

09.077

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale sulle finanze
della Confederazione e di altri atti normativi**

del 30 settembre 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione un disegno di modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione e di altri atti normativi.

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

30 settembre 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio vengono chiesti adeguamenti della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC) nonché di altre leggi federali negli ambiti del Nuovo modello contabile, delle prestazioni commerciali nonché dell'incasso e della condotta dei processi (disegno A). Un adeguamento di lieve portata e uno terminologico deve pure essere effettuato nell'ordinanza dell'Assemblea federale del 9 ottobre 1998 relativa al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (regolamento del Fondo FTP).

Negli anni contabili 2007 e 2008, con il Nuovo modello contabile sono nel complesso state fatte esperienze positive. Nella LFC sono necessari unicamente alcuni adeguamenti puntuali. La necessità di adeguamento riguarda pure singole disposizioni della legge del 6 ottobre 2006 sul fondo infrastrutturale (LFIT) e il regolamento del Fondo FTP.

Inoltre bisognerebbe autorizzare alcune unità amministrative a fornire prestazioni commerciali a terzi in misura limitata. A questo scopo la LFC va completata con il nuovo articolo 41a, mentre altre cinque leggi federali devono essere adeguate in tal senso.

Infine, le competenze dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) nell'ambito dell'incasso e della condotta dei processi devono essere precisate in alcuni punti e impostate in modo più conforme alla prassi.

Nel complesso si tratta di richieste di modifiche di carattere tecnico. Per questa ragione non sono state volutamente integrate nel messaggio del 19 settembre 2008 concernente la norma complementare al freno all'indebitamento. La loro concretizzazione migliora però le condizioni quadro della presentazione dei conti; inoltre consente l'entrata in vigore integrale della LFC e sostiene l'adeguata applicazione di questo atto normativo.

Indice

Compendio	6282
1 Punti essenziali del disegno	6285
1.1 Parte introduttiva	6285
1.2 Adeguamenti a seguito del NMC	6286
1.2.1 Precedenti esperienze con il NMC	6286
1.2.2 Situazione iniziale e obiettivi	6286
1.2.3 Il nuovo disciplinamento proposto	6287
1.2.3.1 Procedura per la domanda di crediti aggiuntivi	6287
1.2.3.2 Documentazione del capitale proprio	6288
1.2.3.3 Il conto del fondo infrastrutturale	6288
1.2.3.4 Il conto del Fondo FTP	6290
1.3 Attività commerciali	6292
1.3.1 Situazione iniziale e obiettivi	6292
1.3.2 Portata dell'articolo 41 LFC nella versione vigente	6293
1.3.3 Nuova regolamentazione richiesta	6294
1.3.3.1 In generale	6294
1.3.3.2 La Centrale viaggi del DFAE	6295
1.3.3.3 Centro servizi informatici DFGP	6296
1.3.3.4 Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL)	6297
1.3.3.5 Ufficio federale dell'informatica e delle telecomunicazioni (UFIT)	6299
1.3.3.6 Biblioteca nazionale svizzera	6300
1.3.3.7 Ufficio federale di metrologia (METAS)	6301
1.3.3.8 Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG)	6301
1.3.3.9 Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP)	6302
1.3.3.10 Ufficio federale delle strade (USTRA)	6303
1.4 Competenze dell'AFF in materia di incasso e condotta dei processi	6304
1.4.1 Situazione iniziale e obiettivi	6304
1.4.2 La nuova normativa proposta	6305
1.4.2.1 Rappresentanza in giudizio	6305
1.4.2.2 Richieste d'informazioni	6306
1.4.2.3 Gestione degli attestati di carenza di beni	6306
2 Commento dei singoli articoli	6307
2.1 Premessa	6307
2.2 Modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione	6307
2.3 Modifica del diritto previgente	6309
2.3.1 Premessa	6309
2.3.2 Legge federale sulla formazione professionale	6309
2.3.3 Legge federale sulla Biblioteca nazionale	6309
2.3.4 Legge federale sulle strade nazionali	6309
2.3.5 Legge federale sul fondo infrastrutturale	6310
2.3.6 Legge federale sull'agricoltura	6310

2.3.7 Legge federale sulla metrologia	6311
2.4 Modifica del regolamento del Fondo FTP	6311
3 Ripercussioni	6312
3.1 Per la Confederazione	6312
3.2 Per i Cantoni e i Comuni	6312
3.3 Per l'economia	6312
4 Programma di legislatura	6312
5 Aspetti giuridici	6312
5.1 Costituzionalità e legalità	6312
5.2 Forma dell'atto	6313
5.3 Subordinazione al freno alle spese	6313
5.4 Delega di competenze legislative	6313
A Legge federale sulle finanze della Confederazione (<i>Disegno</i>)	6315
B Ordinanza dell'Assemblea federale relativa al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (<i>Disegno</i>)	6321

Messaggio

1 Punti essenziali del disegno

1.1 Parte introduttiva

Diversamente dal disegno sulla norma complementare al freno all'indebitamento (cfr. FF 2008 7415 e FF 2009 1697), che ha una valenza politico-finanziaria, il presente messaggio si limita ad *adeguamenti tecnici della LFC e di altri atti normativi*. Anche se il disegno va situato principalmente a livello legislativo, le disposizioni interessate non sono però da attuare al di fuori dell'Amministrazione federale. In virtù dell'articolo 3 della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (LCo; RS 172.061) è quindi stato possibile rinunciare alla consultazione.

Le modifiche proposte riguardano *tre settori*:

- Il *Nuovo modello contabile (NMC)* ha provocato un ampio riorientamento della presentazione dei conti della Confederazione. In vista dell'introduzione del NMC è stata emanata una versione totalmente rinnovata della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0), in vigore dal 1° maggio 2006. Sulla base di prime esperienze raccolte nei periodi contabili 2007 e 2008 si impongono alcuni adeguamenti puntuali (cfr. n. 1.2).
- Il nuovo articolo 41a LFC intende consentire alla Centrale viaggi della Confederazione (CVC) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), al Centro servizi informatici del Dipartimento federale di giustizia e polizia (CSI-DFGP), all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) nonché all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) di fornire *a terzi prestazioni commerciali* a determinate condizioni chiaramente definite. Nello stesso contesto devono essere inserite nuove disposizioni nella legge del 18 dicembre 1992 sulla Biblioteca nazionale (LBN; RS 432.21), nella legge federale del 9 giugno 1977 sulla metrologia (RS 941.20), nella legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr; RS 910.1), nella legge del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (RS 412.10) e nella legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN; RS 725.11) per le esigenze della Biblioteca nazionale (BN), dell'Ufficio federale di metrologia (METAS), dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), dell'Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP) e dell'Ufficio federale delle strade (USTRA). I dettagli al riguardo sono elencati al numero 1.3.
- Le competenze dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) in ambito di *incasso e condotta dei processi* sono disciplinate all'articolo 59 capoverso 2 LFC. Questa disposizione necessita, sotto diversi aspetti, precisazioni e adeguamenti (cfr. n. 1.4).

1.2 Adegualiamenti a seguito del NMC

1.2.1 Precedenti esperienze con il NMC

Con l'introduzione del Nuovo modello contabile (NMC), a partire dal Preventivo 2007 la Confederazione effettua coerentemente preventivazione, contabilità e presentazione dei conti secondo principi commerciali. L'attuale tenuta dei conti poggia su un'ampia e complessa normativa che si ispira alle direttive dell'IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), senza però riprendere integralmente questo standard internazionale riconosciuto per la presentazione dei conti degli enti pubblici.

Un obiettivo centrale del NMC è costituito dal completamento della prospettiva di finanziamento nell'ottica dei risultati. Quest'ultima mette a confronto le spese (diminuzione di valore) sostenute nel quadro dell'adempimento dei compiti con i ricavi (aumento di valore) e fornisce un'idea della situazione patrimoniale effettiva della Confederazione attraverso l'applicazione dei principi di valutazione e d'iscrizione a bilancio ancorati nella legge e nell'ordinanza nonché nelle istruzioni dell'AFF relative alla gestione finanziaria e alla tenuta dei conti («true and fair view»).

A livello amministrativo, il passaggio al NMC è stato effettuato senza problemi di rilievo, benché numerosi procedimenti (cosiddetti workflow) abbiano richiesto adeguamenti in vista di uno svolgimento delle singole operazioni conformi alle norme e basato su un sistema uniforme in tutte le unità amministrative. Nel frattempo sono già stati allestiti tre preventivi e due consuntivi secondo le direttive del NMC.

1.2.2 Situazione iniziale e obiettivi

A seguito delle esperienze finora raccolte nell'applicazione del NMC non si rendono necessari altri adeguamenti di rilievo delle basi giuridiche. La regolamentazione della *procedura per la domanda di crediti aggiuntivi* costituisce un'eccezione. Secondo l'attuale modello contabile, l'ottica dei risultati è la base dell'approvazione dei crediti effettuata nel quadro del preventivo. A differenza del vecchio modello contabile, le Camere federali, oltre ai crediti per uscite correnti e d'investimento, devono *ora* approvare anche crediti per spese senza incidenza sul finanziamento (delimitazioni temporali, ammortamenti, rettificazioni di valore e accantonamenti). Queste fattispecie con ripercussioni sul risultato determinano uscite soltanto in un periodo contabile successivo. In linea di massima, un fabbisogno di credito non preventivato deve essere richiesto mediante la procedura per i crediti aggiuntivi (art. 33 cpv. 1 LFC). L'articolo 33 capoverso 3 LFC precisa tuttavia in quali casi non sono necessari crediti aggiuntivi. Secondo la lettera c una tale eccezione vale segnatamente per *ammortamenti pianificati* non preventivati. Per contro, secondo l'articolo 35 lettera a numero 1 LFC *rettificazioni del valore e ammortamenti non pianificati* devono essere sottoposti per approvazione insieme con il consuntivo (come cosiddetti sorpassi di credito). Sebbene non sia menzionato esplicitamente nella legge, ciò vale anche per gli *accantonamenti*, che presentano una stretta correlazione materiale con le rettificazioni di valore.

Rettificazioni di valore, ammortamenti e la costituzione o l'aumento di accantonamenti esistenti discendono direttamente dai principi per l'iscrizione a bilancio e di

valutazione (cfr. art. 49–51 LFC). Il fabbisogno di credito necessario in questo ambito *non è né pianificabile né influenzabile*. Di regola è possibile quantificare l'entità soltanto nel quadro dei lavori di chiusura dei conti, ossia nel momento in cui i valori patrimoniali e gli impegni iscritti a bilancio vengono aggiornati. La regolamentazione differenziata nella legge sulle finanze della Confederazione di queste fattispecie paragonabili da un'ottica contabile non è oggettivamente giustificabile e deve essere corretta ai sensi dell'uniformità e della semplificazione (cfr. n. 1.2.3.1).

