Rapporto esplicativo

**concernente la revisione della legge sul Controllo delle finanze
(LCF)**

Maggio 2010

Compendio

Con la presente proposta di modifica della legge sul Controllo delle finanze il Consiglio federale risponde alla mozione (07.3282) della Commissione del Consiglio nazionale che chiede di migliorare l'alta vigilanza nell'imposta federale diretta. Si tratta di eliminare una lacuna nel processo di verifica della vigilanza finanziaria. Attualmente nessun organo di vigilanza finanziaria indipendente è esplicitamente competente per la verifica nel settore dell'imposta federale diretta. Per questa ragione nel consuntivo della Confederazione alcuni miliardi relativi all'imposta federale diretta non sono oggetto di verifiche. Negli anni passati il Controllo federale delle finanze (CDF) ha cercato di colmare questa lacuna tramite verifiche volontarie effettuate dai Controlli cantonali delle finanze. Tuttavia bisogna riconoscere che questa soluzione è fallita, dato che solo pochi Cantoni effettuano regolarmente esami.

La proposta sostituisce la formulazione relativa all'ampiezza della vigilanza finanziaria della Confederazione nei rapporti con i Cantoni, rimasta invariata dal 1967. Questa dovrebbe corrispondere agli attuali compiti del CDF (potenziamento della revisione esterna) e tenere conto dei cambiamenti subentrati nell'adempimento di compiti statali e nella ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. In tal modo si eliminano le discrepanze tra alcune parti della legge sul Controllo delle finanze. Infine bisognerebbe potenziare la collaborazione del CDF con i Controlli cantonali delle finanze.

L'articolo 17 della legge sul Controllo delle finanze è concepito in modo da poter essere applicato a tutte le possibili verifiche del CDF presso i Cantoni. Il principio secondo cui il CDF non ha diritto di impartire istruzioni agli Uffici cantonali viene mantenuto. Le contestazioni del CDF sono presentate all'Ufficio federale autorizzato a emanare istruzioni in materia.

Indice

1	Situazione iniziale.....	5
1.1	Finanze della Confederazione e vigilanza finanziaria.....	5
1.2	Vigilanza finanziaria nei rapporti con i Cantoni	6
1.3	Imposta federale diretta.....	6
1.4	Soluzioni precedenti.....	7
2	Caratteristiche del progetto	8
2.1	Eliminazione della lacuna nel processo di verifica	8
2.2	Ampiezza della vigilanza	8
2.3	Vigilanza tecnica e vigilanza finanziaria.....	8
2.4	Assistenza e collaborazione	9
3	Spiegazioni relative ai singoli articoli.....	9
4	Altre modifiche di legge in discussione	11
5	Ripercussioni.....	11
5.1	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione.....	11
5.2	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale di Cantoni e Comuni	12
6	Liquidazione di interventi parlamentari e programma di legislatura	12
7	Rapporto con il diritto europeo	12
7.1	Prescrizioni della Comunità europea.....	12
7.2	La Corte dei conti europea.....	13
8	Esigenze internazionali.....	13
8.1	INTOSAI e Dichiarazione di Lima	13
8.2	Il Fondo monetario internazionale e l'OCSE	14
9	Basi giuridiche.....	14
9.1	Costituzionalità.....	14
9.2	Forma dell'atto	14

Abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
BNS	Banca nazionale svizzera
CCE	Corte dei conti europea
CDF	Controllo federale delle finanze
Cost.	Costituzione federale
DFF	Dipartimento federale delle finanze
FMI	Fondo monetario internazionale
INTOSAI	Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo
ISC	Istituzioni superiori di controllo delle finanze pubbliche
LCF	Legge federale sul Controllo federale delle finanze, legge sul Controllo delle finanze
LIFD	Legge federale sull'imposta federale diretta
LSu	Legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità, legge sui sussidi
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
UE	Unione europea

1 Situazione iniziale

Il 7 maggio 2007 la Commissione del Consiglio nazionale incaricata dell'esame preliminare sulla Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (Commissione 06.094-CN) ha presentato una mozione (07.3282) dal titolo *Alta vigilanza nell'imposta federale diretta*. Il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione che è stata trasmessa il 14 giugno 2007. Dalla documentazione dei lavori preparatori risulta che occorre migliorare la vigilanza finanziaria specialmente in questo settore e che è necessario colmare la lacuna in ambito di verifiche dell'imposta federale diretta. Attualmente nessun organo di vigilanza finanziaria indipendente è esplicitamente competente per la verifica. Per questo nel consuntivo della Confederazione alcuni miliardi relativi all'imposta federale diretta non sono oggetto di verifiche da parte di nessun organo di vigilanza finanziaria. Il presente progetto è stato elaborato dal Controllo federale delle finanze (CDF) d'intesa con l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) e la Conferenza svizzera dei controlli delle finanze.

