primo trimestre 1999 nei confronti dell'UFR nel settore dei costi sanitari.

Benché il modulo di conteggio del Cantone sia formalmente diverso da quanto prescrive l'UFR e il genere e il modo in cui è effettuato il conteggio ha un valore di giudizio limitato, si è potuto rilevare che nei casi esaminati i conteggi dei costi sanitari sono stati effettuati correttamente dal lato materiale. Tuttavia il CDF ha consigliato al Canton Ticino di conteggiare in futuro i costi della sanità all'UFR secondo il sistema unitario.

Per evitare inutili spese nel settore dei costi sanitari, il CDF ha proposto al Canton Ticino di istituire un ufficio di preanalisi mediche per tutti i richiedenti l'asilo.

5.3.4 Ispezione del programma di rimpatrio nella Bosnia Erzegovina

Lo svolgimento finanziario e operativo del programma di rimpatrio dà una buona impressione. Entrambi i settori del programma, sia l'aiuto per un reinserimento individuale sia il promovimento di progetti locali, sono stati in generale ben diretti e organizzati in modo adeguato.

Nell'ambito del programma di rimpatrio sono partite dalla Svizzera per tornare nella Bosnia Erzegovina in totale oltre 10 000 persone. L'UFR e la DSC sono soddisfatti dell'azione e la giudicano un successo. In tal modo in Svizzera si risparmiano costi previdenziali di parecchie decine di milioni di franchi. Il rimpatrio di 10 000 persone è peraltro connesso anche con una grande responsabilità sociale che nel Paese di destinazione dev'essere unita a un impegno finanziario. Nel quadro dei progetti locali esistono taluni elementi che sono da riesaminare in vista dell'esecuzione di un prossimo programma di rimpatrio (ad es. Kosovo). Inoltre proprio i programmi di rimpatrio con incentivi finanziari possono nascondere in sé certi pericoli poiché la loro istituzionalizzazione potrebbe accrescere maggiormente l'attrattiva della Svizzera nei confronti di altri Paesi d'asilo.

Al riguardo l'UFR rileva di essere conscio di questa problematica di fondo; alla luce dei noti problemi a livello d'esecuzione ritiene ciononostante che gli stimoli finanziari costituiscano un mezzo efficace per incentivare le partenze volontarie o forzate. Il pericolo dell'incremento dell'attrattiva menzionato dal CDF era regolarmente ovviato dall'UFR nel senso che in occasione della pianificazione di progetti all'estero la partecipazione a programmi veniva fatta dipendere da una data d'entrata in Svizzera prestabilita.

Dall'ispezione sul posto occorre in particolare menzionare i seguenti accertamenti:

- Ci si è attenuti con molta energia all'osservanza della norma di finanziamento 50/50 (suddivisione tra aiuto per il reinserimento e aiuto alle strutture locali). Ciò non ha avuto sempre effetti vantaggiosi nell'ambito dell'aiuto strutturale. In occasione di un prossimo programma di rimpatrio bisogna riesaminare l'applicazione di una simile norma rispettivamente renderla più flessibile, fatto che non è stato contestato né dalla DSC né dall'UFR.
- Il programma di rimpatrio sarà finanziato attraverso crediti di pagamento annui. In caso di un programma pluriennale di rimpatrio un finanziamento sul più lungo periodo va garantito attraverso un credito d'impegno con limiti di pagamento prestabiliti. Il finanziamento del programma di rimpatrio in corso per il Kosovo è stato garantito da un credito d'impegno.
- A causa dei differenti canali di finanziamento nella Centrale di Berna esistono diversi settori di competenze (Seco, DSC, UFR). Questo fatto ha in parte per effetto dispendiosi procedimenti nel settore contabile (ad es. appuramento di finanziamenti trasversali). Le proposte di semplificazioni nell'ambito amministrativo e contabile sono state accettate dai responsabili.
- In occasione delle verifiche si è dovuto criticare anche l'ammontare delle riserve di denaro nelle diverse banche del luogo. Il CDF ha rilevato che per la Bosnia Erzegovina fin dall'inizio del 1998 è mancato un piano di pagamenti perfezionato. Ciò ha avuto come conseguenza che in media le riserve di denaro presso le diverse banche del luogo ammontavano spesso a vari milioni di franchi. In tal modo, al momento dell'ispezione alla BH Banka a Sarajevo erano bloccati due milioni di franchi. Di conseguenza la DSC non ha più effettuato alcun nuovo trasferimento attraverso questa banca. Inoltre l'Ufficio di coordinamento del posto ha fatto tutto il possibile per poter pervenire rapidamente ai fondi. Fino ad oggi è stato possibile mettere al sicuro circa 0,5 milioni di franchi. Nel frattempo è stato introdotto un coordinamento di creditori promosso dall'Ambasciata svizzera che tenta di far valere le sue richieste nei confronti della BH Banka. Alla DSC è stato consigliato di prestare molta attenzione alla gestione di liquidità in Paesi politicamente instabili. Nel programma di ricostruzione del Kosovo sono state quindi adottate ulteriori misure cautelari in merito ai pagamenti.

5.4 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)

5.4.1 Analisi del procedimento e del rischio nelle operazioni di pagamento

A seguito del caso di appropriazione indebita «Bellasi», il Consiglio federale ha incaricato il 25 agosto 1999 il CDF di effettuare un'analisi procedurale e del rischio nel settore militare con lo scopo di indicare punti deboli nei procedimenti amministrativi e proporre raccomandazioni.

Oggetto dell'analisi del procedimento e del rischio è stato il SIC, in particolare i procedimenti amministrativi nelle operazioni di pagamento del DDPS incluse le piattaforme con il DFF. Sono stati analizzati i settori della Segreteria generale, Stato maggiore generale, Forze terrestri e Aggruppamento dell'armamento. Determinanti per la scelta dei punti chiave erano riflessioni riguardo genere, complessità e sensi-

bilità di compiti e strutture, l'importanza finanziaria e l'autonomia nonché l'importanza di funzioni molto estese. Con l'analisi dei procedimenti è stato coperto circa il 90 per cento dei compiti del DDPS. Sono stati esclusi il servizio informazioni e la sezione della contabilità della truppa che sono stati oggetto di un'indagine amministrativa.

In considerazione degli esigui termini e della mole di lavoro, non essendo il CDF in grado di effettuare le analisi senza ricorrere a personale specializzato esterno, questi è ricorso all'aiuto di un gruppo di revisori di una ditta fiduciaria. Il CDF ha impiegato sei specialisti del ramo. Hanno inoltre cooperato due collaboratori degli ispettori delle finanze del DDPS. Caratteristiche di questa organizzazione di progetto erano i gruppi di progetto comuni sotto la direzione generale del CDF. Grazie a questa composizione è stato collegato intenzionalmente il know-how interno del CDF con quello esterno, sono stati dissipati possibili pregiudizi e scrupoli per mantenere il segreto ed è pure stata alleggerita la sorveglianza delle prestazioni fornite dall'esterno. L'analisi ha compreso il rilevamento delle procedure e delle misure SIC mediante interviste strutturate come pure la convalida dei procedimenti e dei controlli attraverso verifiche dei contenuti.