Il presente disegno offre, tra l'altro, *l'opportunità di effettuare ulteriori adeguamenti di portata limitata sotto il profilo materiale*:

- In primo luogo, la *documentazione del capitale proprio* deve essere ancorata esplicitamente nella LFC quale parte del conto annuale della Confederazione. In tal modo viene confermata l'attuale prassi (cfr. n. 1.2.3.2).
- Inoltre si raccomanda di operare la rettifica e l'adeguamento redazionale degli articoli 9 e 11 della *legge del 6 ottobre 2006 sul fondo infrastrutturale* (LFIT; RS 725.13). Per i dettagli si rimanda al numero 1.2.3.3.
- Infine, un'ottimizzazione comparabile è opportuna anche nel *fondo per i grandi progetti ferroviari* (Fondo FTP). Al riguardo occorre adeguare l'articolo 2 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 9 ottobre 1998 relativa al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (regolamento del Fondo FTP; RS 742.140) (cfr. n. 1.2.3.4). Nel testo in lingua italiana è pure operato un adeguamento alla terminologia del conto economico (ricavi e spese in luogo risp. di redditi e oneri).

1.2.3 Il nuovo disciplinamento proposto

1.2.3.1 Procedura per la domanda di crediti aggiuntivi

Per i motivi citati al numero 1.2.2 proponiamo di escludere in futuro dall'obbligo di richiesta di crediti aggiuntivi tutti gli ammortamenti (pianificati o non pianificati), le rettificazioni di valore e gli accantonamenti attraverso un corrispondente completamento dell'articolo 33 capoverso 3 lettera c LFC. Contestualmente verrebbe a cadere l'approvazione a posteriori di rettificazioni di valore, accantonamenti e ammortamenti non pianificati da parte dell'Assemblea federale. Di conseguenza, chiediamo inoltre l'abrogazione dell'articolo 35 lettera a numero 1 LFC.

La modifica proposta riguarda il disbrigo di queste attività commerciali sotto il profilo della tecnica creditizia ed è motivata anche da considerazioni economico-amministrative. Le esperienze raccolte finora hanno mostrato che l'onere amministrativo per l'allestimento e l'elaborazione delle necessarie richieste di sorpassi di crediti è considerevole. Questo è dovuto, da un lato, al numero delle domande da inoltrare. A titolo di esempio si rimanda alla domanda per la costituzione o l'aumento degli accantonamenti per saldi di vacanze accumulati del personale federale. D'altro lato, i termini di scadenza in parte non possono essere rispettati, per cui si riduce il tempo a disposizione per i lavori di chiusura dei conti.

Occorre evidenziare che la rinuncia all'approvazione a posteriori di rettificazioni di valore, accantonamenti e ammortamenti non pianificati da parte dell'Assemblea federale non comporta *nessuna perdita di controllo*. La corrispondenza materiale con le pertinenti prescrizioni sulla presentazione dei conti è comunque ancora ogget-

to della revisione. Il nuovo disciplinamento proposto va considerato come semplificazione amministrativa senza ripercussioni materiali; la sovranità finanziaria dell'Assemblea federale non è toccata materialmente da questa modifica.

1.2.3.2 Documentazione del capitale proprio

Nel quadro della revisione totale della LFC è stato deciso di rinunciare all'esposizione della *documentazione del capitale proprio* quale parte indipendente del conto annuale. Allora era considerato sufficiente riportare la documentazione nell'*allegato* al conto annuale. L'allestimento dei rapporti finanziari concernenti il Consuntivo 2007 ha tuttavia mostrato che fornire il rendiconto sulla documentazione del capitale proprio in un unico allegato non teneva sufficientemente conto del considerevole contenuto informativo. Questa è la ragione per la quale l'esposizione figurava in una parte separata del conto annuale. L'attuale esposizione della documentazione del capitale proprio corrisponde integralmente al rispettivo standard IPSAS. La richiesta di completare l'articolo 6 LFC con una nuova lettera c^{bis} tiene conto della vigente prassi.

1.2.3.3 Il conto del fondo infrastrutturale

Come recita l'articolo 1 capoverso 1 LFIT, il fondo infrastrutturale è un fondo giuridicamente non autonomo con contabilità propria. Il Consiglio federale sottopone annualmente la contabilità del fondo all'approvazione dell'Assemblea federale (art. 12 cpv. 1 LFIT). Il conto del fondo rappresenta un conto speciale ai sensi dell'articolo 5 lettera b LFC, ed è quindi da integrare nel conto consolidato della Confederazione ai sensi dell'articolo 55 capoverso 1 lettera b LFC.

Secondo l'articolo 11 capoverso 1 LFIT la contabilità del fondo si compone del conto economico e del bilancio. I due capoversi successivi disciplinano quali singole posizioni compongano i ricavi e le spese (cpv. 2), rispettivamente gli attivi e i passivi (cpv. 3). Dalla prospettiva odierna tale regolamentazione necessita di correzioni nei seguenti punti:

Secondo l'articolo 11 capoverso 2 lettera a LFIT i ricavi sono composti dai versamenti di cui all'articolo 2 come pure dall'*attivazione degli ampliamenti delle strade nazionali in costruzione*. Nel messaggio del 2 dicembre 2005 sul fondo infrastrutturale (FF 2006 701, in particolare pag. 747) si specifica che durante la costruzione va attivata nella contabilità del fondo solo l'eliminazione di insufficienze di capacità e non il completamento della rete di strade nazionali. In virtù dell'articolo 40a della legge sulle strade nazionali (LSN; RS 725.11), il completamento della rete di strade nazionali è di competenza dei Cantoni. Il citato messaggio era ancora retto dalla concezione che i pagamenti da versare ai Cantoni fossero da interpretare come contributi agli investimenti a fondo perso. In effetti, in virtù dell'articolo 59 capoverso 3 dell'ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (OFC; RS 611.01), tali contributi non sarebbero attivabili. Considerati da una prospettiva (economica) più corretta, questi versamenti non sono tuttavia contributi federali bensì una controprestazione da fornire nella misura dell'avanzamento dei lavori di costruzione. Nulla si oppone quindi alla loro attivazione nella contabilità del fondo come «impianto in costruzione». Di conseguenza l'obbligo di attivazione contem-

plato dall'articolo 11 capoverso 2 LFIT, limitato attualmente all'ampliamento delle strade in costruzione, va esteso a tutte le «strade nazionali in costruzione». L'attivazione completa è essenziale al fine di documentare correttamente l'attività del fondo. Secondo il diritto vigente il valore degli impianti in costruzione dovrebbe essere cumulato durante l'intero periodo dei lavori di costruzione, per poi venir addebitato una sola volta al fondo come spese, nel momento del suo trasferimento alla Confederazione. Questo modo di vedere va corretto. Il fondo non è stato creato per amministrare beni, bensì per garantire la costruzione degli impianti. Il valore delle strade nazionali in costruzione iscritte a bilancio è dunque da rettificare in modo completo nella contabilità del fondo. Siccome queste costruzioni non sono attivate solo nel bilancio del fondo, ma pure nel bilancio della Confederazione, la rettificazione di valore non annulla nessun valore contabile. Al momento del trasferimento degli impianti ultimati alla Confederazione, nel bilancio di quest'ultima si contabilizza semplicemente un trasferimento dal conto «impianti in costruzione» al conto «impianti». Per la contabilità del fondo non ne derivano spese. A partire dal primo consuntivo 2008 del fondo infrastrutturale, la realizzazione delle strade nazionali (si tratta soprattutto di progetti relativi al completamento della rete delle strade nazionali) è attivata nel conto degli impianti in costruzione. Non avviene invece alcuna rettificazione di valore. Prima che la presente modifica legislativa entri in vigore, verranno effettuate altre iscrizioni all'attivo; si dovrà quindi procedere retroattivamente alle necessarie rettificazioni di valore, fino al momento dell'introduzione del nuovo sistema.

In virtù dell'articolo 17b capoverso 3 della legge del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin; RS 725.116.2) i contributi per le infrastrutture ferroviarie destinate al traffico d'agglomerato sono versati alle imprese di trasporto «mediante gli strumenti di finanziamento previsti dalla legislazione sulle ferrovie». Nella misura in cui si tratta di investimenti per la conservazione del valore nel traffico su rotaia (metropolitane leggere e tram), essi possono essere concessi sotto forma di *prestiti rimborsabili condizionalmente*. Questi prestiti si basano attualmente sull'articolo 32 capoverso 1 dell'ordinanza sulle indennità del 18 dicembre 1995 (OIPAF; RS 742.101.1). Il 1° gennaio 2010 l'OIPAF dovrebbe essere sostituita da un'ordinanza sul finanziamento e il rilascio di concessioni concernenti l'infrastruttura ferroviaria. Nell'articolo 11 capoverso 2 LFIT i prestiti rimborsabili condizionalmente sinora non sono menzionati. Il diritto al rimborso condizionato che sorge con la concessione del prestito comporta tuttavia un aumento di valore del fondo, che va contabilizzato sotto i ricavi. Siccome sussiste unicamente un obbligo di rimborso condizionato, va effettuata contemporaneamente anche una rettificazione di valore tra le spese. L'articolo 11 capoverso 2 LFIT va completato adeguatamente. Nel primo consuntivo 2008 del fondo infrastrutturale è già stata operata l'iscrizione a bilancio e la rettificazione di valore dei prestiti per il traffico su rotaia. Dopo la *conclusione del progetto* essi vengono ceduti dal fondo infrastrutturale all'Ufficio federale dei trasporti (UFT). Quest'ultimo li registra nel bilancio della Confederazione e li amministra.

Secondo l'articolo 11 capoverso 3 LFIT la *bilancio del fondo* attesta le liquidità, gli ampliamenti delle strade nazionali in costruzione e il capitale di dotazione. Questo elenco oggi giorno non è più adeguato:

- la Confederazione alimenta il fondo con liquidità solo nella misura dell'effettivo fabbisogno di pagamenti. La documentazione della liquidità tra gli attivi è quindi superflua;

- non solo l'ampliamento della rete stradale (eliminazione di problemi di capacità) va indicato come sostanza fissa (impianti in costruzione), ma – come già menzionato – pure il suo completamento (compresa la rettificazione di valore);
- nella sostanza fissa sono inoltre da documentare i prestiti rimborsabili condizionalmente destinati al traffico d'agglomerato con il loro «valore d'acquisto» e la relativa rettificazione di valore. In tal modo si rende possibile una visione d'insieme trasparente sullo stato dei prestiti;
- con il «capitale di dotazione» si intendeva primariamente il primo conferimento di 2,6 miliardi di franchi nel fondo. Il termine è tuttavia troppo limitato: non include infatti gli ulteriori mezzi propri (ad es. risorse del fondo che a causa di ritardi dei lavori di costruzione vengono spese in un secondo tempo). In conformità con il Nuovo modello contabile, esso va quindi sostituito con il termine più ampio di capitale proprio.

Il bilancio del fondo è quindi da strutturare suddividendo gli attivi in sostanza circolante e sostanza fissa e i passivi in capitale di terzi e capitale proprio.

