



CH-3003 Berna, UFT - pv

Posta A

Alle imprese beneficiarie di indennità o contributi in
virtù della legge sulle ferrovie / della legge sul tra-
sporto di viaggiatori

Agli Uffici cantonali dei trasporti pubblici

N. registrazione/dossier: dmm / BAV-041.4-00002/00007/00003/00013/00002/00004/00002/00008

Vs. riferimento:

Berna, 14 maggio 2019

Adeguamento del sistema di vigilanza sui sussidi nei trasporti pubblici

Gentili signore, egregi signori,

a seguito del «caso AutoPostale», nel secondo semestre 2018 l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha condotto una riflessione volta a rivalutare con occhio critico il proprio piano di vigilanza per il diritto in materia di sussidi e a definire misure utili.

A prescindere da queste riflessioni, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha incaricato la BDO di condurre un audit sui controlli svolti dall'UFT nel traffico regionale viaggiatori (TRV) in ottemperanza del diritto in materia di sussidi. L'audit, conclusosi a dicembre 2018, si è focalizzato su organizzazione, metodologia e risorse¹.

Sulla scorta di queste due analisi, a inizio 2019 l'UFT ha definito le misure che intende adottare per migliorare il sistema. Il Consiglio federale ne ha preso atto nella sua seduta del 1° maggio 2019. In linea di principio, ovvero con riserva delle decisioni del Parlamento concernenti il budget 2020, le misure elaborate dall'UFT possono essere attuate. Con il presente scritto si intende informare le imprese coinvolte e i Cantoni circa dette misure e le loro conseguenze per le parti in causa.

¹L'audit è consultabile (in tedesco) alla pagina Internet: www.bav.admin.ch → Attualità → Comunicati stampa → 06.05.2019
«Impiego corretto dei sussidi nei trasporti pubblici: l'UFT accresce la vigilanza»



1. Analisi della situazione attuale

1.1. Sistema attuale

L'attuale piano di vigilanza dell'UFT per adempiere ai propri obblighi è suddiviso nei quattro livelli presentati di seguito.

- *Esame secondo il diritto in materia di sussidi e approvazione dei conti annuali di cui all'articolo 37 della legge sul trasporto di viaggiatori² (LTV)*

Nel quadro dell'«approvazione dei conti», l'UFT conduce una verifica dei conti annuali di circa 127 imprese. Nel 2018 queste ultime hanno ricevuto oltre 1,9 miliardi di franchi di indennità TRV (concesse dalla Confederazione e dai Cantoni); 37 di esse beneficiano inoltre di contributi nell'ambito di convenzioni di prestazioni (CP) del settore Infrastruttura per un importo pari a circa 3 miliardi di franchi l'anno.

L'UFT, in particolare le sue sezioni Traffico viaggiatori e Rete ferroviaria, verifica se i conti rispettano le disposizioni di legge e le convenzioni sulle indennità e sui prestiti dei poteri pubblici che ne derivano. Controlla, nello specifico, la corretta contabilizzazione di indennità, sussidi, ammortamenti e riserve speciali e compara in maniera generale i conti di previsione e quelli economici dei settori TRV e Infrastruttura sulla base della contabilità analitica. Per le imprese ferroviarie, inoltre, a integrazione del controllo effettuato dal rispettivo organo di revisione, verifica che nel bilancio il settore infrastrutturale sia nettamente separato dalle altre voci.

Nell'ambito del programma di stabilizzazione 2017-2019, l'UFT ha rielaborato il piano di vigilanza e le risorse destinate ai controlli e a partire dall'approvazione dei conti 2017 l'esame non è più annuale ma periodico.

- *Controllo delle convenzioni sulle prestazioni nel settore Infrastruttura*

La definizione e l'impiego delle indennità e dei sussidi concessi nel quadro delle convenzioni sulle prestazioni nel settore dell'infrastruttura ferroviaria sono sottoposti a un processo di controllo particolare. La sezione Rete ferroviaria dell'UFT è incaricata di concedere e vigilare su investimenti per un importo pari a 2,3 miliardi di franchi e su indennità d'esercizio per un valore di 630 milioni di franchi (base 2018), ripartiti su 37 gestori dell'infrastruttura. Nel 2018, sulla scorta di alcune raccomandazioni del Controllo federale delle finanze (CDF) e di una valutazione esterna, l'UFT ha ottimizzato questo processo e attualmente sta introducendo verifiche del portafoglio di progetti orientate al rischio e controlli casuali a campione.