In generale l'analisi ha dato un buon risultato. I procedimenti nelle operazioni di pagamento e la sorveglianza dei preventivi nel settore analizzato sono organizzati in modo soddisfacente. Il CDF non ha accertato gravi lacune, che richiederebbero misure urgenti con relativi interventi. Per contro in vari e ripetuti svolgimenti lavorativi delle operazioni di pagamento esiste una necessità di provvedimenti di ottimizzazione. Per migliorare i procedimenti il CDF propone una serie di misure che dovrebbero contribuire ad una suddivisione più coerente delle funzioni nelle operazioni di pagamento come pure ad una migliore realizzazione del principio che quattro occhi controllano meglio. Ulteriori raccomandazioni riguardano l'elaborazione e la messa in atto di chiare regolamentazioni in merito alle firme e ai visti. Da una maggiore centralizzazione dei servizi finanziari il CDF si attende una professionalità nella gestione finanziaria.

Il CDF giunge a conclusione che nei settori esaminati non esiste alcun rischio straordinario di appropriazione indebita. Che anche in futuro possano avvenire appropriazioni indebite, qualora si proceda con simile animo criminale, non può peraltro essere escluso, nemmeno negli altri Dipartimenti.

Il DDPS ha accolto positivamente le raccomandazioni e ha iniziato a realizzare le singole misure.

5.4.2 Misure per il personale

Il CDF ha effettuato un esame speciale nell'ambito delle misure del personale nel DDPS. L'occasione al riguardo sono stati i processi di trasformazione in corso da anni come pure le relative misure di diminuzione del personale. Hanno soprattutto destato interesse l'osservanza delle disposizioni dei piani sociali del vecchio DMF e dell'Amministrazione generale della Confederazione.

Le verifiche hanno mostrato che le disposizioni del piano sociale del DMF sono state osservate. La riorganizzazione del corpo del personale effettuata nel DDPS soprattutto nella fase successiva contemporaneamente alla riduzione del personale doveva essere dapprima conciliata con le regolamentazioni del piano sociale del DMF.

Ciò è tuttavia cambiato con l'entrata in vigore del nuovo piano sociale per l'Amministrazione generale della Confederazione che in occasione della riduzione dei posti ha prioritariamente optato per non occupare i posti vacanti.

Il CDF ha rilevato che il numero delle partenze ordinarie e dei pensionamenti anticipati è molto superiore a quello dell'obiettivo di smantellamento. Il margine di azione così guadagnato sarà utilizzato per nuove richieste di posti. Per lo smantellamento dei posti si considerano quindi non solo gli attesi posti vacanti, bensì anche i pensionamenti anticipati. Ciò non corrisponde all'obiettivo del piano sociale.

Anche secondo il giudizio dell'UFPER, utilizzare sistematicamente posti vacanti dovuti a pensionamenti anticipati per creare un margine di azione il più grande possibile per la riorganizzazione contraddice il senso e lo spirito di queste regolamentazioni. Il CDF ha consigliato alla Segreteria generale di riesaminare l'obiettivo della direzione di portare avanti la riorganizzazione del corpo del personale con la stessa priorità della riduzione del personale.

5.4.3 Giornata dell'Esercito 1998 a Frauenfeld

Il CDF ha esaminato il rendiconto finale della Giornata dell'Esercito 1998. Si è riferito ai criteri della regolarità, della legalità della tenuta dei conti con il bilancio e il conto dei profitti e delle perdite. Oggetto d'esame erano in particolare le uscite e le entrate del progetto come pure la tenuta delle scorte. A tale scopo sono stati inclusi gli anticipi della Segreteria generale, della vigilanza del progetto e della direzione generale del progetto. È stato possibile confermare la regolarità del rendiconto.

La manifestazione è stata organizzata da un'organizzazione ad hoc che è stata sciolta dopo l'adempimento del suo mandato. La documentazione era quindi di grande importanza per la valutazione dello svolgimento. Alcune pezze giustificative che effettivamente fanno parte della documentazione contabile, hanno potuto essere fornite solo dopo la fine della revisione. A causa della documentazione mancante, la completezza delle entrate ha potuto essere dimostrata soltanto con molto dispendio.

Il CDF era dell'avviso che la revisione interna deve implicare revisioni parziali durante la fase di pianificazione e organizzazione di simili manifestazioni, per favorire il flusso delle informazioni e la consapevolezza del controllo finanziario. Le raccomandazioni del CDF sono state accolte. È stato continuamente necessario rilevare che né nell'amministrazione civile né in quella militare si presta la dovuta attenzione allo svolgimento dei progetti e non vengono istituiti i necessari sistemi di controllo. Il CDF intende sensibilizzare i collaboratori su questa questione nell'ambito di giornate di formazione.

5.4.4 Acquisto degli aerei da combattimento F/A-18

La valutazione intermedia si è essenzialmente riferita ad una parte del programma industriale svizzero (Swiss Participation Programm), che comprende il montaggio finale di 32 dei 34 aerei, la fabbricazione di diversi gruppi di strutture cellulari e sistemi meccanici. Per questi pezzi è responsabile quale imprenditore generale la «Schweizerische Unternehmung für Flugzeuge und Systeme AG».

Il programma svizzero di partecipazione nonché il progetto di acquisto hanno proceduto in generale senza evidenti ritardi di programma. Il finanziamento conformemente al programma di armamento 1992 è garantito. I costi di acquisizione dovrebbero risultare minori del credito d'impegno stanziato.

5.4.5 Infrastruttura per carburanti liquidi e combustibili

Nella realizzazione della concezione dell'Esercito 95, il DDPS ha ridotto nell'ambito dei carburanti e dei combustibili le quantità di consumo e le capacità di garanzia nonché diminuita l'offerta della rete dei distributori di carburante. Questi adeguamenti sono logici a seguito delle riduzioni di personale e di scorte di materiale connesse con l'Esercito 95. Il CDF ha esaminato l'opportunità di questo provvedimento.

A causa della crescente mobilità del nuovo esercito, il fabbisogno di carburanti liquidi non è diminuito analogamente alla riduzione delle scorte. Anche in relazione al fabbisogno prescritto, le capacità garantite e le capacità della rete dei distributori di carburante non sono però regredite in modo corrispondente. Questo fatto è dovuto alla formazione orientata all'azione e alla rinuncia di garantire scorte nei depositi obbligatori per l'inizio del 2000. Il grado di copertura del 102 per cento esistente nel concetto Esercito 61 (garanzia in relazione al fabbisogno) si è ridotto con il nuovo concetto al 97 per cento.

In vista della progettata politica degli approvvigionamenti, le scorte di olio combustibile della Confederazione per il fabbisogno proprio degli Uffici federali è stato ridotto di 45 000 m³. Un nuovo adeguamento del fabbisogno di carburanti ed eventualmente una copertura del fabbisogno differenziata è stata presa in considerazione con la «concezione logistica dell'Esercito XXI». Un'ulteriore riduzione degli approvvigionamenti di carburante rispettivamente l'ottimizzazione della rete dei distributori di carburante può tuttavia avvenire soltanto quando i piani sull'«Esercito XXI» dello Stato maggiore generale saranno stati presentati nell'anno 2001 rispettivamente 2002.

Il CDF si è potuto convincere che le scorte di carburanti e combustibili come pure la rete dei distributori di carburante sono gestite in modo ottimale per il fabbisogno dell'Esercito e dei servizi della Confederazione. I costi d'esecuzione dei provvedimenti e degli oneri devono essere tenuti a livelli più bassi possibile. Si dovrà tener conto delle variazioni con adeguamenti correnti dell'infrastruttura. Le basi di calcolo elaborate in comune in vista della verifica costituiscono la base per un successivo riesame del mantenimento degli approvvigionamenti.