1.2.3.4 Il conto del Fondo FTP

Secondo l'articolo 196 numero 3 (disposizione transitoria dell'art. 87) Cost., il finanziamento dei quattro grandi progetti ferroviari – nuova ferrovia transalpina (NFTA), Ferrovia 2000, raccordo alla rete ferroviaria europea ad alta velocità e miglioramento della protezione contro l'inquinamento fonico – è garantito da un fondo giuridicamente dipendente e dotato di contabilità propria (Fondo FTP). I dettagli sono disciplinati nell'ordinanza dell'Assemblea federale del 9 ottobre 1998 relativa al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari (regolamento del Fondo FTP; RS 742.140). In virtù dell'articolo 1 capoverso 3 del regolamento del fondo, le disposizioni della LFC sono applicabili soltanto sussidiariamente al Fondo FTP. Dato che tiene però un conto speciale ai sensi dell'articolo 5 lettera b LFC, il fondo rientra nel consuntivo della Confederazione e soggiace, tra l'altro, alle norme del consuntivo consolidato di cui all'articolo 55 capoverso 1 lettera b LFC (cfr. art. 2 lett. c OFC). La presentazione del consuntivo consolidato quale elemento essenziale del NMC è in vigore dal 1° gennaio 2009 (cfr. ordinanza del 5 dicembre 2008 concernente l'entrata in vigore parziale della legge sulle finanze della Confederazione; RU 2008 6453). Essa è retta dai principi generali della presentazione dei conti (art. 64b OFC) e dalle norme di riferimento IPSAS (art. 64c OFC).

Nella *fase iniziale* il Fondo FTP realizza parallelamente diversi grandi progetti. Il picco d'investimento che ne risulta può essere finanziato in parte solo con le entrate a destinazione vincolata previste nella Costituzione. Conformemente all'articolo 6 capoverso 1 del regolamento del fondo il disavanzo deve essere coperto temporaneamente attraverso anticipi imputati sul conto capitale della Confederazione. Gli anticipi corrispondono a mutui di tesoreria ai sensi dell'articolo 62 capoverso 1 LFC e sono concessi a un tasso d'interesse di mercato (art. 6 cpv. 4 del regolamento del fondo). Il tetto massimo degli anticipi che possono essere concessi ammonta cumulativamente a 8,6 miliardi di franchi (prezzi del 1995) (art. 6 cpv. 2 del regolamento del fondo). Nella *seconda fase* del fondo, le entrate a destinazione vincolata superano i prelievi dal fondo in relazione a progetti. Secondo l'articolo 6 capoverso 3 del

regolamento del fondo, l'eccedenza di entrate deve essere impiegata per il rimborso degli anticipi. La presente regolamentazione si applica finché la totalità degli anticipi è stata rimborsata. Col passare del tempo gli anticipi nel bilancio del fondo diminuiscono e quindi anche gli impegni del fondo nei confronti della Confederazione. Nel bilancio della Confederazione si riduce l'anticipo iscritto all'attivo tra i beni patrimoniali. Quando tutti i progetti saranno terminati e l'anticipo, remunerato a interessi di mercato, sarà completamente rimborsato, il fondo verrà sciolto.

Secondo l'articolo 2 capoverso 2 lettera a del regolamento del fondo, gli anticipi rimborsabili concessi al Fondo FTP dalla Confederazione, compresi gli interessi maturati dovuti dal fondo, devono essere iscritti all'attivo nei conti del fondo. La disposizione prevede inoltre la remunerazione di un eventuale patrimonio netto del fondo. *Entrambe le disposizioni richiedono attualmente delle rettifiche.*

Da un canto, l'*iscrizione all'attivo degli anticipi della Confederazione* nel conto del Fondo FTP è in contraddizione con i principi della presentazione del consuntivo consolidato di cui all'articolo 55 LFC e all'articolo 64a e seguenti OFC:

- Nel bilancio della Confederazione, l'anticipo (senza rettificazione di valore) deve essere indicato come avere nei confronti del Fondo FTP. Per contro, nel conto del Fondo FTP l'anticipo è esposto (giustamente) nei passivi come debito nei confronti della Confederazione. Al contempo il fondo deve però, a seguito dell'inadeguatezza della disposizione del regolamento, essere iscritto a bilancio anche sul fronte degli attivi. A ciò si aggiunge l'iscrizione annuale del disavanzo quale ricavi. Questa incongruenza del sistema non concilia con la presentazione del consuntivo consolidato e deve ogni volta essere eliminata attraverso correzioni contabili.
- L'iscrizione all'attivo degli anticipi e l'iscrizione annuale del disavanzo quale ricavi fanno sì che la situazione inerente alle finanze e ai ricavi del Fondo FTP non viene esposta conformemente alla realtà, violando così l'articolo 47 LFC sui principi della presentazione dei conti. L'iscrizione all'attivo non è neppure giustificabile con il fatto che l'anticipo verrà coperto con entrate a destinazione vincolata di anni futuri. Infatti, secondo le norme di riferimento IPSAS non è ammessa l'iscrizione di ricavi futuri (violazione della conformità temporale).

D'altro canto, la prevista *rimunerazione del patrimonio netto del fondo* si rivela priva di oggetto. Secondo l'articolo 9 del regolamento del fondo, il fondo cessa di esistere «quando i lavori di costruzione dei diversi progetti sono stati terminati e tutti gli anticipi sono stati completamente remunerati e rimborsati». Di conseguenza, il Fondo FTP non sarà in grado di costituire un patrimonio netto remunerabile.

1.3 Attività commerciali

1.3.1 Situazione iniziale e obiettivi

Ad eccezione degli articoli 41 (Prestazioni commerciali) e 55 (Consuntivo consolidato), la legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC) (RS 611.0), integralmente riveduta, è entrata in vigore il 1° maggio 2006 (RU 2006 1294). L'articolo 55 è stato nel frattempo posto in vigore con effetto al 1° gennaio 2009 con l'ordinanza del 5 dicembre 2008 concernente l'entrata in vigore parziale della legge sulle finanze della Confederazione (RU 2008 6453). Per contro, l'articolo 41 non è ancora entrato in vigore. Questa disposizione stabilisce che le unità amministrative possono fornire a terzi prestazioni commerciali soltanto per quanto *siano autorizzate a farlo ai sensi di un'altra legge*.

La temporanea mancata entrata in vigore dell'articolo 41 LFC è dovuta ai seguenti motivi:

Da una prima inchiesta effettuata all'interno dell'Amministrazione nel 2005 è risultato che le prestazioni commerciali operate senza basi legali sufficienti ai sensi della nuova disposizione sono fornite in particolare nell'ambito del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) nonché del Dipartimento federale dell'economia (DFE). Il Consiglio federale ha pertanto incaricato questi dipartimenti di

- verificare il bisogno di mantenere la possibilità di fornire prestazioni commerciali da parte delle loro unità amministrative, per le quali manca ancora una base legale speciale;
- creare eventualmente una nuova base legale affinché l'articolo 41 LFC possa entrare in vigore al più tardi il 1° gennaio 2009.

Di conseguenza, entrambi i dipartimenti hanno affrontato i necessari lavori di legislazione, che hanno dato il seguente risultato:

- nel quadro della modifica del 22 giugno 2007 (RU 2007 6095) sono state inserite due nuove disposizioni nella *legge sull'agricoltura* (LAg; RS 910.1), secondo le quali le stazioni sperimentali e di ricerca dell'Ufficio federale dell'agricoltura (art. 115 cpv. 2 LAg), nonché l'Istituto federale d'allevamento equino di Avenches (art. 147 cpv. 3 LAg) possono, a determinate condizioni, fornire prestazioni commerciali;
- nel suo messaggio del 7 marzo 2008 relativo alla modifica della legislazione militare (FF 2008 2685), il Consiglio federale ha tra l'altro proposto di completare la *legge militare* (LM; RS 510.10) con il nuovo articolo 148i. La disposizione avrebbe consentito alle unità amministrative del DDPS di fornire a terzi prestazioni commerciali a determinate condizioni. Inoltre si prevedeva di introdurre una disposizione simile (art. 73a) nella *legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile* (LPPC; RS 520.1). Il 10 giugno 2009 il Consiglio nazionale ha respinto la proposta della conferenza di conciliazione, così che il disegno è stato tolto dal ruolo in virtù dell'articolo 93 capoverso 2 della legge sul parlamento (LParl; RS 171.10). Tuttavia le disposizioni relative alle «prestazioni commerciali» non sono state contestate in Parlamento. Esse hanno un carattere esemplare e sono state riprese con adeguamenti redazionali nel nuovo messaggio approvato dal Consiglio federale il 19 agosto 2009 relativo alla modifica della LM

(FF 2009 5137). Questa modifica di legge entrerà in vigore al più presto nell'autunno del 2010.

Per quanto riguarda la questione di un'eventuale entrata in vigore dell'articolo 41 LFC, nell'estate 2008 è stata nuovamente effettuata un'inchiesta all'interno dell'Amministrazione. Questa ha evidenziato la necessità di un ulteriore intervento legislativo in relazione alle attività commerciali, segnatamente per la Centrale viaggi della Confederazione (CVC) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), il Centro servizi informatici del Dipartimento federale di giustizia e polizia (CSI-DFGP) nonché per l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) del Dipartimento federale delle finanze (DFF). Per questi settori non esistono però – diversamente dal settore militare e dell'agricoltura – norme speciali, cosicché appare opportuno elaborare una soluzione comune nel quadro della LFC. Di conseguenza vi proponiamo un nuovo articolo 41a LFC, che autorizza le suddette unità amministrative a fornire, a determinate condizioni, prestazioni commerciali. Questi presupposti sono stati ripresi dal disegno dell'articolo 148i LM. Nella stessa occasione dovranno essere inserite, *modificando il diritto vigente*, disposizioni analoghe nella legge sulla Biblioteca nazionale, nella legge sulla metrologia, nella legge sull'agricoltura, nella legge sulla formazione professionale e nella legge sulle strade nazionali a favore della Biblioteca nazionale, del METAS, dell'UFAG, dello IUFFP e dell'USTRA.

1.3.2 Portata dell'articolo 41 LFC nella versione vigente

L'articolo 41 LFC (Attività commerciali) ha il tenore seguente:

Le unità amministrative possono fornire a terzi prestazioni commerciali soltanto per quanto siano autorizzate a farlo a norma di legge.