1.1 Finanze della Confederazione e vigilanza finanziaria

Per le finanze federali sono determinanti in particolare gli articoli 167, 169 capoverso 1, 183 e 187 capoverso 1 lettera a della Costituzione federale (Cost., RS 101) che stabiliscono le competenze dell'Assemblea federale e del Consiglio federale. Il Consiglio federale elabora il piano finanziario e il progetto di preventivo e allestisce il consuntivo della Confederazione. Esso provvede inoltre a una gestione finanziaria corretta. L'Assemblea federale decide le spese della Confederazione, ne adotta il preventivo e ne approva il consuntivo. La legge federale sul Controllo federale delle finanze (legge sul controllo delle finanze, LCF; RS 614.0) disciplina l'organo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione, ovvero il Controllo federale delle finanze (CDF). Il CDF coadiuva in particolare l'Assemblea federale e il Consiglio federale nell'esercizio delle loro competenze costituzionali. I Cantoni non hanno compiti di esecuzione nell'ambito della legge sul Controllo delle finanze. Conformemente alla prassi internazionale il CDF, in qualità di organo superiore di vigilanza finanziaria, esamina in particolare tutta la gestione finanziaria della Confederazione (uscite ed entrate) a ogni fase dell'esecuzione del preventivo e la stesura del conto di Stato (consuntivo). Per l'esame del consuntivo della Confederazione si applicano gli standard in uso presso le imprese di revisione dell'economia privata.

Per escludere settori dalla vigilanza finanziaria del CDF occorre un'apposita base legale. Tali deroghe sono contenute nell'articolo 19 LCF e concernono la Banca nazionale svizzera (BNS) e l'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (SUVA). L'unica deroga fondata su una legge speciale è rappresentata dalla Società svizzera di radiotelevisione (SSR) (art. 36 cpv. 6 legge federale sulla radiotelevisione, RS 784.40). La deroga per la BNS è giustificata dalla necessaria indipendenza nell'impostazione della politica monetaria e quella per la SSR dalla protezione della libertà d'espressione.

Conformemente alla sua funzione e alla sua indipendenza, un organo di vigilanza finanziaria gode di una posizione particolare. Per uno Stato esistono diverse possibilità sul modo di organizzare questa autorità. Gli organi di vigilanza finanziaria possono essere subordinati al Governo, al Parlamento, al potere giurisdizionale oppure costituire un "quarto potere". Essenziale è l'indipendenza finanziaria, istituzionale e personale dell'autorità, in particolare nei confronti degli esaminati. Questa indipendenza trova espressione nell'autonoma formula-

zione del programma di lavoro. I Controlli delle finanze dei Cantoni sono stati istituiti seguendo diversi modelli. Alcuni Cantoni li hanno subordinati al Parlamento rispettivamente alle Commissioni parlamentari, mentre altri Cantoni dispongono addirittura di una corte dei conti. Altri controlli delle finanze sono, come nel caso del CDF, subordinati al Dipartimento delle finanze, ma non sono vincolati alle sue istruzioni. Il CDF fa parte dell'amministrazione decentralizzata, ma sulla base dei suoi compiti e della sua organizzazione non è un'unità amministrativa in senso proprio.

1.2 Vigilanza finanziaria nei rapporti con i Cantoni

La LCF disciplina la vigilanza finanziaria complessiva esercitata dall'organo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione. Similmente alla Costituzione, essa non contiene disposizioni relative all'affidamento della vigilanza finanziaria della Confederazione ai Cantoni o alla sua esecuzione da parte di questi ultimi. I Cantoni, in qualità di enti, non sono sottoposti alla vigilanza finanziaria della Confederazione. I conti annuali cantonali non vengono neppure consolidati con il consuntivo della Confederazione.

Nel 1967 è stata per la prima volta inserita nella legge sul Controllo delle finanze una regolamentazione relativa ai *rapporti con i Cantoni*. L'articolo 16 è intitolato *Ampiezza della vigilanza*. Nel capoverso 1 si stabilisce che il CDF esamina presso i Cantoni l'impiego delle prestazioni finanziarie federali, sempreché tale controllo sia previsto da una legge (ad es. art. 95 legge sull'asilo, RS 142.31). Il capoverso 2 rimanda per tutti gli altri esami al consenso dei Governi cantonali. Entrambe le disposizioni si limitano all'esame dell'impiego delle prestazioni finanziarie federali.