5.4.6 Assicurazione dei fabbricati

Il CDF ha esaminato la politica concernente l'assicurazione dei fabbricati militari. La regolamentazione della Confederazione è fissata nelle istruzioni del DFF sull'assunzione del rischio e la liquidazione dei danni per i rischi della Confederazione. Di massima, la Confederazione assume il rischio per i danni causati al suo patrimonio. Gli edifici della Confederazione non sono soggetti né a tasse cantonali o comunali né ad autorizzazioni cantonali. A seguito delle chiare regolamentazioni per gli immobili e i beni mobili della Confederazione non esiste in generale alcuna ne-

cessità di azione. Per questa ragione anche presso il DDPS non sono applicabili prescrizioni cantonali o comunali sulle assicurazioni dei fabbricati, sugli ispettorati dei corpi pompieri o sui servizi militari. La Confederazione non conclude alcun contratto a questo proposito. Non sono applicate nemmeno prescrizioni dell'Assicurazione cantonale sui fabbricati. Per eventuali interventi sono di regola a disposizione servizi militari interni.

Dato che le aziende come ad esempio i Parchi automobilistici dell'esercito fanno parte degli oggetti più minacciati del DDPS, i provvedimenti di protezione antincendio e di sicurezza sono ordinati secondo i pericoli e i fattori di rischio. Le misure speciali nelle aziende del DDPS sono prese sulla base di un esame globale dei rischi per proteggere il patrimonio di svariati miliardi.

5.5 Tesoreria della Confederazione

L'esame della tesoreria ha dato in generale buoni risultati. Le attività del CDF in questo settore si possono suddividere in tre analisi:

- Valutazione della gestione della tesoreria in relazione al portafoglio titoli della Confederazione (investimenti). Questo mandato di verifica è stato attribuito esternamente all'Ecole des Hautes Etudes Commerciales dell'Università di Losanna.
- Esame dell'applicazione EED Devon utilizzata presso la Tesoreria, compreso il settore organizzativo.
- Esami delle comunicazioni, tenendo in particolar conto le liste di valutazione generate dal Software Devon.

Il CDF si è in particolare espresso anche sulle questioni della tenuta della liquidità, la misurazione della performance e dell'utilizzo di determinati strumenti derivati (payer-swap). Per quel che riguarda l'elevata riserva di liquidità (a fine 1998: 26,2 miliardi di franchi) il CDF ha osservato che il fabbisogno di finanziamento nel 1999 ammontava a circa 26 miliardi di franchi. Negli anni 1997 e 1998 questo fabbisogno è stato garantito a bassi tassi d'interesse. In tal modo si è potuto evitare un'eccessivo aggravio del mercato monetario e dei capitali ed inoltre un'indesiderata pressione sugli interessi. Riguardo al Benchmark e ai tassi d'interesse swap il CDF intende procedere ad una verifica del concetto di gestione del rischio. In essa dovranno essere trattate anche le questioni sollevate nel rapporto del CDF. Si presterà attenzione soprattutto al compito prioritario della Tesoreria della Confederazione, vale a dire ad un'efficiente gestione dei debiti.

Gli esami nel settore informatico hanno mostrato che esistono ancora diverse lacune nei settori organizzazione, analisi del rischio, e nel SIC. In particolare in caso di un guasto o in caso di catastrofi la disponibilità del sistema non è garantita. L'AFF ha approvato ampiamente le raccomandazioni e intende metterle in pratica al più presto. Il CDF controllerà la loro realizzazione nell'ambito delle sue successive verifiche.

In un rapporto del 1996 il CDF affermava che la vigilanza finanziaria dell'UFAG doveva essere ulteriormente estesa e unificata rispettivamente istituzionalizzata. Ai sensi di una verifica successiva, nel 1999 il CDF ha verificato i pagamenti diretti effettuati a favore dell'agricoltura nel Cantone dei Grigioni a livello di Confederazione e Cantone. È stato accertato che l'esecuzione di questi pagamenti è avvenuta generalmente in modo regolare. Nei casi oggetto d'esame i pagamenti sono stati effettuati in modo corretto. Nel frattempo l'UFAG ha anche sopportato notevoli sforzi a livello di strutturazione del settore dei controlli e della vigilanza. Ora occorre raccogliere le prime esperienze, valutarle e portare, all'occorrenza, le necessarie completazioni e correzioni sia nell'ambito del concetto del controllo sia per le direttive riguardanti le sanzioni.

A livello cantonale l'istituzione e l'auspicato accreditamento del servizio di controllo ha permesso di conseguire un miglioramento essenziale. I controlli hanno guadagnato in termini di qualità. Interrogativi sono sorti in merito al trattamento delle riduzioni dei pagamenti diretti nelle aziende biologiche. Con la nuova regolamentazione emanata dall'UFAG il 1° novembre 1999 in materia di riduzione dei pagamenti diretti in caso di parziale adempimento delle condizioni per beneficiare dei contributi nel settore dell'agricoltura biologica, i problemi dovrebbero però essere risolvibili.

Il CDF ha parimenti accertato che – diversamente dalle aziende con produzione integrata, rispettivamente con la prova della prestazione ecologica – nelle aziende Bio solo poche indicazioni e registrazioni (fra cui bilancio della concimatura, piano di rotazione, libretto delle uscite e del veterinario) hanno potuto essere sottoposte a verifica, dato che dopo i controlli di Bio-inspecta le stesse vengono ritirate ed elaborate ulteriormente alla sede centrale di Frick. In tal modo i controlli del Cantone, che deve parimenti sorvegliare la Bio-inspecta, vengono resi difficoltosi. Secondo l'UFAG bastano le disposizioni dell'ordinanza sull'agricoltura biologica, che fissano le registrazioni minime. A questo riguardo è auspicabile un'ampia armonizzazione con quelle della prova della prestazione ecologica.

L'ordinanza sull'agricoltura biologica stabilisce tra l'altro che la parte dei foraggi acquistati non proveniente da una coltura biologica può raggiungere annualmente, per quanto riguarda la materia secca organica, il 10 per cento del consumo totale dei ruminanti. Ciò significa concretamente che, ad esempio, un latte può essere messo sul mercato come puro prodotto biologico anche se non è stato del tutto prodotto biologicamente. In questo contesto sorge l'interrogativo a sapere se nel caso di disposizioni che permettono di scostarsi da una pura produzione biologica siano ancora giustificati differenti pagamenti diretti ad aziende con prova della prestazione ecologica e per aziende Bio. Per l'UFAG riveste priorità la concordanza della legislazione in materia di agricoltura biologica con il diritto europeo. La questione se nel sostegno di misure ecologiche la Confederazione non debba limitarsi a determinate esigenze minime e lasciare al mercato stesso il maggior compenso di ulteriori misure ecologiche è già stato deciso a livello politico. L'odierna regolamentazione rispecchia quindi il risultato dei dibattiti parlamentari nell'ambito della politica agricola 2002.