Il messaggio del 24 novembre 2004 concernente la revisione totale della legge federale sulle finanze della Confederazione (FF 2005 5, pag. 79–80) parte dal presupposto che future prestazioni commerciali di qualunque tipo possano essere fornite dalle unità amministrative soltanto in virtù di una base legale formale. In questo modo si tiene conto del principio costituzionale secondo cui la produzione di beni e la fornitura di prestazioni di servizio sul libero mercato sono in linea di principio appannaggio dell'economia privata. In merito alla portata della disposizione occorre precisare in particolare quanto segue:

- in conformità con la genesi della norma, l'espressione «prestazione commerciale» è da intendersi in senso lato. Si tratta di ogni fornitura a titolo oneroso di beni o prestazioni che non sia destinata all'adempimento di compiti pubblici e che normalmente si basa su di un contratto di diritto privato. L'espressione non comprende per contro prestazioni statali destinate all'adempimento di compiti pubblici, che di norma si fondano quindi sul diritto pubblico e sottostanno all'obbligo di emolumento (ad es. rilascio di autorizzazioni o iscrizioni ai registri). Secondo l'articolo 3 capoverso 1 della legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (LSu; RS 616.1), non vi rientrano nemmeno i vantaggi pecuniari con carattere di sussidio;

- il termine «terzi» proviene dalla sistematica della LFC e dal diritto organizzativo della Confederazione. Non sono da considerare terzi innanzitutto tutte le istituzioni e le unità amministrative che ai sensi dell'articolo 2 LFC rientrano nel campo di applicazione di questa legge. Si tratta in particolare dell'Assemblea federale, compresi i Servizi del Parlamento, nonché dei tribunali della Confederazione. Secondo l'articolo 55 capoverso 1 lettera c LFC, le unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata che tengono una contabilità propria (quali IPI, ASR o Swissmedic) sono in linea di principio da integrare nel conto consolidato; inoltre appartengono all'Amministrazione federale – decentralizzata – in base alle loro disposizioni organizzative (cfr. art. 2 cpv. 3 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; RS 172.010). Pertanto tali istituzioni – anche se dotate di personalità giuridica propria – non devono essere considerate come terzi (al di fuori dell'Amministrazione).

Di conseguenza, sebbene non vi siano basi legali speciali, le unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale possono fornire prestazioni commerciali:

- ad altre unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale;
- a unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata con o senza personalità giuridica propria;
- all'Assemblea federale, compresi i Servizi del Parlamento;
- ai tribunali della Confederazione.

Per contro, le imprese vicine alla Confederazione (quali RUAG, FFS SA o Swiscom), Cantoni e Comuni, Stati esteri, organizzazioni internazionali nonché partecipanti privati al mercato sono da considerare terzi ai sensi dell'articolo 41 LFC, ai quali possono essere fornite prestazioni commerciali solo in virtù di una base legale speciale.

1.3.3 Nuova regolamentazione richiesta

1.3.3.1 In generale

Nell'impostazione della base legale necessaria alla fornitura di prestazioni commerciali vanno rispettati i requisiti minimi fissati dalla Costituzione federale (Cost.):

- la prestazione commerciale deve essere in stretta correlazione con i compiti principali dell'unità amministrativa;
- essa non può pregiudicare lo svolgimento dei compiti principali;
- non può richiedere risorse materiali o di personale supplementari;
- deve essere fornita sulla base di una contabilità analitica a prezzi che coprano almeno i costi.

Una formulazione standard per l'applicazione si trova alla numerazione marginale 861 della *guida legislativa* pubblicata dall'Ufficio federale di giustizia (terza edizione aggiornata 2007). Tale formulazione è stata posta in particolare a base del disegno per l'articolo 148i LM (cfr. n. 1.3.1). L'articolo 148i capoverso 1 del disegno di LM ammette però la fornitura di prestazioni anche quando *non* richiede *considerevoli* risorse materiali o di personale supplementari. Attraverso questo

allentamento si accorda una limitata libertà imprenditoriale ai centri amministrativi. Ciò risulta sensato se in tal modo è possibile ottenere uno sfruttamento economico del patrimonio amministrativo. Congiuntamente alle altre condizioni si può tuttavia garantire che non si farebbe concorrenza all'economia privata. I disegni di legge per il nuovo articolo 41a LFC, di un nuovo articolo 8a della legge sulla Biblioteca nazionale, di un nuovo articolo 17a della legge sulla metrologia, di un nuovo articolo 177b della legge sull'agricoltura, di un nuovo articolo 48a della legge sulla formazione professionale nonché di un nuovo articolo 61b della legge sulle strade nazionali seguono parimenti lo stesso modello. Secondo questi, la CVC, il CSI-DFGP, l'UFCL, l'UFIT, nonché la Biblioteca nazionale, il METAS, l'UFAG, lo IUFFP e l'USTRA devono essere autorizzati a fornire prestazioni commerciali a terzi entro i suddetti limiti. Di seguito (n. 1.3.3.2–1.3.3.10) si spiega perché queste unità amministrative dipendono da una tale autorizzazione e in che modo si possa garantire che esse rispettino i limiti legali.

1.3.3.2 La Centrale viaggi del DFAE

Da un punto di vista organizzativo, la CVC è sottoposta al DFAE, è gestita come unità amministrativa GEMAP e dispone di un mandato di prestazioni del Consiglio federale. La CVC è un servizio centrale d'acquisto ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 lettera c dell'ordinanza del 22 novembre 2006 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici della Confederazione (Org-OAPub, RS 172.056.15). In base all'allegato dell'Org-OAPub, la competenza della CVC si estende ai seguenti settori della Confederazione:

- prestazioni di servizi nell'ambito dei viaggi aerei;
- acquisto di servizi nel settore alberghiero, intermediazione e prenotazione di alberghi;
- acquisto, organizzazione, prenotazione e intermediazione di veicoli a noleggio e di servizi di limousine.

La CVC contratta prezzi di favore e agevolazioni di trasporto di tipo tecnico (ad es. agevolazioni per eccesso di bagaglio o servizi per i VIP) con i fornitori di prestazioni e trasferisce le condizioni preferenziali e gli sconti così ottenuti direttamente ai beneficiari di prestazioni.

In qualità di servizio centrale d'acquisto della Confederazione, la CVC fornisce prestazioni nell'ambito dei viaggi per le autorità della Confederazione e per l'Amministrazione centrale e decentralizzata. Inoltre, fornisce servizi ai mandatari della Confederazione (ad es. consulenti, membri del Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe oppure della Forza per il mantenimento della pace in Kosovo) o ai partecipanti a conferenze, a cui invita la Svizzera, che rivestono un particolare interesse per la Svizzera o i cui costi sono sostenuti in tutto o in parte dalla Confederazione.

Le unità amministrative dell'Amministrazione decentralizzata, dotate di personalità giuridica propria e che tengono una contabilità propria, non sono obbligate a ricorrere ai servizi della CVC. La CVC stipula con queste unità accordi per la fornitura di servizi. Lo stesso vale per le istituzioni vicine alla Confederazione alle quali la CVC fornisce le stesse prestazioni nell'ambito dei viaggi. Questi beneficiari di prestazioni godono delle stesse condizioni della Confederazione.

Concentrando il volume degli acquisti, la CVC può ottenere prezzi e agevolazioni di fornitura interessanti nelle contrattazioni con gli offerenti. Tuttavia, si riescono a trattare condizioni contrattuali ottimali soltanto se la CVC può apparire come grande cliente. I requisiti variano secondo le prestazioni e il contratto. Nel 2008 il volume d'affari complessivo delle prestazioni di servizi nell'ambito dei viaggi procurati dalla CVC ammontava a circa 36 milioni di franchi. Questa cifra comprendeva anche le prestazioni a favore di terzi con una percentuale pari a circa il 4 per cento. I risparmi complessivi realizzati dalla CVC grazie all'acquisto centralizzato di prestazioni di servizi nell'ambito dei viaggi dovrebbero attestarsi nel 2008 a circa 12 milioni di franchi. Gli accordi per la prestazione di servizi con una cerchia ristretta di istituzioni vicine alla Confederazione hanno contribuito notevolmente a tale evoluzione. In caso di potenziamento di questa collaborazione (ad es. con Swisscom, La Posta o RUAG) potrebbero essere conseguiti in avvenire ulteriori risparmi nell'interesse di tutti i partecipanti.

L'acquisto, l'organizzazione, l'esecuzione e l'intermediazione di servizi nell'ambito dei viaggi sono alcuni dei compiti principali che la CVC svolge per la Confederazione. Le prestazioni commerciali per le imprese vicine alla Confederazione e per i partecipanti a conferenze nazionali o internazionali sono nell'interesse diretto della Confederazione, sia esso di natura finanziaria o ideale. L'intervento di terzi nella cerchia dei clienti garantisce alla CVC, quale servizio centrale per gli acquisti pubblici, una posizione di mercato paragonabile a quella degli offerenti privati. Il compito principale non viene pregiudicato, ma al contrario è possibile creare sinergie aggiuntive e ottenere risparmi di costi nell'acquisto e nell'organizzazione. La Confederazione, quale destinataria di tali prestazioni, ne beneficia ottenendo prezzi più bassi e condizioni vantaggiose.

La CVC dispone dell'infrastruttura necessaria e delle conoscenze specifiche del settore. Un'espansione moderata della cerchia dei clienti della CVC non comporta pertanto alcuna spesa aggiuntiva rilevante per il personale o per i beni e servizi. Grazie all'ottimizzazione costante dei processi e dell'organizzazione, fra il 2006 e il 2008 la CVC è riuscita a gestire un volume di ordini aumentato nell'ordine di 8 milioni di franchi con lo stesso numero di risorse umane. La CVC tiene una contabilità analitica. I prodotti vengono addebitati ai beneficiari delle prestazioni secondo il catalogo dei prodotti. I prezzi vincolanti coprono i costi e vengono fatturati mensilmente.

1.3.3.3 Centro servizi informatici DFGP

Il CSI-DFGP sviluppa e gestisce applicazioni specializzate e critiche dal punto di vista della sicurezza per conto dei clienti dell'Amministrazione all'interno e all'esterno del DFGP. Per applicazioni specializzate si intendono soluzioni informatiche che:

- sono personalizzate in base alle esigenze dei clienti e perciò sono uniche;
- supportano l'espletamento degli effettivi compiti fondamentali dei clienti dell'Amministrazione.

Le priorità tematiche delle applicazioni specializzate curate dal CSI-DFGP sono *polizia, giustizia e migrazione*. Le applicazioni del CSI-DFGP servono quindi innanzitutto a svolgere in maniera più efficiente i compiti fondamentali del DFGP riportate di seguito:

Settori	Compiti principali
<i>Polizia</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Ricerca (persone, veicoli e oggetti) – Investigazioni criminali – Servizio di riconoscimento (impronte digitali, profilo del DNA) – Identificazione
<i>Giustizia</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Tenuta dei registri (ad es. casellario giudiziale, registro dello stato civile, registro di commercio) – Gestione degli affari specifica per il settore della giustizia
<i>Migrazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Rilascio di visti – Gestione dell'entrata, soggiorno e domicilio di stranieri – Asilo

Inoltre, le applicazioni specializzate del CSI-DFGP facilitano la collaborazione fra le autorità a livello nazionale, cantonale e comunale nonché lo scambio d'informazioni fra la Svizzera e le autorità straniere.

Questa collaborazione fra autorità comporta l'espletamento di diverse mansioni di minore rilevanza per Servizi cantonali e comunali da parte del CSI-DFGP. Si tratta di prestazioni per la realizzazione di interfacce per applicazioni della Confederazione gestite dal CSI-DFGP e della gestione e supporto che ne derivano.