- *Controlli condotti nell'ambito della procedura di ordinazione nel TRV*

La procedura in questione consiste nell'ordinazione di prestazioni del TRV per due anni. La Confederazione e i Cantoni indennizzano congiuntamente le imprese per l'esercizio delle linee del TRV in base ai costi non coperti di queste prestazioni. Durante detta procedura, la sezione Traffico viaggiatori dell'UFT conduce dei controlli volti a verificare il rispetto dei criteri di concessione dei sussidi e la plausibilità di quelli richiesti dalle imprese del settore, ma non effettua verifiche approfondite sulle prestazioni una volta realizzate.

² RS 745.1

- *Verifiche della sezione Revisione dell'UFT*

Le imprese beneficiarie di indennità sono sottoposte a verifiche periodiche, approfondite, mirate e orientate al rischio da parte della sezione Revisione dell'UFT, che opera autonomamente, come sancito all'articolo 11 della legge sul controllo delle finanze (LCF; RS 614.0). In considerazione delle risorse di cui dispone, la sezione Revisione riesce a condurre una decina di verifiche l'anno presso le imprese sovvenzionate; in linea di massima la loro frequenza periodica varia tra 1 e 10 anni. Si noti che questa sezione dell'UFT conduce anche audit interni all'Ufficio.

1.2. Valutazione della situazione

Le constatazioni emerse dai due studi, condotti parallelamente dall'UFT e dalla BDO, convergono in diversi punti:

- l'attuale procedura di approvazione dei conti non è sufficiente, in termini di estensione ed efficacia, a soddisfare i requisiti divenuti sempre più esigenti in seguito ai cambiamenti occorsi nel 2018. D'altro canto, contrariamente a quanto possa sembrare, l'esame in questione non è una vera verifica contabile, condotta in maniera approfondita e con sguardo critico. L'UFT constata infatti che, dall'esterno, la procedura può sembrare confusa poiché non è chiaro quali elementi siano interessati dall'esame;
- la mancanza di indipendenza tra la funzione di ordinazione delle prestazioni e quella di controllo risulta problematica;
- le risorse a disposizione dell'UFT sono insufficienti a garantire un livello di controlli adeguato.

L'analisi dell'UFT ha inoltre rivelato che la procedura d'approvazione dei conti si fonda sulla legge delle ferrovie del 1958, epoca in cui i maggiori contributi della Confederazione erano concessi in base al principio di copertura del disavanzo. Allora la Confederazione esaminava e approvava i conti in modo da stabilire l'ammontare dei contributi versati alle imprese interessate. Dal 1996, detto principio è stato sostituito da un indennizzo in funzione dei costi pianificati non coperti, mentre la procedura di approvazione dei conti da parte dell'UFT è stata mantenuta.

Per il settore del TRV, infine, il sistema attuale dell'UFT non prevede un effettivo controllo dell'esecuzione del compito nei termini previsti nella legge sui sussidi (LSu; RS 616.1).

Nell'ambito dei compiti di revisione dell'UFT è già successo in passato che l'Ufficio non sia riuscito a eseguire le verifiche con gli intervalli previsti. Nel 2019, ad esempio, per rispettarli e coprire i rischi esistenti si dovrebbero svolgere 19 verifiche supplementari. L'UFT ritiene che in caso di assenza o bassa frequenza di controlli presso alcune imprese o per determinati processi vi sia un notevole rischio di non individuare anomalie significative.

2. Misure da attuare secondo l'UFT

Piuttosto che cercare semplicemente di migliorare il proprio piano di vigilanza, l'UFT ha preferito rimetterlo in discussione. Tale approccio genera alcune divergenze tra le misure previste dall'UFT e quelle emerse dal rapporto di audit della BDO, ma i principi convergono: nuovo processo di controllo, migliore ripartizione temporale degli esami, separazione tra i responsabili dell'ordinazione e gli incaricati dei controlli, verifiche mirate e approfondite da parte di terzi, scambi con gli organi di revisione.