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

5.7.1 Controllo finanziario delle uscite nel settore stradale

Le uscite dell'Ufficio federale delle strade (USTRA) non sono gestite con crediti d'impegno. Conformemente all'articolo 25 della legge sulle finanze un credito d'impegno dev'essere chiesto qualora debbano essere contratti impegni finanziari la cui durata supera l'anno di preventivo, ciò che nel settore stradale è di regola il caso. Il CDF ha sottoposto per parere alla competente AFF la necessità dei crediti d'impegno. Nell'ottica del diritto delle finanze federali l'AFF non intravederebbe nessun problema a gestire i progetti delle strade principali per mezzo di questo strumento creditizio. Una ragione per operare un esame potrebbe essere data dalla Nuova Perequazione Finanziaria, che prevede una nuova regolamentazione nell'ambito del sussidiamento delle strade principali. Per la Delegazione delle finanze è nell'interesse di una migliore gestione dei crediti introdurre i crediti d'impegno anche per i progetti stradali. Con l'attuale autorizzazione annua dei crediti, verso la fine dell'anno è infatti sempre più forte la pressione a utilizzare fino in fondo i crediti di pagamento. Essa propone quindi un cambiamento di prassi. Il DFF è stato invitato a esaminare l'introduzione di crediti d'impegno per programmi pluriennali nel settore delle costruzioni stradali.

5.7.2 Efficacia dei Controlli cantonali delle finanze nel settore della costruzione delle strade nazionali

In conformità alle disposizioni legali i Cantoni sono tenuti a far riscontrare da un organismo di controllo finanziario la costruzione delle strade nazionali sul loro territorio, nella misura in cui è cofinanziata dalla Confederazione. La vigilanza della Confederazione sull'attività dei Cantoni è assunta dall'Ufficio federale delle strade (USTRA).

La verifica dell'attività di vigilanza dell'USTRA nel quadro del concorso e dell'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi e di lavori ha palesato necessità d'intervento in diversi campi. Così s'impone in particolare l'attualizzazione di diverse istruzioni e circolari. Inoltre l'USTRA deve definire più chiaramente le esigenze riguardo ai documenti relativi alle domande e coadiuvare puntualmente meglio i Cantoni. Le verifiche presso due Controlli cantonali delle finanze hanno evidenziato soprattutto l'esigenza di incrementare l'attività di verifica dei progetti, dei risultati e delle procedure e di migliorare il flusso di informazioni verso gli Uffici federali. I punti deboli sottolineati dal CDF erano noti ai Controlli cantonali delle finanze.

5.7.3 Ripartizione dei contributi nel settore stradale e perequazione finanziaria

In virtù dell'articolo 36^{ter} della Costituzione federale la Confederazione assegna al traffico stradale la metà del prodotto netto dell'imposta sugli oli minerali sui carburanti e l'intero provento di una soprattassa. Giusta l'articolo 1 capoverso 1 dell'ordinanza del Consiglio federale del 9 dicembre 1985 sulla ripartizione delle quote

dell'imposta sugli oli minerali non direttamente vincolate alle opere, le quote dell'imposta sugli oli minerali non direttamente vincolate alle opere sono utilizzate, sino alla messa in esercizio del primo tratto della strada nazionale N16 nel Cantone del Giura, come segue:

- 93 %, per i contributi generali e la perequazione finanziaria nel settore stradale e
- 7 % per i contributi ai Cantoni, di cui 80 per cento, per i Cantoni con strade alpine che servono al traffico internazionale, e 20 per cento per i Cantoni privi di strade nazionali.

Per i casi di rigore, può essere anticipatamente prelevato, dalla quota per i contributi generali e la perequazione finanziaria nel settore stradale, un importo di cinque milioni di franchi al massimo. Il 5 aprile 1995 il Consiglio federale ha deciso di concedere per gli anni 1995-1999 un importo annuo di tre milioni di franchi al Cantone di Uri nonché di un milione di franchi ciascuno ai Cantoni di Obvaldo e Nidvaldo. La verifica degli esercizi 1985-1998 (contributi nel settore stradale di circa sei miliardi di franchi in tutto) ha comportato per saldo una differenza di 16 milioni di franchi. La differenza è dovuta a una dilazione di pagamento di 17 milioni di franchi decisa dal Parlamento come conseguenza della riduzione lineare dei sussidi nonché al metodo di calcolo secondo cui i pagamenti vengono effettuati in base ai valori budgetari e corretti l'anno successivo sulla scorta degli effettivi risultati contabili. Il credito dei Cantoni di poco più di due milioni di franchi è stato versato con i contributi del 1999.

5.7.4 Bilancio d'apertura delle FFS

Il gruppo di lavoro subordinato alla direzione dell'AFF aveva il mandato di accompagnare l'attuazione del decreto sul rifinanziamento FFS nonché dell'articolo 24 della legge FFS e di elaborare le basi decisionali per i servizi preposti e il Consiglio federale. Vista l'importanza del tema anche il CDF ha partecipato a titolo consultivo nel gruppo di lavoro.

Il CDF ha potuto esporre le sue opinioni segnatamente in merito al rendiconto secondo gli standard della raccomandazione tecnica sulla stesura dei conti, all'aggiudicazione per la seconda opinione riguardo al bilancio d'apertura («second opinion»), agli accantonamenti per gli obblighi concernenti le Casse pensioni e i siti contaminati in passato.

Inoltre, secondo un'analisi del materiale dei dati effettuata dal CDF, l'accantonamento di 140 milioni di franchi proposto dalle FFS per le perdite derivanti dalle vendite di energia era già stato preventivato e quindi verrebbe preso in considerazione due volte. Per questioni di tecnica procedurale si è concesso alle FFS di costituire un accantonamento di 105 milioni di franchi provvisoriamente limitato a due anni con corrispondente compensazione.

5.7.5 Nuova ferrovia transalpina

Il CDF è competente per l'alta vigilanza finanziaria e il coordinamento dei diversi Uffici di revisione e ispettorati delle finanze. Il CDF vigila affinché il progetto di

controllo sia in ordine, l'UFT adempia correttamente i suoi compiti e non vi siano ambiti privi di verifica. Oltre a questo mandato di coordinamento, il CDF verifica il conto del Fondo per i grandi progetti ferroviari (vedi n. 28) ed effettua verifiche dirette presso i costruttori, segnatamente dal profilo formale e materiale nel quadro del concorso e dell'aggiudicazione nonché nel disbrigo dei mandati e nella gestione. I corrispondenti rapporti di revisione del CDF costituiscono per la delegazione di vigilanza della NFTA una base importante per la sua attività (vedi rapporto del 22 novembre 1999 della delegazione di vigilanza della NFTA concernente l'alta vigilanza sui lavori di costruzione della NFTA nel 1999).

Sotto la direzione del CDF si è svolta nel dicembre 1999 la settima riunione di coordinamento con i rappresentanti degli organismi di controllo. L'obiettivo era l'orientamento sulle verifiche effettuate nel 1999 presso i costruttori nonché il coordinamento delle revisioni per l'anno 2000. Queste ultime si fondano sulla direttiva del CDF del 27 gennaio 1995 sulle competenze dei differenti organismi di controllo nel settore della NFTA e delle relative analisi di rischio.

Il CDF ha constatato che non tutte le verifiche pianificate per il 1999 hanno potuto essere eseguite. Con l'autonomia giuridica del settore AlpTransit delle FFS nella nuova AlpTransit San Gottardo SA la revisione interna è provvisoriamente venuta a cadere. Nel frattempo questa lacuna è stata di nuovo colmata e le attività di verifica sono state intensificate. L'aggiudicazione di lotti di costruzione più grandi e l'inizio delle attività di costruzione principali della NFTA richiedono inevitabilmente un'attività di verifica potenziata.