Come unità amministrativa GEMAP, il CSI-DFGP è tenuto a fatturare i costi complessivi delle sue prestazioni ai committenti in base a una contabilità analitica. Il volume delle prestazioni commerciali ammonta a circa 100 000 franchi all'anno, che corrisponde a meno dello 0,2 per cento dei ricavi totali del CSI-DFGP. Considerato il volume esiguo delle prestazioni, le attività principali non sono pregiudicate né sono richieste risorse di personale o finanziarie supplementari.

1.3.3.4 Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL)

L'UFCL, in qualità di organo responsabile per la costruzione e gli immobili è competente per la *gestione del suo portafoglio immobiliare* (art. 6 cpv. 1, art. 7 cpv. 3 e art. 8 cpv. 1 dell'ordinanza del 5 dicembre 2008 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione, OILC: RS 172.010.21). Inoltre, secondo l'articolo 31 capoversi 1 e 3 OILC, l'UFCL è *fornitore esclusivo di prestazioni e servizio centrale d'acquisto per il settore logistico*.

In base alla modifica di legge prevista, l'UFCL è autorizzato a fornire determinate prestazioni commerciali a terzi a titolo oneroso ai sensi dell'articolo 41 della LFC. Si tratta in modo particolare di:

- forniture future di *articoli dei suoi assortimenti e prestazioni editoriali* a imprese vicine alla Confederazione, Cantoni, Comuni e organizzazioni ad essi collegate (non però a privati);
- *corsi di formazione e perfezionamento* nell'ambito degli acquisti pubblici e della gestione immobiliare;
- *locazione di aree residuali* a terzi in edifici di proprietà della Confederazione e fornitura di *servizi di portineria* a questi locatari.

In questi tre ambiti si deve osservare quanto segue:

Articoli dei suoi assortimenti e prestazioni editoriali – Se in futuro si permetterà all'UFCL di fornire articoli dei suoi assortimenti ad esempio alle imprese vicine alla Confederazione, sarà possibile acquistare quantità maggiori. La concentrazione del volume delle ordinazioni porta a effetti scalari e sinergici, di cui beneficiano sia la Confederazione sia le imprese vicine ad essa. L'uso parsimonioso delle risorse pubbliche è rafforzato.

Si tiene assolutamente conto dei limiti legali. I compiti principali dell'UFCL comprendono l'acquisto di beni e la rivendita a unità amministrative. La fornitura ai terzi sopra menzionati è strettamente correlata al compito principale e non ne pregiudica l'adempimento, deve essere effettuata con le risorse di personale esistenti e non deve richiedere significativi mezzi materiali supplementari (ad es. per il magazzinaggio). L'UFCL intende fatturare i costi complessivi delle sue prestazioni (compresi i costi interni) in base ad una contabilità analitica. Per contro, non è prevista alcuna indennità per rischi o per l'utile conseguito.

Il volume di queste prestazioni fornite a terzi rimarrà contenuto. Da una stima approssimativa si rileva che nell'ambito dell'assortimento si potrebbe creare un incremento di volume di circa 500 000 franchi (0,17 % del fatturato della logistica del 2008) nei primi due anni. L'aumento di volume potrebbe raggiungere 1 milione di franchi a partire dal terzo anno (0,35 % del fatturato della logistica nel 2008).

Corsi di formazione e perfezionamento – Attualmente l'UFCL offre già corsi di formazione e perfezionamento nell'ambito degli acquisti pubblici e della gestione immobiliare ai servizi centrali d'acquisto della Confederazione e ai rappresentanti di committenti pubblici della costruzione. Per quanto riguarda gli *acquisti pubblici*, se sussiste l'interesse si devono poter offrire questi corsi anche alle imprese vicine alla Confederazione, ai Cantoni, ai Comuni e alle organizzazioni a loro collegate. Inoltre, deve essere possibile offrire corsi di formazione e perfezionamento nell'ambito della *gestione immobiliare* a eventuali partner contrattuali dei committenti pubblici.

L'organizzazione di corsi di formazione e perfezionamento nell'ambito degli *acquisti pubblici* è uno dei compiti principali del centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione (CCAP), integrato nell'UFCL ai sensi dell'articolo 19 capoverso 1 lettera c dell'Org-OAPub. Analogamente, la formazione e il perfezionamento nella gestione immobiliare sono indispensabili per un buon funzionamento delle piattaforme fra i committenti pubblici della costruzione e gli offerenti del settore privato per quanto riguarda le variazioni di prezzo, i servizi di progettazione, gli acquisti e i contratti nonché l'edilizia sostenibile. Questi servizi sono strettamente legati ai compiti fondamentali dell'UFCL e non ne pregiudicano l'adempimento. Inoltre, non sono richieste considerevoli risorse di personale e finanziarie supplementari. Un'eventuale spesa supplementare viene compensata dai contributi di copertura dei costi da riscuotere presso i partecipanti ai corsi.

Con i partecipanti ai corsi di formazione e perfezionamento dell'UFCL provenienti da imprese vicine alla Confederazione e da autorità cantonali si potrebbe raggiungere un fatturato annuo di circa 20 000 franchi nell'ambito degli acquisti pubblici e di circa 100 000 franchi nell'ambito della gestione immobiliare.

Locazione di aree residuali e servizi di portineria – Queste prestazioni sono fornite solo in correlazione con l'attività fondamentale del settore costruzioni e sono finalizzate a una migliore redditività degli edifici di proprietà della Confederazione. Le prestazioni sono solitamente calcolate a prezzi di mercato, ma con almeno la copertura dei costi, tenendo conto così di tutti i limiti legali. Le prestazioni per terzi nell'ambito delle costruzioni sono irrilevanti rispetto alla spesa globale.

1.3.3.5 Ufficio federale dell'informatica e delle telecomunicazioni (UFIT)

Secondo l'articolo 21 lettera a dell'Ordinanza concernente l'organizzazione del DFF dell'11 dicembre 2000 (Org-DFF; RS 172.215.1) l'UFIT fornisce «prestazioni nel settore dell'informatica e della telecomunicazione a sostegno dei processi lavorativi nell'Amministrazione federale». Inoltre, può offrire le sue prestazioni ai Cantoni e a istituzioni con scopi pubblici vicine alla Confederazione» (art. 22 cpv. 3 Org-DFF). I singoli beneficiari di queste prestazioni sono considerati come «terzi» ai sensi dell'articolo 41 dell'LFC. In futuro l'UFIT potrà offrire a questi beneficiari delle prestazioni solo se si creerà una base legale formale. In base alla contabilità analitica dell'UFIT per l'anno 2008 sono state fornite le seguenti prestazioni a istituzioni qualificabili come terzi conformemente all'articolo 41 dell'LFC:

- prestazioni ai Cantoni: 1 141 000 franchi;
- prestazioni a istituzioni con scopi pubblici vicine alla Confederazione: 8 881 478 franchi.

Secondo il Consuntivo 2008 i ricavi funzionali complessivi dell'UFIT ammontavano a 376 977 100 franchi, di cui solo il 2,65 per cento riguardavano ricavi per prestazioni a terzi. È vero che queste cifre dimostrano che le prestazioni dell'UFIT a terzi corrispondono solo a una percentuale relativamente esigua dei ricavi complessivi dell'Ufficio federale dell'informatica e delle telecomunicazioni. Per contro, il fatto che prestazioni così complesse ed esaustive delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) vengano fornite possibilmente da un servizio centrale, come bisogna attendersi ad ogni livello delle amministrazioni pubbliche, è *qualitativamente* molto importante. Le strutture federalistiche spesso richiedono una stretta collaborazione tra Confederazione, Cantoni, Comuni e altri enti incaricati di compiti pubblici. Le esperienze delle TIC dimostrano che il numero delle interfacce tecniche aumenta la necessità di coordinamento e di armonizzazione nonché il rischio di interruzioni dell'esercizio. La collaborazione nell'ambito delle TIC deve essere pertanto ottimizzata se la Confederazione, i Cantoni e i Comuni utilizzano le stesse applicazioni e la stessa infrastruttura. Questo è il caso ad esempio nell'ambito delle assicurazioni sociali, della fiscalità, della rete fra i Cantoni e nella Public-Key-Infrastructure. In tali casi, la prestazione di servizi «centralizzata» porta *quale risultato* a una maggiore stabilità nella gestione dei sistemi e a soluzioni TIC più economiche nell'adempimento di compiti pubblici.

Grazie alla contabilità analitica introdotta già nel 2003, nell'UFIT si garantisce la tracciabilità e il controllo costante dei requisiti legali per la fornitura di prestazioni commerciali. L'importanza quantitativamente marginale di queste prestazioni rispetto a quelle per l'Amministrazione federale è già stata menzionata. Il compito principale dell'UFIT è fornire all'Amministrazione federale prestazioni TIC economiche, moderne e sicure. I mezzi materiali e le risorse di personale attualmente disponibili sono orientati all'adempimento di questo compito principale, per cui le singole prestazioni a favore di «terzi» non porteranno a un significativo aumento di mezzi e di personale.

1.3.3.6 Biblioteca nazionale svizzera

Ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 della legge sulla Biblioteca nazionale svizzera (LBNS; RS 432.21), la Biblioteca nazionale svizzera (BNS) si prefigge, tra l'altro, di collezionare e *conservare* gli stampati o altri supporti d'informazione che hanno un legame con la Svizzera. Fra i compiti principali si annoverano *la conservazione e l'archiviazione* di documenti. Con la gestione di oltre 5,1 milioni di documenti, la BNS ha acquisito una notevole esperienza e particolari conoscenze specialistiche in questi ambiti. La cerchia di specialisti e di istituzioni che si occupano della conservazione dei documenti è ristretta. In particolare in questo ambito settoriale la BNS fornisce perciò prestazioni sotto forma di consulenza e supporto a partner esterni.

Nella fornitura di prestazioni commerciali la BNS soddisfa i requisiti indicati nel numero 1.3.3.1:

- fornisce prestazioni di servizi solo nell'ambito dei suoi compiti principali. Si tratta di servizi di consulenza e di supporto che si basano su una grande esperienza nella conservazione delle raccolte di documenti propri;
- considerato il volume d'affari proporzionalmente esiguo, non si deve temere che le prestazioni fornite a terzi possano pregiudicare l'adempimento di un compito principale della BNS;
- per lo stesso motivo non è programmato né è necessario l'utilizzo di risorse materiali o di personale supplementari;
- una contabilità analitica consente di rilevare tutti i costi per ogni prestazione di servizi. Sostanzialmente la BNS fornisce le sue prestazioni a prezzi che coprono almeno i costi, escludendo così la discriminazione di concorrenti.