Nel 1967 il CDF controllava e vistava ancora *tutti* i documenti giustificativi della contabilità della Confederazione. Le prestazioni erano versate solo successivamente. Anche i versamenti ai Cantoni erano sottoposti a questo procedimento. Attualmente non è più possibile seguire questa procedura, che tuttavia, a causa del progresso tecnico, non è neanche più necessaria. Il testo della LCF attualmente vigente prevede ancora i controlli degli ordini di pagamento, ma si limita a eventuali controlli a campione. Oggi il CDF dovrebbe piuttosto operare come organo di revisione. Per questo è posta in primo piano la competenza del CDF a esaminare il consuntivo e il preventivo a ogni fase della sua esecuzione (art. 6 LCF).

La nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) ha comportato ulteriori modifiche dei compiti del CDF presso i Cantoni senza avere ripercussioni nell'articolo 16 o 17 LCF. Da una parte il CDF verifica presso i Cantoni i dati forniti per il calcolo della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri. Questi esami fanno parte della vigilanza della Confederazione, ma non rientrano nell'attuale articolo 16 LCF, dato che non si tratta dell'esame dell'impiego di prestazioni federali. D'altra parte, dall'entrata in vigore della NPC i compiti in comune dovrebbero essere stabiliti tramite accordi di programma tra la Confederazione e i Cantoni. Negli accordi di programma è regolata la vigilanza finanziaria d'intesa con il CDF (art. 20a legge sui sussidi, RS 616.1). La formula fondamentale per regolare la vigilanza finanziaria proposta dal CDF negli accordi di programma corrisponde alla consueta collaborazione (art. 16 cpv. 3 LCF) e non pone problemi di attuazione.

1.3 Imposta federale diretta

Nella legge sull'imposta federale diretta (LIFD, RS 642.11) la tassazione e la riscossione dell'imposta federale diretta spettano ai Cantoni sotto la vigilanza della Confederazione.

Nella parte relativa alla procedura concernente le autorità fiscali (art. 102 seg. LIFD) alcune attività di vigilanza sono esplicitamente definite come compito dell'AFC. L'AFC intende il proprio compito come vigilanza tecnica nel settore fiscale e non come vigilanza finanziaria. Essa concentra la sua attività di vigilanza soprattutto sulla tassazione (legalità materiale) e la formazione dei collaboratori delle Amministrazioni cantonali delle contribuzioni (corretta e uniforme applicazione del diritto). L'AFC è favorevole alla presente proposta di vigilanza finanziaria completa e, sulla base delle esperienze fatte, non teme che si verifichino doppioni di verifiche.

Attualmente i Cantoni ricevono il 17 per cento del gettito dell'imposta federale diretta. La ripartizione avviene in modo che i Cantoni consegnino alla Confederazione l'83 per cento dei ricavi. Tuttavia il 100 per cento del gettito dell'imposta federale diretta figura nelle entrate del consuntivo e il 17 per cento nelle spese di riversamento come partecipazioni di terzi a ricavi della Confederazione. Ciò è conforme al principio dell'espressione al lordo della presentazione dei conti della Confederazione. Le quote dei Cantoni trattenute dall'imposta federale diretta sono definite partite transitorie o spese di riversamento. Esse rappresentano entrate della Confederazione di cui essa non può liberamente disporre per il finanziamento dei suoi compiti fondamentali.¹

1.4 Soluzioni precedenti

Con il potenziamento dell'attività di revisione esterna del CDF e l'introduzione degli standard di revisione della Camera fiduciaria svizzera, bisognava colmare la lacuna nel processo di verifica dell'imposta federale diretta. Nel 2002 il CDF e i Controlli cantonali delle finanze hanno istituito un gruppo di lavoro comune "Imposte" della Conferenza svizzera dei controlli delle finanze e in questo ambito hanno stabilito un programma per la verifica dell'imposta federale diretta e dell'imposta preventiva. Ogni tre anni tutti i settori rilevanti per la vigilanza finanziaria dovrebbero essere esaminati, dal registro fiscale fino al versamento. Il programma di verifica è stato presentato ai Controlli cantonali delle finanze insieme con una convenzione sull'effettuazione volontaria di verifiche. 14 Cantoni hanno firmato la convenzione. Un'altra autorità ha firmato la convenzione rilevando tuttavia che le sue risorse non avrebbero consentito l'effettuazione di esami annuali.

Sulla base del piano di verifica dei Controlli delle finanze, negli ultimi anni sono state accertate divergenze ad esempio tra le contabilità fiscali e finanziarie del Cantone e le cifre comunicate all'AFC. Inoltre è stato riscontrato un controllo insufficiente dei debitori e una gestione lacunosa degli attestati di carenza dei beni. Spesso i conteggi subiscono ritardi. Da una verifica è addirittura emerso che per diversi anni la quota della Confederazione all'imposta alla fonte non è stata versata. In diversi casi la prova e l'approvazione nonché la tracciabilità di rettifiche erano inesistenti. A seguito delle verifiche sono state proposte l'esecuzione e la valutazione di controlli di plausibilità e altri controlli da parte delle stesse autorità nonché l'applicazione degli elementi fondamentali di un sistema di controllo interno.