Il CDF ha esaminato diverse aggiudicazioni presso i costruttori della NFTA, della BLS Alptransit SA e della AlpTransit San Gottardo SA nonché diversi disbrighi del mandato nell'ambito di quest'ultima. Nell'occasione ha constatato che soprattutto per i mandati di servizi la situazione di concorrenza non è ancora abbastanza coerente. Altri punti deboli si sono riscontrati nella valutazione dei criteri di attribuzione. Anche la parzialmente limitata trasparenza nei documenti di concorso e le decisioni di aggiudicazione documentate in maniera lacunosa devono essere considerate un rischio. Si è riscontrato che l'attuazione efficace della legge federale sugli appalti pubblici e della relativa ordinanza costituisce un processo lento e continua a richiedere la massima attenzione.

Nel settore del disbrigo dei mandati alcuni decorsi come ad esempio l'utilizzazione del know-how non erano ottimali. Questa situazione è stata favorita dal fatto che fino alla votazione sul finanziamento dei trasporti pubblici nel 1998 i mandati hanno dovuto essere sbrigati in un ambiente difficile e insicuro.

5.8 Costruzioni

5.8.1 Sussidi edilizi

La Confederazione presta aiuti finanziari nella costruzione di scuole universitarie e professionali, nonché di penitenziari e di case d'educazione. Nell'anno in rassegna il CDF ha verificato 62 decisioni di assegnazione e di rendiconto prima della loro emanazione in modo sommario e altri 11 progetti di decisione in modo dettagliato. Come già negli anni precedenti si è constatato che avrebbero dovuto essere sussidiate numerose spese, per le quali secondo gli atti normativi determinanti non sussistevano diritti o che hanno dovuto essere giudicate di nuovo dagli uffici in base a

considerazioni di plausibilità del CDF. Le correzioni effettuate in seguito concernevano prevalentemente onorari troppo elevati, spese di manutenzione sottovalutate, valori massimi non rispettati, spese di rincaro sopravvalutate, deduzioni forfettarie troppo basse e un'assegnazione scorretta della categoria spese forfettarie in base ai costi di superficie. Per dieci, in parte vecchie, transazioni concluse gli interventi del CDF hanno comportato una riduzione dei contributi federali pari a complessivamente 5,6 milioni di franchi.

5.8.2 Base della Confederazione per l'aerodromo Berna-Belp

Dato che i documenti necessari al previsto controllo sono stati in gran parte già distrutti, il CDF ha concentrato le sue investigazioni sullo svolgimento di questo progetto. Sono state constatate diverse mancanze, come la distruzione di documenti appartenenti al contratto mentre la costruzione era ancora in corso o l'assenza di qualsiasi giustificativo che permettesse di giudicare la fondatezza di una fattura di supplementi di diverse centinaia di migliaia di franchi pagata all'impresa generale. Sulla base delle proposte del CDF, si è potuto trovare una soluzione soddisfacente con l'UFCL per la conservazione delle offerte non ritenute.

5.8.3 Stazione di Baden

I committenti per l'ampliamento della stazione di Baden sono la Città di Baden e le FFS. La verifica ha riguardato il settore della direzione di progetto e di costruzione delle FFS, le quali si sono assunte la responsabilità per tutti i progetti parziali con spese a carico delle FFS. Punti deboli si sono riscontrati soprattutto nel prefinanziamento prestato dalle FFS. Ai partner interessati non sono neppure stati computati proporzionalmente interessi di capitale. Nel frattempo sono stati avviati i passi necessari.

5.8.4 Galleria della Vereina

Il 19 novembre 1999 – circa mezz'anno prima del previsto – ha potuto essere aperta la linea della Vereina. Benché la galleria della Vereina sia con oltre 19 km di lunghezza la galleria a scartamento ridotto più lunga al mondo, l'opera, ed è un'altra novità, ha potuto essere realizzata entro i crediti prefissati. Tale risultato positivo è stato tuttavia ottenuto soltanto poiché sin dall'inizio vi è stata una gestione rigorosa dei costi. Ha tra l'altro dato buoni risultati il sostegno continuo e intenso al progetto da parte del CDF e dell'Ufficio federale dei trasporti. Un altro vantaggio è stata la registrazione separata sin dall'inizio degli effetti del rincaro. Secondo le attuali previsioni è immaginabile che il credito residuo possa coprire le prestazioni non ancora contegiate.

5.9 Verifiche informatiche

5.9.1 Direzione dello sviluppo e della cooperazione

L'esecuzione tecnica del progetto SAP R/3 non è ancora completamente conclusa. Una procedura di esame formale non è ancora stata effettuata. I diritti d'accesso assegnati agli utenti nel settore finanziario non corrispondono in tutti i punti allo standard federale. La separazione delle funzioni tra sviluppo e produzione, i controlli di qualità, i test utenti e le trascrizioni dei programmi dall'ambiente di sviluppo a quello di produzione non corrispondono in tutti i punti alle direttive vincolanti della Confederazione. La DSC ha avviato i passi necessari.

Viste le lacune constatate nei collegamenti tra SAP R/3 e il sistema informatico SUPIS (CFP) in occasione di controlli precedenti, i lavori si sono concentrati sul sistema di salari SAP (che trasmette mensilmente al sistema di gestione degli assicurati SUPIS le informazioni necessarie al calcolo dei contributi), sui dati relativi ai contributi da riscuotere che sono comunicati al sistema SAP, nonché sulla fatturazione da parte della CFP. Si sono constatate lacune nei meccanismi volti ad assicurare l'integralità dei dati trasmessi, nelle procedure di riconciliazione tra i due sistemi, nonché nel trattamento degli errori e delle differenze. Il DFAE ha trasmesso le constatazioni del CDF alla direzione del progetto BV PLUS, che dovrà assicurare un funzionamento corretto della nuova applicazione chiamata a sostituire dal 1° gennaio 2000 l'attuale collegamento.

5.9.2 Stato maggiore generale

Oggetto delle verifiche nel servizio finanziario sono state la sicurezza e la funzionalità delle applicazioni EED. Con la revisione EED è stata esaminata in particolare la regolarità della contabilità e l'adeguatezza del sistema interno di controllo (SIC). Il CDF ha constatato che la contabilità con il software SAP era stata prevista soprattutto nel settore dei crediti e nel controllo dei crediti. Queste elaborazioni EED funzionano regolarmente. I conti del conto capitale (conti di bilancio) non sono tuttavia ancora tenuti secondo il nuovo sistema di contabilità. Inoltre non ancora tutte le unità organizzative dello Stato maggiore generale sono state integrate nel sistema. Nel dettaglio si sono constatate lacune nella separazione delle funzioni, nella verificabilità dei controlli interni e nel trattamento dei crediti.

Sono inoltre stati verificati in modo mirato la sicurezza del sistema operativo UNIX, l'applicazione SAP R/3 nel servizio speciale e il trasporto dei dati tramite l'interfaccia con l'AFF. La gestione SAP R/3 nello Stato maggiore generale è assicurata dall'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT). Nel settore del sistema operativo UNIX si è constatato che le istruzioni in materia di sicurezza informatica non sono in parte state osservate. Il CDF aveva raccomandato il rispetto delle direttive in materia di password e la sorveglianza sistematica del sistema per garantire la verificabilità delle attività critiche del sistema. Il sistema dovrebbe pure essere parametrizzato in modo da garantire un'adeguata separazione delle funzioni tra i collaboratori dell'assistenza del sistema e della gestione.