Le prestazioni di servizi rese generano maggiori ricavi che contribuiscono all'attuale progetto di conservazione della BNS e sgravano il bilancio della Confederazione. Le spese d'esercizio (spese funzionali) della BNS per il 2008 ammontavano a meno di 21 milioni di franchi. Pur essendo il livello di copertura dei costi limitato a 340 000 franchi, la BNS adempie ai suoi compiti legali essenzialmente a titolo gratuito. Il volume d'affari acquisito in concorrenza con gli operatori di mercato privati nell'ambito della raccolta di documenti ha un valore annuale stimato a meno di 120 000 franchi.

1.3.3.7 Ufficio federale di metrologia (METAS)

Spesso le misurazioni di precisione possono essere effettuate solamente con apparecchi costosi e procedure dispendiose. Il METAS dispone di apparecchiature metrologiche moderne e di collaboratori con notevoli conoscenze specialistiche. Esso fornisce pertanto prestazioni di servizi metrologici anche a terzi, all'industria e all'economia.

Nella fornitura di prestazioni commerciali il METAS soddisfa i requisiti indicati nel numero 1.3.3.1:

- il METAS fornisce prestazioni di servizi solo nell'ambito del suo compito principale;
- l'Ufficio federale dispone di numerosi laboratori metrologici. La fornitura di questa prestazione di servizi deve garantire lo sfruttamento di questi laboratori e deve contribuire a mantenere all'avanguardia il notevole bagaglio di conoscenze specifiche con misurazioni orientate alla prassi;
- non è programmato né è necessario l'utilizzo di risorse materiali o di personale supplementari;
- la contabilità analitica tenuta dal METAS consente di determinare i costi complessivi per ogni prestazione. Sostanzialmente il METAS fornisce le sue prestazioni a prezzi che coprono almeno i costi, escludendo così la discriminazione dei concorrenti.

Le prestazioni di servizi rese generano maggiori ricavi che contribuiscono alla modernizzazione costante dei laboratori, sgravando così anche il bilancio della Confederazione. Le spese d'esercizio (spese funzionali) della BNS per il 2008 ammontavano a oltre 34 milioni di franchi. Il livello di copertura dei costi ammontava a circa il 26 per cento. Il METAS è l'unico offerente per gran parte delle prestazioni fornite commercialmente. Il volume d'affari acquisito in concorrenza con gli operatori di mercato privati ha un valore annuale stimato a meno di 1 milione di franchi. Il METAS ha potuto imporsi sul mercato grazie alla sua tecnica di misurazione qualitativamente superiore.

1.3.3.8 Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG)

In due disposizioni analoghe (art. 115 cpv. 2 e art. 147 cpv. 3 LAgr) si consente alle stazioni sperimentali e di ricerca dell'UFAG nonché all'istituto d'allevamento equino di fornire prestazioni commerciali (cfr. in merito n. 1.3.1). La presente revisione mira a riunire entrambe le disposizioni e a trovare il giusto equilibrio nella sua formulazione con il testo delle altre basi legali per la fornitura di prestazioni commerciali.

Contemporaneamente deve essere estesa all'UFAG la base legale per la fornitura di servizi commerciali. Per soddisfare i suoi compiti, l'UFAG elabora numerosi dati statistici. In futuro l'UFAG dovrà poter offrire agli attori del mercato valutazioni ed analisi rispondenti alle loro esigenze in un contesto sempre più liberalizzato. In questo caso, si pensa ad esempio alle banche dati che devono essere gestite per l'esecuzione di o in adempimento a compiti nell'ambito della trasparenza del mercato. Il rilevamento e la gestione dei dati comporta costi notevoli. Tali sistemi di dati

offrono spesso opportunità appropriate per partnership tra impieghi negli ambiti di diritto pubblico e privato e rispondono a una domanda crescente degli attori del mercato. L'UFAG fornirà solo prestazioni che hanno attinenza con i suoi compiti principali. Sostanzialmente sarebbero fornite prestazioni a prezzi che copriranno almeno i costi. L'offerta rimarrà contenuta rispetto ai compiti di diritto pubblico in modo da non pregiudicare l'adempimento dei compiti principali. Non è programmato né è necessario l'utilizzo di risorse materiali o di personale supplementari.

1.3.3.9 Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP)

Lo IUFFP è il centro di competenze della Confederazione per l'insegnamento e la ricerca nei campi della pedagogia per la formazione professionale, della formazione professionale e dello sviluppo professionale. La sua base giuridica è costituita dall'articolo 48 LFPr nonché dall'ordinanza del 14 settembre 2005 sull'Istituto universitario federale per la formazione professionale (Ordinanza IUFFP; RS 412.106.1). Lo IUFFP è un ente di diritto pubblico con personalità giuridica e con contabilità propria; esso è gestito in base a principi economico-aziendali (art. 2 dell'ordinanza IUFFP). In virtù dell'articolo 15a dell'ordinanza del 14 giugno 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia (Org-DFE; RS 172.216.1) lo IUFFP, in quanto unità amministrativa decentralizzata, è aggregato al DFE. I compiti principali dell'Istituto comprendono prestazioni nei settori della formazione e della formazione continua dei responsabili della formazione professionale nonché nei settori della ricerca e dello sviluppo.

L'ambito *formazione* si occupa di insegnanti attivi in scuole professionali e in scuole specializzate superiori a titolo principale o accessorio nonché di altri responsabili della formazione professionale. La *formazione continua* comprende corsi base per l'aggiornamento permanente di insegnanti e di altri responsabili della formazione professionale, corsi «sul posto» destinati al sostegno e al perfezionamento di istituzioni attive nella formazione professionale, specializzazioni per quadri nella formazione professionale nonché ulteriori offerte volte a promuovere la qualità e l'innovazione nella formazione professionale. Nell'ambito *ricerca e sviluppo* si elaborano e indagano le basi per la formazione, la formazione continua e la formazione professionale. Si effettuano tra l'altro valutazioni e verifiche dell'efficacia e si sviluppano concetti per la misurazione delle competenze.

In virtù dell'articolo 5 dell'ordinanza IUFFP un ulteriore compito dell'Istituto consiste nel *fornire prestazioni commerciali secondarie*. Già oggi lo IUFFP è quindi autorizzato – contro un compenso al prezzo di mercato – a fornire prestazioni a terzi, se queste sono strettamente correlate ai compiti che deve svolgere e non ne impediscono l'adempimento. Come indicato al numero 1.3.2, le unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata sono parte dell'Amministrazione e per la *fornitura di prestazioni* non sono quindi da considerare terzi ai sensi dell'articolo 41 LFC. Di conseguenza, queste unità amministrative devono essere parimenti attribuite all'Amministrazione quali *fornitori di prestazioni* e assoggettate alla riserva di legge dell'articolo 41 LFC. Se in futuro l'IUFFP vuole pure fornire prestazioni commerciali a terzi necessiterà di un'esplicita base legale formale.

Sono strettamente collegate con i compiti dell'Istituto innanzitutto le prestazioni commerciali oggi già offerte agli attori attivi nella formazione professionale, in

modo particolare a organizzazioni del mondo del lavoro, scuole professionali, Cantoni, uffici pubblici, ditte e associazioni. Si tratta soprattutto di consulenze, accompagnamento, valutazioni e corsi. Il mandato di prestazioni del Consiglio federale del 14 dicembre 2007 per il periodo 2008–2011 contempla inoltre obiettivi di prestazione che, accanto all'attività principale già esistente, prevedono anche l'offerta di prestazioni commerciali a terzi nei settori della formazione, formazione continua, ricerca e sviluppo. Nel 2008 i ricavi da prestazioni commerciali secondarie ammontavano a circa 680 000 franchi, che corrisponde a circa al 25 per cento dei ricavi realizzati autonomamente dallo IUFFP. A seconda della situazione del mercato, un ampliamento di questo settore potrebbe tuttavia risultare opportuno dal punto di vista dell'economia aziendale.

1.3.3.10 Ufficio federale delle strade (USTRA)

Dall'entrata in vigore della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) il 1° gennaio 2008, le strade nazionali sono di proprietà della Confederazione Svizzera. L'Ufficio federale delle strade (USTRA), quale autorità specializzata per le infrastrutture stradali e per il traffico stradale privato, è competente per la costruzione, la gestione e la manutenzione della rete stradale nazionale. In questa funzione l'USTRA offre prestazioni commerciali a terzi che sono in stretta correlazione con la posizione della Confederazione in quanto titolare dei diritti di proprietà sulle strade nazionali. In tal senso l'USTRA dà in locazione o in affitto parcheggi, abitazioni in centri di manutenzione, luoghi per punti di ristoro in aree di servizio, terreni per l'installazione di antenne per la telefonia mobile, condutture per la posa di cavi e terreni agricoli. Le entrate preventivate derivanti da queste prestazioni per il 2009 ammontano a 4,8 milioni di franchi.

Anche se queste entrate sono esigue rispetto ai costi annuali per gli investimenti e la gestione delle strade nazionali – pari a circa 1,5 miliardi di franchi – in futuro non si potrebbero più fornire prestazioni simili a terzi senza un'esplicita base giuridica. Ciò significherebbe che i numerosi contratti esistenti, che l'USTRA ha acquisito dai Cantoni o che a partire dal 1° gennaio 2008 ha stipulato direttamente, dovrebbero essere rescissi. Una delle conseguenze consisterebbe nel fatto che le riserve territoriali o infrastrutturali non sfruttate dall'USTRA rimarrebbero inutilizzate e le rispettive entrate che attualmente sgravano il bilancio della Confederazione non sarebbero più disponibili.

Con la modifica di legge proposta, si concede all'USTRA l'opportunità di fornire le suddette prestazioni anche in futuro. La nuova disposizione della legge sulle strade nazionali soddisfa pienamente i requisiti di cui al numero 1.3.3.1. In tal senso, le prestazioni commerciali dell'USTRA devono risultare solo come prodotti accessori all'adempimento dei suoi compiti principali e vanno offerte solamente nei casi in cui sia necessario sfruttare economicamente le risorse rimaste inutilizzate (ad es. abitazioni vuote in centri di manutenzione, condutture e cavi non utilizzati, terreni incolti). In questo modo non vengono assolutamente pregiudicati i compiti principali dell'USTRA, descritti nell'articolo 10 dell'ordinanza del 6 dicembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (Org-DATEC; RS 172.217.1). Rispetto alle attività principali, per fornire le prestazioni commerciali sono richieste solo esigue risorse materiali o di

personale supplementari. In linea di massima, le prestazioni commerciali offerte dall'USTRA devono essere fornite a prezzi che consentano almeno di coprire i costi. Il Dipartimento dovrebbe poter concedere delle eccezioni nei casi in cui il principio dei costi integrali portasse a spese estremamente elevate. Tuttavia, un tale scostamento dal principio dei costi complessivi è consentito solo se non si entra in concorrenza con l'economia privata.

1.4 Competenze dell'AFF in materia di incasso e condotta dei processi

1.4.1 Situazione iniziale e obiettivi

Secondo l'articolo 59 capoverso 2 LFC, l'AFF è autorizzata a rappresentare in giudizio la Confederazione per l'esazione di pretese pecuniarie contestate o la reiezione di pretese pecuniarie infondate. Essa può rinunciare all'esazione ove appaia che sarà infruttuosa o che il dispendio amministrativo e la spesa risulteranno sproporzionati all'ammontare litigioso.