Negli scorsi anni sono stati inviati in modo irregolare al CDF rapporti di verifica, indipendentemente dal fatto che l'Autorità cantonale si fosse obbligata. Dal 2002 il CDF ha effettuato assieme agli organi cantonali una verifica comune in 19 Cantoni. Per l'anno 2008 sono stati

¹ Consuntivo 2008 volume 1, Evoluzione delle finanze pag. 21 risp. 25 e Spiegazioni concernenti il conto annuale pag 59.

presentati al CDF otto rapporti di verifica e la comunicazione di una verifica effettuata. Tuttavia, solo tre Cantoni soddisfano le prescrizioni contenute nel piano di verifica nell'arco di tre anni. Attualmente bisogna riconoscere che la soluzione del problema tramite verifiche volontarie da parte dei Controlli cantonali delle finanze è fallita.

Questa esperienza mostra che è necessario tenere conto delle risorse e delle peculiarità cantonali. La revisione della legge è stata discussa in seno alla Conferenza svizzera dei controlli delle finanze e nel suo gruppo di lavoro "Imposte". Le proposte di coordinamento delle attività di verifica e dello scambio diretto dei relativi risultati tra gli interessati sono state accolte favorevolmente. Non è stata invece approvata la proposta di affidare la vigilanza finanziaria ai Controlli cantonali delle finanze. La proposta è stata criticata in quanto sarebbe inconciliabile con la funzione e l'indipendenza degli organi cantonali di vigilanza finanziaria. Essi costituiscono un "organo di revisione" dei Cantoni e intendono concentrare la loro attività nella gestione finanziaria.

2 Caratteristiche del progetto

2.1 Eliminazione della lacuna nel processo di verifica

La mozione chiede di migliorare il controllo della riscossione e della consegna dell'imposta federale diretta allo scopo di garantire la regolarità. È possibile migliorare il controllo colmando le attuali lacune nel processo di verifica. Le esperienze degli ultimi anni hanno mostrato che è necessario introdurre un controllo uniforme in tutti i Cantoni nel settore dell'imposta federale diretta. Per alcuni Cantoni la modifica della legge non provocherà cambiamenti perché essi già verificano direttamente l'imposta federale diretta. Nei Cantoni che non effettuano nessuna verifica o che effettuano solo verifiche parziali, il CDF concorderà con i Controlli cantonali delle finanze la procedura in conformità con l'articolo 16 capoverso 3 LCF.

2.2 Ampiezza della vigilanza

Le esperienze degli ultimi quarant'anni hanno mostrato che nella legge sul Controllo delle finanze l'ampiezza della vigilanza finanziaria nei rapporti con i Cantoni non è regolata in modo sufficientemente chiaro. Il problema principale è costituito dalla lacuna nella procedura di verifica dell'imposta federale diretta. La presente modifica risolve questo problema. Se il preventivo e il consuntivo sono interamente sottoposti alla verifica di un organo di vigilanza finanziaria, non è più possibile limitare l'ampiezza della vigilanza (art. 16 LCF) all'impiego delle prestazioni pecuniarie.

Le attuali norme particolari contenute in leggi speciali rimangono invariate. Il progetto non introduce una regolamentazione della vigilanza finanziaria nella legge sull'imposta federale diretta (LIFD). L'articolo 2 LIFD sottopone già generalmente la tassazione e la riscossione dell'imposta alla vigilanza della Confederazione. Ai fini della vigilanza finanziaria, nella legge sul Controllo delle finanze è proposta una nuova regolamentazione che si concilia pure con la regolamentazione della legge sull'imposta federale diretta e colma le attuali lacune nel processo di verifica.

2.3 Vigilanza tecnica e vigilanza finanziaria

La coesistenza di vigilanza tecnica e vigilanza finanziaria non è una novità e non provoca automaticamente doppioni. Al contrario, la vigilanza tecnica non può tralasciare i propri com-

piti in nome della vigilanza finanziaria. Ciò vale per ogni ufficio preposto ai sussidi e anche per le autorità fiscali. Con la vigilanza finanziaria, la vigilanza tecnica delle autorità fiscali non diventerà né inutile né secondaria. Già nel messaggio del 1967 era stata evidenziata la necessità di stabilire una volta per tutte che il CDF esercita la vigilanza finanziaria anche dove la legge o lo statuto prevede un controllo interno (art. 8 cpv. 3 LCF).