Le elaborazioni da parte del servizio finanziario tramite SAP hanno funzionato regolarmente. Il modulo finanze è stato introdotto con la decisione del Consiglio federale del dicembre 1997. Il Consiglio federale aveva allora prescritto l'impiego dello

standard presentato. L'«eredità del passato» è stata trasferita all'inizio del 1999 nello standard federale.

Per quanto concerne il trasferimento dei dati relativi al pagamento tramite l'interfaccia con l'AFF, la verifica ha mostrato come la nuova interfaccia non garantisca l'integrità dei dati trasmessi. In particolare per 20 utenti è stato possibile mutare dati relativi al pagamento senza lasciare traccia. L'AFF e l'UFIT hanno riconosciuto il problema e avviato i passi necessari. L'integrità del trasporto dei dati dovrebbe essere assicurata a partire dalla fine del 1999.

5.9.3 Collegamento tra gli uffici e la contabilità centrale

Il collegamento tra le contabilità degli uffici che hanno introdotto il programma SAP R/3 e la contabilità centrale è da diversi mesi la fonte di problemi di riconciliazione dei dati. Nel gennaio 1999 un errore di programmazione non scoperto nei test ha oltretutto provocato pagamenti errati, fortunatamente interamente recuperati.

Il rapporto del 15 settembre 1999 successivo alla missione di controllo affidata alla società PricewaterhouseCoopers AG ha messo in luce debolezze importanti nel sistema di controllo interno di questo collegamento. Benché in linea di massima si possa attestare la regolarità delle operazioni, l'integrità e l'esattezza del trattamento dei dati contabili non sono garantite in tutti i casi, segnatamente nella procedura di trasferimento dei dati tra gli uffici e l'AFF. Queste constatazioni confermano i risultati dei controlli precedenti del CDF, in particolare quello risalente al 1998 sull'applicazione informatica SAP R/3 dello Stato maggiore generale.

L'AFF ha rinunciato a una rettifica profonda di questo collegamento, privilegiando l'attuazione di misure puntuali la cui realizzazione era pianificata per la fine dell'anno 1999.

Rapporto del Controllo federale delle finanze con i Controlli cantonali delle finanze e la revisione interna

Il CDF può in conformità dell'articolo 16 della LCF effettuare esami presso i Cantoni che ricevono prestazioni finanziarie dalla Confederazione. Il CDF di regola collabora con i Controlli cantonali delle finanze e può anche trasferire loro determinati compiti di verifica. Nella sua strategia il CDF ha affermato che intende da una parte garantire la guida tecnica nel settore della vigilanza finanziaria pubblica e d'altra parte effettuare più verifiche orientate alla produzione congiuntamente con gli Uffici di controllo cantonali.

In conformità all'articolo 11 della LCF, il CDF può proporre la creazione di ispettorati delle finanze (revisione interna). Il CDF ne approva il regolamento, vigila sull'efficacia dei controlli, emana istruzioni tecniche e si cura della coordinazione. Gli ispettorati gli trasmettono per conoscenza i programmi annuali di revisione e comunicano senza indugio tutti i difetti constatati che hanno un'importanza fondamentale o una notevole rilevanza finanziaria. Nell'anno in rassegna sono stati creati ispettorati delle finanze presso l'Ufficio federale dell'educazione e della scienza, l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica nonché la direzione del lavoro. Se è garantita una revisione interna efficace, il CDF, nella sua qualità di autorità esterna di vigilanza, ha lo spazio per una valutazione di nuovi campi di controllo.

6.1 Rapporto del Controllo federale delle finanze con i Controlli cantonali delle finanze

Il CDF intrattiene un contatto regolare e uno scambio d'esperienza con i controlli cantonali delle finanze. I capisaldi nell'anno in rassegna sono state entrambe le riunioni speciali con i Controlli cantonali delle finanze di lingua tedesca rispettivamente della Romandia e del Ticino. Oltre all'orientamento sulla revisione della legge e sulla riorganizzazione del CDF, i punti centrali sono stati la procedura di aggiudicazione nel settore edile, gli esami nel settore dell'asilo nonché la collaborazione con i Cantoni. Inoltre a diverse riunioni di lavoro sono stati trattati metodi e applicazioni di verifica per permettere un modo di procedere uniforme nell'esame di compiti comuni.

Nell'anno in rassegna, infine, il CDF ha effettuato diverse verifiche d'intesa con i Cantoni, in particolare nei settori dell'asilo e dell'agricoltura. Anche i Controlli cantonali delle finanze desiderano effettuare più revisioni in comune.

6.2 Revisione interna nell'amministrazione federale

6.2.1 Concezione

Secondo il concetto dell'impostazione della responsabilità nella legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione la revisione interna (RI) è ancorata negli aggruppamenti e negli uffici responsabili per il loro rispettivo campo d'attività. Il

quadro legale non vieta la creazione di ispettorati delle finanze a livello dipartimentale, che tuttavia devono limitarsi al controllo dei campi d'attività dipartimentali. Una subordinazione degli ispettorati degli uffici a un ispettorato dipartimentale limiterebbe la responsabilità di conduzione degli uffici.

Nella sua qualità di organo esterno di vigilanza finanziaria dell'amministrazione generale il CDF ha, in virtù dell'articolo 11 LCF, un ruolo di preminenza nella creazione di ispettorati delle finanze presso aggruppamenti e uffici. Determinante per la creazione di tali ispettorati sono segnatamente

- il volume finanziario dell'aggruppamento rispettivamente dell'ufficio;
- la complessità del compito nonché
- la struttura organizzativa e l'effettivo del personale dell'unità amministrativa.

La creazione di un ispettorato delle finanze è opportuna quando il CDF giunge alla conclusione che una direzione senza RI non possa più garantire i suoi obblighi volti ad assicurare una regolare gestione finanziaria nel suo campo d'attività. Il CDF approva la costituzione di tali ispettorati anche all'interno di uffici e aggruppamenti, in cui individua la necessità di intervenire per maggiori verifiche d'efficienza, volendo appoggiarsi riguardo alla regolarità e legalità soprattutto sui controlli della RI.

Non spetta certamente agli ispettorati delle finanze assumersi i compiti del CDF, ma essi sono competenti a emanare direttive. L'alta vigilanza del CDF si manifesta in particolare nel mandato legale di verifica dell'efficacia degli ispettorati delle finanze e di coordinamento delle attività di controllo. L'obbligo da parte degli ispettorati d'informare il CDF, ancorato nell'articolo 11, pone la base per un dialogo permanente. Inoltre il CDF assicura lo scambio di esperienze con regolari corsi di formazione. Nell'anno in rassegna il CDF ha effettuato due seminari con temi centrali quali le revisioni informatizzate e le verifiche della redditività.

6.2.2 Ufficio federale dell'educazione e della scienza

In considerazione del gran volume di spese pari a un 1,2 miliardi di franchi all'anno e delle complesse promesse di contributo, il CDF ha raccomandato la costituzione di un ispettorato delle finanze. Il CDF ha approvato il regolamento a inizio novembre 1999.