Di seguito si presentano le misure che l'UFT ha deciso di adottare per adeguare il proprio piano di vigilanza.

Misura 1: abolizione della procedura di approvazione dei conti annuali delle imprese condotta dall'UFT

Col senno di poi l'UFT non ritiene più appropriato approvare i conti delle imprese, soprattutto se si considera che a uno sguardo esterno la procedura si presenta confusa in quanto a ruoli e responsabilità. L'UFT abolirà pertanto tale procedura e non esprimerà più alcun parere formale al momento del rendiconto delle imprese. Di conseguenza sarà più evidente che la responsabilità del conto annuale spetterà alle imprese beneficiarie di indennità.

Per l'UFT non significa sottrarsi ai propri obblighi, bensì assolverli in modo più adeguato, adattando la filosofia del proprio piano di vigilanza. Si tratta, da un lato, di migliorare significativamente la sorveglianza sulle prestazioni indennizzate e, dall'altro, di condurre controlli della contabilità più frequenti ed efficaci, allo scopo di individuare pratiche irregolari. Nelle diverse attività di controllo previste saranno comunque ripresi quasi tutti gli elementi attualmente controllati nel quadro dell'approvazione dei conti.

Misura 2: sviluppare i processi di controllo per le prestazioni indennizzate

L'UFT svilupperà un nuovo sistema di controllo nel settore del TRV, che comprenderà la procedura di ordinazione e mirerà a verificare più meticolosamente l'adeguatezza della portata e dell'impiego dei sussidi concessi. All'ideazione di questo nuovo sistema si lavorerà nel corso del 2019. L'UFT ha già identificato alcuni elementi da valutare: analisi delle differenze tra bilancio e rendicontazione, scrupolosi controlli a campione, verifica della plausibilità mediante un'analisi comparativa (benchmarking), controllo della qualità delle prestazioni (utilizzo dei dati del sistema di rilevamento della qualità esistente). Il controllo nel settore del TRV è un pilastro fondamentale del nuovo piano di vigilanza dell'UFT.

Nel settore Infrastruttura si dovranno realizzare completamente tutte le migliorie del processo di controllo e attuare, conformemente alle raccomandazioni del CDF, i nuovi compiti quali le verifiche del portafoglio di progetti orientate al rischio o i controlli a campione.

Queste attività costituiranno un controllo efficace di primo livello dei sussidi concessi dall'UFT e saranno condotte dalle competenti sezioni della Divisione Finanziamento dell'Ufficio (Traffico viaggiatori e Rete ferroviaria).

Misura 3: intensificare le verifiche della sezione Revisione dell'UFT presso le imprese

La sezione Revisione dell'UFT effettua verifiche periodiche e mirate presso le imprese beneficiarie di indennità, per verificare il rispetto del diritto in materia di sussidi e di leggi specifiche. Le verifiche si rivelano adatte, in particolare, all'individuazione di eventuali sovvenzionamenti trasversali o pratiche di rifatturazione interna non conformi.

L'UFT intensificherà i controlli di questo tipo, in particolare aumentando il numero di imprese controllate annualmente. Questo incremento si rende necessario anche in considerazione della crescita tendenziale delle indennità e, di conseguenza, dei rischi. Le verifiche, indipendenti dai controlli eseguiti nell'ambito dei processi di controllo, **costituiranno un controllo di secondo livello da parte dell'UFT sui sussidi che concede.**

Misura 4: assegnazione di mandati speciali a terzi

Per rafforzare il sistema di controllo a livello di impresa, si affidano mandati specifici ai loro organi di revisione, a complemento delle verifiche cui gli stessi sono tenuti per legge, delle attività di controllo della divisione Finanziamento e delle verifiche approfondite della sezione Revisione dell'UFT. Questi mandati speciali saranno definiti con la partecipazione di EXPERTsuisse (associazione svizzera di esperti contabili, fiscali e fiduciari) e delle imprese, rappresentate dall'Unione dei trasporti pubblici (UTP).

Misura 5: spiegare le disposizioni

L'UFT riceve numerose richieste di spiegazioni riguardo alla corretta interpretazione delle prescrizioni legali. Per tale motivo individuerà e, all'uopo, elaborerà le necessarie precisazioni per ridurre il margine d'interpretazione delle imprese.