2.4 Assistenza e collaborazione

Nella legge sul Controllo delle finanze, l'assistenza e la collaborazione non sono una novità. Già 40 anni fa il legislatore federale presupponeva la collaborazione delle Autorità cantonali con il CDF. Il CDF deve poter contare sull'assistenza illimitata dei Cantoni anche nell'effettuazione delle verifiche presso di essi (art. 16 cpv. 4 LCF). La collaborazione tra il CDF e i Controlli cantonali delle finanze non obbliga i Cantoni a effettuare esami per la Confederazione. I Controlli cantonali delle finanze sono gli "organi di revisione" dei Cantoni e devono esercitare i propri compiti in modo conforme alle prescrizioni cantonali. In questo settore i Cantoni sono autonomi. Essi possono impostare secondo le proprie concezioni il loro controllo delle finanze per quanto riguarda compiti, risorse o anche importanza istituzionale. Hanno addirittura la possibilità di rinunciare a istituire un proprio organo di vigilanza finanziaria.

I compiti dei Controlli delle finanze cantonali potrebbero coincidere con quelli del CDF. In questo caso, per evitare doppie attività è indispensabile fornire informazioni sulle previste attività di verifica. Il grado di collaborazione deve essere deciso dagli interessati nel caso singolo. In tal modo è possibile tenere conto delle diverse risorse e delle peculiarità dei Cantoni. Di conseguenza la collaborazione è la regola che, tuttavia, si limita spesso al coordinamento e allo scambio di informazioni.

3 Spiegazioni relative ai singoli articoli

Articolo 16 Ampiezza della vigilanza

Sotto *Ampiezza della vigilanza* vengono trattati i settori sottoposti ad esame (cpv. 1), la collaborazione (cpv. 3) e l'assistenza amministrativa nelle relazioni con i Cantoni (cpv. 4 invariato).

Articolo 16 capoverso 1 (nuovo)

D'ora in avanti la vigilanza finanziaria verrà estesa a tutti i sussidi della Confederazione, alle quote a destinazione vincolata dei Cantoni alle entrate della Confederazione nonché a compiti nel settore fiscale adempiuti dai Cantoni. Nel quadro della NPC, le leggi speciali nel settore dei sussidi (agricoltura, protezione dell'ambiente e del paesaggio, politica regionale, misurazione ufficiale ecc.) sono già state rielaborate. Queste modifiche riguardano la vigilanza finanziaria nell'ambito degli accordi di programma ai sensi della legge sui sussidi nonché norme come l'articolo 95 della legge sull'asilo. Con tale testo la LCF soddisfa queste modifiche di legge. Le quote a destinazione vincolata alle entrate della Confederazione risultano attualmente nell'ambito dell'imposta sull'alcool e dell'imposta sugli oli minerali. In futuro, neppure la quota dei Cantoni all'imposta federale diretta rientrerà nell'articolo 16 LCF, poiché l'utilizzazione di questi fondi non è a destinazione vincolata. Per contro, l'*adempimento* di compiti federali nel settore fiscale deve poter essere esaminato. Nell'ambito fiscale ciò riguarda prevalentemente l'imposta federale diretta.

Per quanto riguarda l'imposta federale diretta, la verifica dovrebbe limitarsi al sistema di controllo interno, alla tenuta dei registri, alla riscossione e alla contabilità. L'organizzazione delle autorità cantonali d'esecuzione è retta dal diritto cantonale, nella misura in cui il diritto federale non disponga altrimenti (art. 104 cpv. 4 LIFD). Esistono numerose disposizioni di diritto federale per garantire una tassazione corretta e uniforme nonché una riscossione corretta e completa dell'imposta. Pertanto nel sistema di controllo interno i processi vengono esaminati sotto il profilo dell'affidabilità. Il necessario controllo delle autorità cantonali dovrebbe essere presente per evitare errori e irregolarità determinanti. Nell'ambito della tenuta dei registri in primo piano vi sono la completezza e l'affidabilità dei registri come pure l'attualità dei dati. Nel quadro della riscossione si presta attenzione in particolare all'incasso completo e tempestivo nonché alla tracciabilità delle differenze. Nella contabilità la regolarità viene spesso violata da delimitazioni di periodi lacunose o differenze tra la contabilità fiscale e finanziaria del Cantone e la distinta generale (modulo 57) con le cifre per l'AFC.

La presente modifica di legge non si ripercuote sulle norme speciali (come ad es. l'art. 6 dell'ordinanza concernente il sussidio della Confederazione per la riduzione dei premi nell'assicurazione malattie, ORPM; RS 832.112.4 oppure l'ordinanza concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, OUMin, RS 725.116.21). Come statuito nell'articolo 8 capoverso 3 LCF, il CDF può esercitare la vigilanza anche dove la legge o lo statuto prevede altri controlli.