6.2.3 Aggruppamento delle Forze terrestri

Quale misura immediata in conseguenza del caso di appropriazione indebita «Bellasi» il CDF ha ribadito la sua raccomandazione di introdurre un ispettorato nell'Aggruppamento delle Forze terrestri. Le discussioni in merito alla sua impostazione sono ancora in corso.

6.2.4 Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

Nell'ambito della pianificazione dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica era stata esaminata la questione del controlling, ma non quella della RI. Alla

luce della complessità dei compiti, degli importanti flussi finanziari in seno a tale ufficio di risorse nonché della struttura organizzativa, il CDF riteneva che la costituzione di un ispettorato delle finanze fosse giustificata. A inizio luglio è entrato in vigore il suo regolamento.

6.2.5 Segretariato di Stato dell'economia

In considerazioni delle strutture complesse dell'assicurazione contro la disoccupazione, dei flussi monetari miliardari nonché delle irregolarità verificatesi, il CDF ha avuto intense discussioni con la direzione del lavoro. Controversi sono stati in particolare l'inglobamento organizzativo e la subordinazione dell'ispettorato delle finanze. L'articolo 11 della LCF prescrive che questi ispettorati debbano essere subordinati direttamente alla direzione dell'ufficio o dell'azienda. La direzione del lavoro ha potuto essere convinta su questo punto importante. Il regolamento è attualmente in fase di elaborazione.

6.2.6 Ufficio federale dei trasporti

La riforma delle ferrovie e l'assunzione di compiti sovrani delle Ferrovie federali svizzere FFS SA hanno mutato considerevolmente i compiti e le competenze dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT). L'organizzazione dell'ufficio ha dovuto essere adattata alla nuova situazione. Anche con la nuova struttura l'ispettorato delle finanze continua tuttavia a essere direttamente subordinato alla direzione dell'ufficio. Le sue attività si limiteranno a compiti prettamente d'ispettorato. L'esecuzione dei compiti di linea verrà a cadere. Inoltre l'effettivo del personale è stato potenziato in vista dei grandi progetti ferroviari. Con tali misure l'UFT ha corrisposto ai desideri del CDF. Il regolamento adattato è stato approvato dal CDF.

7 Contatti internazionali e mandati di verifica presso Organizzazioni internazionali

Nella sua veste di autorità svizzera di vigilanza superiore delle finanze, il CDF cura i contatti con le Corti estere dei conti. Ciò gli permette non solo di allacciare relazioni proficue ma anche di scambiare esperienze e di conoscere altri metodi di revisione. Il CDF è inoltre membro dell'Organizzazione internazionale delle Autorità supreme dello Stato per la verifica dei conti (INTOSAI). Il CDF effettua pure diversi mandati di revisione insieme con altre Corti dei conti presso organizzazioni internazionali.

7.1 Contatti internazionali

Nel 1999 il CDF ha intrattenuto diversi contatti internazionali. In maggio il direttore ha partecipato a Parigi al congresso delle Corti europee dei conti (EUROSAI). Il congresso si è occupato del rapporto delle autorità di controllo con i tre poteri legi-

slativo, esecutivo e giudiziario, dell'indipendenza degli organi superiori di vigilanza finanziaria e del loro controllo nonché delle relazioni pubbliche.

Su invito delle autorità di controllo inglesi e ungheresi, il direttore ha reso visita al National Audit Office (NAO) a Londra e alla Corte dei conti ungherese a Budapest. A Londra il NAO gli ha dato l'opportunità di farsi idee interessanti sul metodo delle verifiche della redditività e sulle relazioni pubbliche, che, con la nuova LCF, acquisiranno ulteriore importanza anche per il CDF. Di principio sono stati convenuti programmi di scambio reciproci. Con la Corte dei conti ungherese è stato prospettato a livello bilaterale uno scambio d'esperienza riguardo a questioni metodiche di vigilanza in strutture federali. Sono inoltre stati allacciati contatti approfonditi con la Corte dei conti dei Paesi Bassi.

Il CDF ha inoltre avuto l'opportunità di un fitto scambio di informazioni con la partecipazione del direttore all'incontro in Germania delle Corti dei conti nazionali di Germania e Austria.

7.2 Mandati di verifica

Come espressione della sua politica di disponibilità verso l'estero e segnatamente verso le organizzazioni internazionali, il Consiglio federale ha incaricato il CDF di esercitare i mandati di revisione di tali organizzazioni. Nell'anno in rassegna Il Consiglio federale ha designato, su richiesta delle organizzazioni, il direttore del CDF quale revisore di tre organizzazioni specializzate delle Nazioni Unite. Questa nomina è stata la conseguenza di vacanze in seno alla direzione del CDF. Le tre organizzazioni sono:

- l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI) a Ginevra;
- l'Unione internazionale delle Telecomunicazioni (UIT) a Ginevra e
- l'Unione postale universale (UPU) a Berna.

Sulla base dei risultati del controllo il CDF ha raccomandato agli organi competenti di approvare i conti.

Il CDF partecipa agli sforzi intrapresi dai revisori dei conti esterni delle Nazioni Unite per armonizzare e migliorare le tecniche di controllo. Lo statuto pubblico e internazionale di queste organizzazioni semplifica l'obiettivo di unificare le norme di controllo delle differenti associazioni professionali. Così il panel dei revisori dei conti esterni delle Nazioni Unite e delle loro organizzazioni speciali, di cui il CDF è membro, ha esaminato diverse regole professionali e norme di controllo allo scopo di assicurare la loro applicazione uniforme nel sistema delle organizzazioni dell'ONU. Oltre alla Svizzera, fanno parte del panel la Germania, l'Inghilterra, la Francia, il Ghana, il Canada, le Filippine e il Sudafrica. L'impegno nel panel permette al CDF lo scambio di esperienze con altre autorità di controllo, garantisce una «unità de doctrine» e permette non da ultimo il mantenimento di contatti proficui. Il CDF può impiegare le informazioni assunte in tali occasioni anche in modo produttivo per le proprie attività di controllo.

Oltre a queste tre organizzazioni speciali dell'ONU, il CDF assiste tramite il suo direttore supplente l'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali ferroviari (OTIF) a Berna nonché l'Organizzazione europea per le ricerche astronomiche nell'emisfero australe (ESO) a Monaco di Baviera e in Cile. Come membro di

altre organizzazioni intergovernative i cui conti vengono riveduti a turno dai Paesi membri, la Svizzera viene periodicamente chiamata a fare la sua parte di verifiche. Nel 1999 il CDF ha controllato i conti delle seguenti organizzazioni:

- la Segreteria dell’AELS a Ginevra e Bruxelles: il CDF è membro dell’organo di vigilanza finanziaria dell’AELS e assume contemporaneamente la carica di presidenza;
- l’Ufficio del procuratore dei diritti dell’uomo in Bosnia-Erzegovina a Sarajevo;
- l’Organizzazione europea per l’esercizio di satelliti meteorologici (EUMETSAT) a Darmstadt. Quest’organizzazione viene controllata in collaborazione con la Corte dei conti spagnola;
- l’Agence pour la francophonie a Parigi e diverse delegazioni esterne.

Anche se è notevole (circa 1000 giorni di revisione), l’impegno del CDF in queste organizzazioni è opportuno in considerazione degli effetti di sinergia ad esso legati e del proficuo scambio d’esperienze.