L'articolo 68 dell'ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (OFC; RS 611.01) concretizza questa disposizione della LFC e stabilisce in particolare che l'AFF:

- gestisce un servizio centrale d'incasso che provvede all'esazione dei crediti della Confederazione in via giudiziaria e alla realizzazione di attestati di carenza di beni (cpv. 1);
- decide sull'ammortamento dei crediti irrecuperabili e degli attestati di carenza di beni (cpv. 4).

Nella prassi è stato possibile applicare queste disposizioni senza problemi di rilievo, tuttavia in tre casi si è presentata una certa necessità di ottimizzazione:

- *in primo luogo*, la facoltà di rappresentanza in giudizio esercitata dall'AFF è molto ampia. Presa alla lettera, significherebbe che la rappresentanza della Confederazione comprende tutte le pretese pecuniarie di diritto privato e pubblico davanti ai tribunali civili e amministrativi. Ai fini dell'applicazione effettiva appare opportuna una *formulazione più precisa e meno ampia*;
- *in secondo luogo*, la gestione dei debitori e segnatamente degli attestati di carenza di beni richiede che il servizio centrale d'incasso si possa informare in maniera affidabile sulla situazione inerente al reddito e al patrimonio dei singoli debitori. Le informazioni necessarie a tal fine (si tratta soprattutto di informazioni in ambito fiscale) vengono in genere fornite senza problemi. Tuttavia, in singoli casi la legittimità di tali domande di informazioni è stata messa in dubbio. È quindi necessario *chiarire la situazione giuridica*;
- fin quando alla Confederazione vengono rilasciati attestati di carenza di beni dopo pignoramento o attestati di carenza di beni dopo fallimento a seguito delle pretese di diritto privato, la competenza dell'AFF riguardo alla gestione completa è incontestata già in base al diritto vigente. *In terzo luogo* si pone per contro la questione del rapporto nei confronti di disposizioni di diritto speciale nell'ambito delle pretese di diritto pubblico sia in merito al «riscatto» di attestati di carenza di beni per un importo al di sotto del valore nomi-

nale nonché all'approvazione di concordati. Anche in questo caso postuli-amo un *chiarimento della situazione giuridica*.

1.4.2 La nuova normativa proposta

1.4.2.1 Rappresentanza in giudizio

Conformemente alla prassi amministrativa, la facoltà di rappresentanza in giudizio da parte dell'AFF deve essere limitata alle pretese pecuniarie dinanzi ai tribunali civili e arbitrali, alla proposizione di azioni civili nel processo penale nonché all'ambito del diritto su esecuzione e fallimento. La facoltà di rappresentanza comprende innanzitutto le pretese di diritto privato, che possono essere di natura contrattuale o extracontrattuale (normativa in materia di responsabilità civile). A queste si aggiungono – a prescindere dal fatto che si fondino su pretese di diritto privato o di diritto pubblico – le controversie in materia di diritto sull'esecuzione. Si tratta in particolare delle controversie che vanno portate dinanzi al giudice dell'esecuzione o del fallimento (ad esempio la rappresentanza della Confederazione in procedure di rigetto dell'opposizione).

Se le pretese pecuniarie controverse della Confederazione si basano sul diritto pubblico, l'autorità competente emana regolarmente una decisione impugnabile. Se la decisione viene impugnata mediante ricorso, la rappresentanza dinanzi al tribunale non spetta, per sua natura, all'AFF, bensì all'unità amministrativa competente in materia (istanza inferiore). Occorre regolamentare la facoltà di rappresentanza anche quando le pretese di diritto pubblico devono essere valutate eccezionalmente in prima istanza dai Tribunali della Confederazione, in particolare nei seguenti casi:

- controversie derivanti da contratti di diritto pubblico sottoscritti dalla Confederazione secondo l'articolo 35 lettera a della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32);
- controversie di diritto pubblico tra la Confederazione e i Cantoni secondo l'articolo 120 capoverso 1 lettera b della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110).

Esempio: l'autorità competente che accorda sussidi (Ufficio federale) respinge una domanda di aiuto finanziario. Alla decisione di rigetto può essere interposto ricorso al Tribunale amministrativo federale. Nonostante si tratti di una controversia pecuniaria, la rappresentanza della Confederazione dinanzi al tribunale non spetta all'AFF, bensì all'autorità che accorda sussidi quale prima istanza. La facoltà di rappresentanza spetta all'autorità che accorda sussidi anche quando la pretesa litigiosa proviene da un contratto di diritto pubblico secondo l'articolo 16 capoverso 2 e l'articolo 19 e seguenti della legge sui sussidi (LSu; RS 616.1) e viene valutata dal Tribunale amministrativo federale su azione (cfr. anche il messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764, pag. 3983).

1.4.2.2 Richieste d'informazioni

L'AFF deve essere autorizzata esplicitamente a chiedere alle competenti autorità federali, cantonali e comunali informazioni circa la situazione inerente al reddito e al patrimonio dei debitori morosi. Questa particolare facoltà deve limitarsi al perseguimento di pretese di diritto pubblico. In tali casi essa deve però poter essere fatta valere anche nei confronti delle autorità fiscali. In tal modo si precisa innanzitutto che il segreto d'ufficio o fiscale che deve essere osservato dall'autorità richiesta non impedisce la trasmissione di informazioni. Inoltre, la nuova disposizione rappresenta ai sensi dell'articolo 17 capoverso 1 e dell'articolo 19 capoverso 1 della legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1) una solida base per il trattamento e la comunicazione di dati personali da parte degli organi federali.

1.4.2.3 Gestione degli attestati di carenza di beni

Per le pretese di diritto pubblico della Confederazione esistono, a seconda del caso, disposizioni particolari, ognuna dotata di competenze proprie. *Ad esempio*, secondo l'articolo 13 dell'ordinanza generale sugli emolumenti (OgeEm; RS 172.041.1) l'unità amministrativa può differire, ridurre o condonare l'emolumento per indigenza della persona tenuta a pagare l'emolumento o per altri motivi importanti. Se l'esecuzione di una pretesa all'emolumento o di un'altra pretesa di diritto pubblico conduce solo in parte o non del tutto all'obiettivo, per l'ammontare rimasto scoperto viene rilasciato un attestato di carenza di beni ai sensi degli articoli 149 (Della esecuzione in via di pignoramento) o 265 (Della procedura di fallimento) della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (LEF; RS 281.1). Al riguardo occorre osservare che l'attestato di carenza di beni lascia invariato il debito in via di pignoramento e non estinto, in altre parole non produce effetti nuovi (cfr. commento di Huber sulla LEF, art. 149 n. 44 e art. 265 n. 8 nonché DTF 98 Ia 353). Questo vale anche per l'attestato di insufficienza del pegno secondo l'articolo 158 LEF, che viene rilasciato in luogo dell'attestato di carenza di beni in caso di esecuzione in via di realizzazione del pegno (cfr. commento di Bernheim e Känzig sulla LEF, art. 158 n. 37). Come già menzionato, in genere la gestione degli attestati di carenza di beni (compresi gli attestati di insufficienza del pegno) incombe al servizio centrale d'incasso (art. 68 cpv. 1 OFC). Se a seguito della situazione finanziaria del debitore tale servizio si dichiara disposto a un «riscatto» al di sotto del valore nominale, ciò ha conseguenze paragonabili a quelle di un condono. Lo stesso vale anche quando il servizio centrale d'incasso approva un concordato ai sensi dell'articolo 293 e seguenti della LEF. Dal punto di vista formale si potrebbe quindi sostenere che il servizio centrale d'incasso non sarebbe l'organo competente per attuare tali misure di realizzazione. Alla luce delle basi di diritto speciale, in merito all'atto normativo dovrebbe piuttosto decidere il servizio amministrativo inizialmente competente. Un simile trattamento violerebbe però il principio dell'economia amministrativa e non sarebbe conforme alla prassi. Viste tali premesse, proponiamo di accordare all'AFF (rappresentata dal servizio centrale d'incasso) – indipendentemente da disposizioni di diritto speciale – la facoltà di approvare concordati e di cedere ai debitori attestati di carenza di beni e di insufficienza del pegno, laddove necessario, *al di sotto* del valore nominale (cosiddetto «riscatto»). Il servizio centrale d'incasso eserciterebbe questa facoltà in base al proprio diritto e indipendentemente dal rapporto debitorio iniziale.

LAgr (cfr. al riguardo il n. 1.3.1). Essa dovrebbe tuttavia essere sostituita da una versione estesa all'UFAG (cfr. n. 1.3.3.8 e 2.3.6).

Art. 41a

La disposizione autorizza la CVC, il CSI-DFGP, l'UFCL e l'UFIT (*cpv. 1 lett. a-d*) a fornire, a determinate condizioni, prestazioni commerciali a terzi. La fornitura di dette prestazioni è consentita solo se queste sono strettamente correlate ai compiti principali dell'unità amministrativa e non ne pregiudicano l'adempimento e se l'adempimento stesso non richiede considerevoli risorse materiali o di personale supplementari (*cpv. 2*). Inoltre, le prestazioni commerciali devono di regola essere fatturate a prezzi che consentano almeno di coprire i costi (*cpv. 3*). Fondamentalmente le prestazioni fornite dalle unità amministrative sono dunque da mettere in conto secondo il *principio dei costi integrali*. È prevista la possibilità di scostarsi da tale principio eccezionalmente e con il consenso del Dipartimento competente, a condizione di non concorreziare in tal modo l'economia privata. È inoltre necessario badare che tali deroghe non svantaggino i beneficiari di prestazioni all'interno dell'Amministrazione.

Le unità amministrative che intendono fornire prestazioni commerciali in virtù della LFC o di un'altra base legale devono inoltre verificare se sottostanno all'obbligo di assoggettamento quali «servizi autonomi» ai sensi dell'articolo 23 capoverso 1 della legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto (LIVA; RS 641.20). Oggi l'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto di una tale unità amministrativa può persino estendersi – a determinate condizioni – a prestazioni che essa fornisce all'interno dell'Amministrazione (art. 23 cpv. 3 LIVA). Nell'ambito della riforma dell'imposta sul valore aggiunto (nLIVA del 12 giugno 2009; testo sottoposto a referendum, FF 2009 3789) si intende mantenere la regolamentazione vigente, apportandovi alcuni adeguamenti. Questi ultimi concernono, da un lato, il limite della cifra d'affari (art. 12 nLIVA) e, dall'altro, l'esclusione generale delle prestazioni effettuate in seno alla medesima collettività pubblica dall'imposizione (art. 21 cpv. 2 n. 28 nLIVA). Anche nell'ambito del diritto fiscale la regolamentazione evita dunque di favorire l'Amministrazione che esercita attività commerciali nei confronti di offerenti privati.