Articolo 16 capoverso 2 (abrogare)

Con la riformulazione dell'ampiezza della vigilanza nel capoverso 1 del presente articolo, il capoverso 2 diventa inutile e può essere abrogato senza sostituzione. Di conseguenza anche l'articolo 17 può essere formulato in modo uniforme.

Articolo 16 capoverso 3

Questo capoverso disciplina già oggi la collaborazione del CDF con gli organi cantonali di vigilanza finanziaria in caso di revisione del CDF presso i Cantoni. Il secondo periodo del vigente capoverso 3 autorizza il CDF ad affidare ai Controlli cantonali delle finanze compiti di verifica. Alcuni Controlli cantonali delle finanze temono attualmente che questa disposizione possa essere interpretata nel senso che la Confederazione o il CDF possa loro assegnare mandati e compiti. Per questo motivo, il testo di legge viene esteso e viene stabilito che l'assunzione di compiti di verifica richiede l'approvazione del Controllo cantonale delle finanze. In assenza di approvazione, la revisione viene effettuata dallo stesso Controllo federale delle finanze.

Oltre al vigente principio di collaborazione, devono essere disciplinati lo scambio di previste attività di vigilanza e di risultati delle verifiche. A entrambi i livelli statali, questo *non riguarderà* ovviamente *tutte* le verifiche, bensì soltanto quelle con punti in comune. In tal modo doppie attività possono essere evitate non solo nella verifica stessa, bensì già nella fase di pianificazione. Questo è un procedimento usuale nell'ambito della collaborazione con la maggioranza dei Controlli cantonali delle finanze. In due Cantoni, i Controlli cantonali delle finanze non sono autorizzati per legge a trasmettere i loro rapporti direttamente alle autorità federali. Questa discrepanza dovrebbe essere eliminata con la menzione esplicita nella legge federale.

Articolo 17 Risultati della verifica, contestazioni e presentazione di rapporti

La nota marginale dell'articolo 17 LCF verrà estesa conformemente all'articolo 12 e 14 LCF. L'articolo 17 LCF viene riformulato ai sensi delle altre disposizioni della LCF.

Articolo 17 capoversi 1 e 2 (nuovo)

Al pari delle altre verifiche, il CDF comunica per scritto all'organo oggetto della verifica il risultato della verifica e gli offre la possibilità di esprimere un parere. Dal momento che il CDF non sarà ancora autorizzato a impartire istruzioni nei confronti dei Cantoni, l'ufficio competente nella faccenda deve trattare le contestazioni presentate con gli organi cantonali. Neppure questa normativa è nuova. Essa elimina soprattutto i timori secondo cui in ambito fiscale il CDF potrebbe intervenire nelle decisioni materiali d'imposizione. La situazione nell'ambito dell'imposta federale diretta corrisponde a quella nel rimanente settore fiscale o dei sussidi, ovvero l'Ufficio federale competente deve adottare eventuali provvedimenti. La nuova disposizione sulla procedura è applicabile a tutte le verifiche, come ad esempio alle verifiche nel quadro di accordi di programma (art. 20a LSu; RS 616.1), alle verifiche nel settore dell'asilo (art. 95 legge sull'asilo) o alle verifiche dei dati forniti per la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (art. 6 lett. j LCF).

Articolo 17 capoverso 3 (nuovo)

Anche in caso di verifiche presso i Cantoni, il CDF opera a sostegno del Consiglio federale e Assemblea federale. Di conseguenza, i rapporti vengono trasmessi alla Delegazione delle finanze delle Camere federali e al capo del dipartimento interessato. Questo è stato ora statuito nel presente articolo. Finora la presentazione di rapporti da parte del CDF veniva effettuata analogamente all'articolo 14 capoverso 1 LCF.

4 Altre modifiche di legge in discussione

Il progetto non è in relazione con le convenzioni di doppia imposizione né con la sottrazione d'imposta e la frode fiscale. L'obiettivo del progetto non è neppure l'incremento delle entrate statali, rispettivamente l'assoggettamento o l'esenzione fiscale dei cittadini. Per contro, esso vuole introdurre la verifica, finora inesistente, dell'imposta federale diretta quale componente del conto di Stato ai sensi degli standard di revisione applicabili (art. 6 lett. b LCF) e consentire al CDF la vigilanza finanziaria a ogni fase dell'esecuzione del preventivo (art. 6 lett. a LCF). La proposta di legge uniforma tutti i settori, come pure gli ambiti che già oggi possono essere verificati. Le attuali norme particolari contenute in leggi speciali vengono mantenute e dovranno continuamente essere considerate.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione

Il CDF continuerà a stabilire il suo programma annuale di revisione orientato ai rischi e, all'occorrenza, approfondirà ed esaminerà determinati temi. Quanto maggiore e affidabile sono la verifica e i rapporti dei Controlli cantonali delle finanze e dell'AFC, tanto minore è l'attività di verifica del CDF. La condizione per evitare doppie attività è che devono sempre

essere comunicati i programmi di verifica e i risultati della verifica. Il progetto comporterà per il CDF in misura trascurabile più giorni di verifica, poiché già oggi una parte dell'imposta federale diretta viene esaminata nell'ambito della perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri. L'ipotesi alla base di questa valutazione è che i Controlli cantonali delle finanze continuino, almeno nella misura esistente, le loro attività in ambito di imposta federale diretta. Un controllo efficiente della riscossione delle imposte consentirà in primo luogo l'individuazione di irregolarità. Dal momento che da diversi anni in alcuni Cantoni non sono state effettuate verifiche dell'imposta federale diretta da parte degli organi di vigilanza finanziaria, lo spettro dell'attività di verifica è piuttosto ampio. Il CDF promuoverà comunque anche in futuro la collaborazione con gli organi cantonali di vigilanza finanziaria e prenderà in considerazione le verifiche dei Controlli cantonali delle finanze secondo il programma di verifica per l'imposta federale diretta.

5.2 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale di Cantoni e Comuni

La maggioranza dei Cantoni dispone attualmente di organi di vigilanza finanziaria professionali e indipendenti. La presente revisione rafforza la collaborazione verticale tra Confederazione, Cantoni ed eventualmente Comuni secondo le linee direttive del Consiglio federale.² Il progetto di legge lascia ai Controlli cantonali delle finanze la decisione se e in quale misura impiegare le loro risorse per la verifica nel settore dell'imposta federale diretta o in altre componenti del consuntivo della Confederazione.

6 Liquidazione di interventi parlamentari e programma di legislatura

Il 14 giugno 2007 è stata depositata la mozione 07.3282 della Commissione del Consiglio nazionale sulla NPC (Commissione 06.094-CN). Con la presente revisione della legge sul Controllo delle finanze si propone lo stralcio della mozione. Il progetto non figura né nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 597), né nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007-2011 (FF 2008 7469).

7 Rapporto con il diritto europeo

7.1 Prescrizioni della Comunità europea

L'introduzione della competenza di verifica del CDF nell'ambito del passaggio alla NPC (art. 6 lett. j LCF), la quale autorizza il CDF a consultare persino gli atti fiscali dell'imposta cantonale, non ha ripercussioni sugli impegni internazionali della Svizzera.³ Inoltre, quando

² Linee direttrici del 16 ottobre 2002 all'attenzione dell'amministrazione federale sulla collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

³ Messaggio concernente il decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri, il decreto federale sulla compensazione dei casi di rigore e la legge federale che modifica gli atti legislativi nell'ambito del passaggio alla NPC (FF 2007 607). Nel suo primo messaggio sulla NPC (FFI 2002 2300) il Consiglio federale ha già analizzato in modo approfondito questo aspetto e ha valutato l'intero progetto nell'ottica della politica europea.

l'organo superiore di vigilanza finanziaria di uno Stato esercita la vigilanza finanziaria sull'insieme delle finanze di uno Stato o consulta gli atti fiscali non sorge alcun conflitto con il diritto europeo. Allorquando a livello internazionale si fa riferimento all'Istituzione superiore di controllo (ISC) (in Svizzera è l'organo superiore di vigilanza finanziaria), si presuppone che questa autorità soddisfi le esigenze della Dichiarazione di Lima. La presente revisione vuole adempiere questi criteri.

7.2 La Corte dei conti europea

La soluzione adottata dall'Unione europea è paragonabile alla presente proposta. Anche nell'UE la Corte dei conti europea (CCE) esamina i fondi dell'UE, ossia le entrate e le uscite. La cooperazione tra CCE e ISC corrisponde pure al concetto dell'avamprogetto, nel senso che la collaborazione tra le diverse ISC è gradita, ma avviene a titolo volontario. Il sostegno da parte della CCE è in ogni caso dovuto.