Altre misure

Oltre alle proprie misure interne, l'UFT ne attuerà di complementari che interessano più da vicino le imprese sovvenzionate:

- da un lato esigerà che queste presentino ogni anno un'autodichiarazione del rispetto del diritto in materia di sussidi. Dopo aver analizzato le attestazioni presentate nel 20183, ha deciso di creare un modello di autodichiarazione da mettere a disposizione delle imprese. Dettagli in proposito saranno forniti in un secondo momento;
- dall'altro lato pretenderà che le imprese che ricevono più di 10 milioni di franchi d'indennità all'anno (incluse quelle del TRV versate da Confederazione e Cantoni e quelle per l'esercizio dell'infrastruttura) facciano verificare i loro conti mediante revisione ordinaria ai sensi dell'articolo 727 del diritto delle obbligazioni (RS 220).

3. Informazioni sull'attuazione delle misure

A tempo debito riceverete i dettagli riguardo all'attuazione delle misure suesposte tramite un'informativa separata. Desideriamo tuttavia mettervi a conoscenza di quanto segue:

- a breve l'UFT aumenterà il proprio effettivo per l'attuazione delle misure di sua competenza (2-5). Si prevede l'assunzione di 5 collaboratori in equivalenti a tempo pieno (ETP) per lo sviluppo e il monitoraggio dei processi di controllo e di 3 ETP a sostegno della sezione Revisione dell'UFT;
- i lavori di sviluppo del nuovo processo di controllo nell'ambito del TRV inizieranno nell'estate 2019, con l'obiettivo di avviarlo già nel 2020. L'UFT fornirà a Cantoni e imprese informazioni in proposito in tempo utile e con scritto separato;
- sono invece già iniziati i lavori per la definizione dei mandati speciali affidati agli organi di revisione. Si prevede che sia il Consiglio di amministrazione delle imprese ad assegnarli, mentre le operazioni di controllo e i requisiti per i rapporti saranno prestabiliti dall'UFT. La portata e la frequenza delle verifiche concernenti il diritto in materia di sussidi, ancora da concretizzare, dipenderanno dal volume di indennità percepite. Onde evitare sovrapposizioni sarà stabilita una chiara delimitazione tra i lavori dell'UFT e i controlli da condurre nell'ambito dei mandati speciali. Nel 2020 sarà lanciato un progetto pilota che consentirà di raccogliere le prime esperienze. I mandati speciali saranno indennizzati.

³ Vedere scritto UFT del 28 febbraio 2018 «Impiego dei sussidi: accertamenti di rilievo e direttive»

- Per quanto riguarda la base legale, infine, l'UFT considera che le disposizioni vigenti, in particolare l'articolo 37 LTV, dispongano di un margine d'interpretazione sufficientemente ampio da consentire l'attuazione delle misure descritte a breve termine. Ritiene tuttavia urgente modificare l'ordinanza del DATEC sulla contabilità delle imprese concessionarie (OCIC; RS 742.221) e prevede di avviare una consultazione a tale scopo entro fine 2019. A medio termine si dovrà probabilmente provvedere anche un adeguamento della LTV, affinché le misure auspiccate vengano sancite in maniera più duratura e salda. L'UFT potrebbe proporre tali adattamenti nell'ambito della prossima modifica legislativa (oppure a priori con il progetto di riforma del TRV, attualmente in fase di consultazione).

Ringraziamo sin d'ora le imprese e i Cantoni per la collaborazione e il sostegno che offriranno nell'attuazione delle misure suesposte, volte a garantire un corretto impiego dei sussidi e degli aiuti concessi dalla Confederazione nel settore dei trasporti pubblici.

Distinti saluti

Ufficio federale dei trasporti

Dr. P. Füglistaler
Direttore

Pierre-André Meyrat, Direttore supplente
Divisione Finanziamento

Copia p. c. a:

- Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici CTP, Maison des cantons, Speicher-gasse 6, 3000 Berna 7
- Unione dei trasporti pubblici UTP, Dählhölzliweg 12, 3000 Berna 6
- EXPERTsuisse AG, Marius Klauser, Stauffacherstrasse 1, 8004 Zurigo
- dmm/aa

Copia interna tramite link a:

- Fù, MEP, BAG, STC, pv (tous), sn (tous), rev (tous), km