8 Organizzazione e conto del Controllo federale delle finanze

Ai sensi dell’articolo 2 della LCF il Consiglio federale nomina il direttore per un mandato di sei anni. La nomina dev’essere approvata dal Parlamento. Il direttore nomina tutto il personale del CDF. Il diritto sul personale dell’amministrazione generale della Confederazione è applicabile per analogia. Il CDF presenta il progetto di bilancio preventivo annuale al Consiglio federale, che lo trasmette senza modifiche all’Assemblea federale. Quest’ultima stabilisce l’effettivo del personale del CDF.

Il CDF disponeva nel 1999 di un effettivo di 80 posti di cui sette riguardanti la segreteria delle commissioni delle finanze e della delegazione delle finanze delle Camere federali. In pensione sono andati il direttore supplente François Faessler e il capodivisione Hubert Eugster. La direzione ha dovuto essere completamente rinnovata. Quale successore di François Faessler a partire dal 1° agosto 1999 è stato nominato Armin Vuillemin. Non appena definita la nuova organizzazione, hanno potuto essere nominati anche gli altri membri della direzione. Il direttore ha nominato come vicedirettori Michel Huissoud quale responsabile dei settori tecnici e Sylvia Furrer Hoffmann quale responsabile per il settore dello stato maggiore e del supporto. L’organigramma valevole dal 1° gennaio 2000 è visibile nell’allegato.

Nel conto di stato del 1999 le spese per il CDF sono complessivamente ammontate a 10,4 milioni di franchi. In dettaglio le uscite sono composte come segue:

Le uscite nel 1999 del CDF

	1998		1999		Differenza rispetto al Budget	
	Conto		Conto		Budget	
	in 1000 franchi		in 1000 franchi		in 1000 franchi	in %
Uscite	10 397	10 632	10 359	-273	-2,6	
– Retribuzione del personale	9 913	10 050	9 785	-265	-2,6	
– Prestazioni di servizi di terzi	232	291	282	-9	-3,1	
– Altre spese per il materiale	252	291	291	–	–	

Nell'anno in rassegna il CDF non ha potuto occupare tutti i posti assegnati. La retribuzione del personale è pertanto rimasta inferiore al credito preventivato. Le prestazioni di servizi di terzi contengono in particolare i costi per i mandati dei periti e per misure di formazione. Secondo l'articolo 3 della LCF il CDF può valersi di periti, qualora l'esecuzione dei compiti richieda conoscenze speciali o non possa essere garantita con l'effettivo ordinario di personale. Tra le altre spese di materiale risultano particolarmente importanti i costi per inserzioni e i rimborsi spese. I revisori del CDF sono spesso impiegati per più giorni, addirittura settimane, in tutta la Svizzera e anche all'estero.

Se vengono conteggiati tutti i costi, quindi anche i costi d'infrastruttura e gli altri costi generali, contabilizzati nei preventivi di altri servizi, i costi complessivi del CDF ammontano a circa 13 milioni di franchi, di cui poco più dell'80 per cento concernono il personale.

9 Prospettiva

L'attuale modernizzazione dell'amministrazione richiede parimenti una continua evoluzione del Controllo delle finanze. Con la riorganizzazione il CDF ha compiuto un primo passo. Ne dovranno seguire altri, «Denn wenn wir aufhören, besser sein zu wollen, hören wir auf, gut zu sein» (Alfred Herrhausen).

L'obiettivo principale del CDF è il promovimento dell'impiego ordinario, legale e parsimonioso delle risorse. Con l'attività di revisione il CDF aspira in particolare a creare benefici anche per l'amministrazione. Non è determinante conseguire un successo spettacolare a breve termine, bensì dare impulsi per cambiamenti persistenti. Costituisce sempre un gioco d'equilibrio non essere coinvolti nell'attività peculiare dell'amministrazione e perdere quindi forse l'obiettività e la credibilità nel controllo successivo. Il CDF intende fare in modo che le cognizioni ottenute con l'attività di verifica divengano proficue per l'amministrazione attraverso i corsi di formazione.

Riallacciandosi all'immagine positiva che il Controllo delle finanze ha nell'opinione pubblica, vi è una continua necessità di rendere moderno il pensiero amministrativo. I collaboratori del CDF devono di fatto essere sempre almeno un passo in avanti rispetto all'amministrazione, ciò che è possibile soltanto con personale qualificato e motivato. Per adempiere il loro mandato legale anche in futuro sono assolutamente cruciali la creazione, il mantenimento e il rinnovo delle competenze degli esperti. Il

CDF intende pertanto intraprendere particolari sforzi in questo ambito. Apertura verso l'esterno, ad esempio con lo scambio di esperienze e di personale con le Corti dei conti e con l'amministrazione, collaborazione con le fiduciarie e impegno nelle associazioni professionali sono alcune delle formule per conseguire questo obiettivo. Soltanto in questo modo il CDF riuscirà a rimanere competitivo anche sul mercato del lavoro. Con la nuova legge sul personale il CDF spera in un miglioramento delle condizioni quadro in materia di politica del personale.

Il CDF dovrà intraprendere ulteriori sforzi per colmare le lacune in particolare nei settori dell'informatica, dei trasporti pubblici e delle assicurazioni sociali. Anche nel settore delle verifiche della redditività sono necessarie ulteriori misure per adempiere il mandato legale e consentire l'attuazione dell'articolo 170 della nuova Costituzione federale. Il CDF, nel limite delle sue possibilità di direzione amministrativa orientata sulle prestazioni, intende facilitare la realizzazione dei legami tra Parlamento e amministrazione, ma contemporaneamente spingere verso l'adempimento del principio della regolarità.

Indice delle abbreviazioni

A

AD	Assicurazione contro la disoccupazione
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione per l'invalidità
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti
ASE	Associazione svizzera degli elettrotecnici
ASIT	Associazione svizzera ispezioni tecniche
ASN	Agenzia di sicurezza nazionale

B

BUTYRA	Centrale svizzera per l'approvvigionamento del burro
--------	--

C

CD	Cassa disoccupazione
CDF	Controllo federale delle finanze
CO	Codice delle obbligazioni
CPC	Cassa pensioni della Confederazione
CRS	Croce Rossa Svizzera
CSP	Conti delle spese e delle prestazioni

D

DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DSN	Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari, Würenlingen

F

FER	Raccomandazioni tecniche sulla stesura dei conti
FinDel	Delegazione delle finanze delle Camere federali
FIPOI	Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali

G

GEMAP	Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale (FLAG)
-------	--

I

ITC Imprese di trasporti concessionarie

L

LCF Legge sul controllo delle finanze

LPML Unità logistiche per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (Assicurazione contro la disoccupazione)

N

NAO National Audit Office

NFTA Nuova ferrovia transalpina

NPM New Public Management

P

PF Politecnici federali

PMI Piccole e medie imprese

R

RFA Regia federale degli alcool

RI Revisione interna

S

SAP R/3 Software per finanze, personale e logistica

Seco Segretariato di Stato dell'economia

SIC Sistema interno di controllo

SiRimb Obbligo della sicurezza e del rimborso nel settore dei rifugiati

U

UFAG Ufficio federale dell'agricoltura

UFAS Ufficio federale delle assicurazioni sociali

UFCL Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

UFE Ufficio federale dell'energia

UFFT Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia

UFIT Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione

UFR Ufficio federale dei rifugiati

URC Uffici regionali di collocamento

USTRA Ufficio federale delle strade