La cooperazione della CCE con le ISC degli Stati membri dell'Unione europea è legata alla responsabilità della Corte per le verifiche dei fondi dell'UE. Dal momento che questi fondi sono gestiti in linea di massima dalle autorità dei Paesi interessati e che queste autorità sono a loro volta controllate dalle ISC, una stretta cooperazione con le ISC è essenziale ai fini di un'esecuzione efficiente ed efficace dei compiti. La cooperazione avviene principalmente nell'ambito del comitato di contatto delle ISC degli Stati membri dell'UE. La cooperazione avviene nel rispetto dell'indipendenza e del mandato costituzionale di ciascuna istituzione di controllo. Il comitato di contatto promuove la cooperazione e favorisce l'attuazione pratica di iniziative comuni finalizzate allo sviluppo di metodologie e al rafforzamento dell'efficacia operativa delle organizzazioni interessate. La strutturazione del comitato di contatto consente anche di concludere di principio le modalità di adempimento dell'obbligo previsto nell'articolo 248 paragrafo 3 del Trattato che istituisce la Comunità europea, secondo cui il controllo della CCE deve essere effettuato in collaborazione con l'ISC. Oltre a facilitare lo scambio di informazioni tra le ISC e la CCE, questa struttura ha permesso di compiere notevoli progressi nella cooperazione efficace tra le varie istituzioni che controllano come vengono gestiti i fondi comunitari.⁴ Il compito principale della CCE consiste nel presentare una volta all'anno un rapporto sull'utilizzazione dei fondi comunitari. Ciononostante la Corte dei conti impiega una cospicua parte delle sue risorse per la verifica dei fondi propri, ossia delle entrate dell'Unione europea, anche se nell'UE non esistono imposte specifiche dell'UE che devono essere riscosse dagli Stati membri. Nella prassi, la CCE informa tempestivamente le Corti dei conti nazionali delle sue verifiche, affinché tali Corti possano decidere se e in che modo partecipare alle stesse verifiche. Per migliorare ulteriormente la cooperazione, la CCE e le ISC si scambiano regolarmente opinioni e informazioni.

8 Esigenze internazionali

8.1 INTOSAI e Dichiarazione di Lima

La Dichiarazione di Lima stabilisce lo standard minimo per l'indipendenza e l'attività delle ISC. Lo standard è stato stabilito sotto forma di Magna Charta dei controlli pubblici delle

⁴ Corte dei conti europea cfr. <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/cooperation>

finanze dall'Organizzazione internazionale delle Autorità supreme dello Stato per la verifica dei conti (INTOSAI) in occasione del IX Congresso tenutosi a Lima nel mese di ottobre del 1977. Per il suo 30° anniversario, nel 2007 la Dichiarazione di Lima è stata consolidata e riconfermata in Messico. La Dichiarazione è sempre d'attualità.⁵

Nella sezione 18 numero 3 la Dichiarazione di Lima statuisce che il complesso della gestione finanziaria pubblica deve essere sottoposto al controllo delle ISC, indipendentemente dal se e dal come trovi riscontro nel bilancio generale dello Stato. L'esclusione di operazioni di gestione finanziaria dal bilancio nazionale non deve fare in modo che tali operazioni restino escluse dal controllo delle ISC. Alla sezione 20 la Dichiarazione di Lima contiene ulteriori chiarimenti sul controllo dei tributi pubblici. L'ISC deve verificare la riscossione delle imposte e al contempo esaminare i fascicoli fiscali individuali. Il controllo si prefigge innanzitutto di accertare la legittimità e la regolarità dei tributi pubblici. L'imposta federale diretta è una componente del consuntivo della Confederazione⁶, ma attualmente non può ancora essere esaminata dal CDF. La presente revisione della legge sul Controllo delle finanze colma questa lacuna.

8.2 Il Fondo monetario internazionale e l'OCSE

Ai fini della valutazione degli Stati membri in ordine all'osservanza del *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, il Fondo monetario internazionale (FMI) si basa sui principi contenuti nel *Manual on Fiscal Transparency (2007)*.⁷ Per valutare l'ISC di uno Stato si ricorre alla Dichiarazione di Lima (pag. 117 seg. del *Manual*). Al riguardo è necessario presentare un rapporto al Parlamento. Infatti, secondo i numeri 4.3.1 e 4.3.2 del *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* la vigilanza finanziaria deve essere eseguita da un organo indipendente dall'amministrazione e i rapporti dovrebbero essere sottoposti al Legislatore. Anche l'OCSE valuta le Autorità supreme per la verifica dei conti degli Stati controllati in base alla Dichiarazione di Lima dell'INTOSAI. Il progetto di legge adempie queste direttive.

9 Basi giuridiche

9.1 Costituzionalità

Sia la modifica della LCF sia la legge stessa si fondano sugli articoli 167 e 169 capoverso 1 Cost.

9.2 Forma dell'atto

La modifica di una legge federale deve rivestire la forma di legge federale.

⁵ Dichiarazione di Lima, International Standards for Supreme Audit Institutions ISSAI 1 dell'Organizzazione internazionale delle Autorità supreme dello Stato per la verifica dei conti (INTOSAI), ed. Segretariato generale Intosai, c/o Corte dei conti austriaca, A-1033 Vienna.

⁶ Consuntivo 2008, volume 1, Spiegazioni concernenti il conto annuale, pagina 56

⁷ URL: <http://imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>