Art. 59 cpv. 2 e 3 (nuovo)

Il capoverso 2 lettera a limita la facoltà di rappresentanza in giudizio da parte dell'AFF a pretese pecuniarie che possono essere fatte valere dinanzi ai tribunali civili e arbitrali, sotto forma di azioni civili nel processo penale o nell'ambito dell'esecuzione forzata. Si tratta di una precisazione ai sensi della prassi applicata finora. Il contenuto della *lettera b* viene ripreso immutato dal diritto vigente. La *lettera c* autorizza esplicitamente l'AFF a chiedere alle competenti autorità (ivi comprese le autorità fiscali) federali, cantonali e comunali informazioni circa la situazione inerente al reddito e al patrimonio dei debitori morosi ai fini dell'attuazione di pretese di diritto pubblico. In tal modo viene favorito un incasso efficace ed economico nonché chiarita la situazione giuridica.

Il capoverso 3 (nuovo) conferisce all'AFF, a prescindere da disposizioni normative di diritto speciale, la facoltà di approvare concordati e cedere ai debitori attestati di carenza di beni e di insufficienza del pegno al di sotto del valore nominale. Anche questa disposizione serve a chiarire la situazione giuridica.

2.3 Modifica del diritto previgente

2.3.1 Premessa

Le modifiche concernono la legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (LFPr; RS 412.10), la legge federale del 18 dicembre 1992 sulla Biblioteca nazionale svizzera (LBNS; RS 432.21), la legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN; RS 725.11), la legge federale del 6 ottobre 2006 sul fondo infrastrutturale (LFIT; RS 725.13), la legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr; RS 910.1) nonché la legge federale del 9 giugno 1977 sulla metrologia (RS 941.20).

Lo scopo principale delle modifiche è di autorizzare lo IUFFP, la Biblioteca nazionale, l'USTRA, l'UFAG e il METAS a fornire a terzi determinate prestazioni commerciali (cfr. n. 1.3). Per contro, la modifica della LFIT concerne una disposizione sulla presentazione dei conti (cfr. n. 1.2.3.3).

2.3.2 Legge federale sulla formazione professionale

Art. 48

Il vecchio «Istituto di pedagogia per la formazione professionale» è stato ora rinominato «Istituto universitario federale per la formazione professionale» (cfr. l'ordinanza IUFFP del 14 settembre 2005; RS 412.106.1). La rubrica dell'articolo va quindi adeguata in questo senso.

Art. 48a (nuovo)

La disposizione è strutturata sull'esempio dell'articolo 148i D-LM e secondo il presente disegno di revisione dell'articolo 41a LFC. Per i dettagli si rimanda ai numeri 1.3.3.1, 1.3.3.9 e 2.2 (commento all'art. 41a D-LFC).

2.3.3 Legge federale sulla Biblioteca nazionale

Art. 8a (nuovo)

La disposizione è strutturata sull'esempio dell'articolo 148i D-LM e secondo il presente disegno di revisione dell'articolo 41a LFC. Per i dettagli si rimanda ai numeri 1.3.3.1, 1.3.3.6 e 2.2 (commento all'art. 41a D-LFC).

2.3.4 Legge federale sulle strade nazionali

Art. 61b (nuovo)

La disposizione è strutturata sull'esempio dell'articolo 148i D-LM e secondo il presente disegno di revisione dell'articolo 41a LFC. Per i dettagli si rimanda ai numeri 1.3.3.1, 1.3.3.10 e 2.2 (commento all'articolo 41a D-LFC).

2.3.5 **Legge federale sul fondo infrastrutturale**

Art. 9 cpv. 2

In virtù della norma vigente «le liquidità» del fondo infrastrutturale non sono remunerate. Al numero 1.2.3.3 si è tuttavia osservato in relazione all'articolo 11 capoverso 3 LFIT che la Confederazione alimenta il fondo con liquidità solo nella misura dell'effettivo fabbisogno di pagamenti. Per mantenere la sua efficacia, il divieto di remunerazione deve perciò riferirsi ai «crediti nei confronti della Confederazione».

Art. 11 cpv. 2 e 3

L'articolo 11 LFIT regola la struttura contabile del fondo infrastrutturale. Da un lato si intendono rimuovere le lacune constatate (cfr. in merito n. 1.2.3.3); dall'altro si sfrutta l'occasione per introdurre una nuova suddivisione redazionale.

L'obbligo di attivazione previsto dal *capoverso 2 lettera a numero 2* si riferisce ora a tutte le strade nazionali in costruzione di cui all'articolo 1 capoverso 2 lettera a (completamento della rete delle strade nazionali) e b (eliminazione dei problemi di capacità della rete). Viene così a cadere la limitazione finora vigente, che comprende solo gli ampliamenti delle strade nazionali in costruzione (eliminazione dei problemi di capacità della rete). Nel contempo, sotto spese, vengono introdotte le corrispondenti rettificazioni di valore (*lett. b n. 2*).

Il *capoverso 2 lettera a numero 3* completa i ricavi con l'attivazione dei mutui per progetti ferroviari concernenti il traffico negli agglomerati. Nel contempo, sotto spese, vengono introdotte le corrispondenti rettificazioni di valore (*lett. b n. 2*).

Secondo il *capoverso 3* il bilancio contempla, tra gli attivi, la sostanza circolante e sostanza fissa, e tra i passivi, il capitale di terzi e il capitale proprio:

- la voce principale della *sostanza circolante* è costituita dai crediti del fondo nei confronti della Confederazione. Si tratta del saldo risultante dal versamento iniziale, dai versamenti e dai prelievi annuali. La *sostanza fissa* è composta degli impianti in costruzione (completamento della rete delle strade nazionali ed eliminazione dei problemi di capacità della rete) iscritti all'attivo e sottoposti a rettifica di valore, nonché dei prestiti rimborsabili condizionalmente e sottoposti a rettifica di valore (traffico ferroviario);
- il *capitale proprio* del fondo risulta sottraendo il capitale di terzi dagli attivi. Il *capitale di terzi* indica eventuali debiti del fondo nei confronti di terzi, che in primo luogo possono risultare dal traffico dei pagamenti con i Cantoni.

2.3.6 **Legge federale sull'agricoltura**

Art. 115 cpv. 2 e 147 cpv. 3

A seguito di queste disposizioni le stazioni federali sperimentali e di ricerca nonché l'Istituto d'allevamento equino di Avenches possono ora fornire prestazioni commerciali. Il nuovo articolo 177b LAgri contiene un'autorizzazione estesa all'UFAG e

allo stesso tempo comprende le stazioni e l'Istituto d'allevamento equino. Gli articoli 115 capoverso 2 e 147 capoverso 3 devono quindi essere abrogati.

Art. 177b (nuovo)

La disposizione è strutturata sull'esempio dell'articolo 148i D-LM e secondo il presente disegno di revisione per l'articolo 41a LFC. Oltre all'Ufficio federale dell'agricoltura, la disposizione comprende (ora) anche le stazioni federali sperimentali e di ricerca nonché l'Istituto d'allevamento equino (disciplinati attualmente dall'art. 115 cpv. 2 e dall'art. 147 cpv. 3 LAgr). Per i dettagli si rimanda ai numeri 1.3.3.1, 1.3.3.6 e 2.2 (commento all'art. 41a D-LFC).

2.3.7 Legge federale sulla metrologia

Art. 17 lett. h

Secondo il vigente articolo 17 lettera h, il METAS esegue, nei limiti delle sue possibilità e dietro remunerazione, lavori per terzi. Secondo l'interpretazione attuale questa base è insufficiente per comprendere la fornitura di prestazioni commerciali. La disposizione è quindi *da abrogare* a favore di un nuovo articolo 17a.

Art. 17a (nuovo)

La disposizione è strutturata sull'esempio dell'articolo 148i D-LM e secondo il presente disegno di revisione per l'articolo 41a LFC. Per i dettagli si rimanda ai numeri 1.3.3.1, 1.3.3.7 e 2.2 (commento all'art. 41a D-LFC).

2.4 Modifica del regolamento del Fondo FTP

Art. 2 cpv. 2 lett. a

Con la conseguente abolizione, in futuro bisogna rinunciare all'iscrizione all'attivo nel conto del fondo degli *anticipi* concessi dalla Confederazione al Fondo FTP. In tal modo, viene, da un canto, migliorata la trasparenza nel conto del fondo e, dall'altro, semplificato il consolidamento di cui all'articolo 55 LFC. L'adeguamento non comporta ripercussioni materiali. Per contro, in futuro il bilancio del fondo presenterà un capitale proprio negativo (un disavanzo di bilancio). Nei periodi successivi questo disavanzo potrà essere eliminato con entrate a destinazione vincolata. Inoltre, il conto economico del Fondo FTP non chiuderà di regola più in pareggio. Entrambi i casi corrispondono però alle reali condizioni economiche e quindi ai principi della presentazione dei conti secondo l'articolo 47 LFC.

La *rimunerazione del patrimonio netto (attiva)* deve parimenti essere abolita. Come illustrato al numero 1.2.3.4, il Fondo FTP non sarà in grado di costituire un patrimonio netto. Del resto, non sarebbe sensato gravare la cassa generale della Confederazione con la remunerazione di un patrimonio costituito esclusivamente da denaro dei contribuenti. Le stesse considerazioni sono anche alla base dell'articolo 9 capoverso 2 LFIT (divieto di remunerazione nell'ambito del fondo infrastrutturale; cfr. n. 2.3.5).

Per quanto concerne il testo italiano è stato operato un adeguamento alla terminologia del conto economico. Pertanto nell'articolo 2 capoverso 2 lettera a il termine redditi è stato sostituito da ricavi e nella lettera b il termine oneri è stato sostituito da spese.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Il disegno migliora le condizioni quadro per l'attuazione della LFC e del Nuovo modello contabile. Esso non comporta ripercussioni finanziarie e sul personale degne di nota.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

Il disegno non comporta ripercussioni immediate per i Cantoni e i Comuni. In alcuni casi questi enti pubblici possono eventualmente trarre benefici dalla fornitura di prestazioni commerciali da parte di unità amministrative dell'Amministrazione federale (cfr. n. 1.3).

3.3 Per l'economia

Il disegno non comporta ripercussioni per l'economia.

4 Programma di legislatura

Il disegno 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). Esso migliora tuttavia le condizioni quadro della presentazione dei conti, rende possibile l'entrata in vigore integrale della LFC e favorisce l'adeguata applicazione di questo testo normativo.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Sia la proposta di modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC) che la legge stessa si fondano sugli articoli 126 e 173 capoverso 2 Cost. Come queste, anche le previste modifiche della legge sulla formazione professionale (LFPr), della legge sulla Biblioteca nazionale (LBNS), della legge sulle strade nazionali (LSN), della legge sul fondo infrastrutturale (LFIT), del regolamento del Fondo FTP, della legge sull'agricoltura (LAgr) e della legge sulla metrologia si basano sulle relative norme di competenza della Costituzione federale.

5.2 Forma dell'atto

La modifica di una legge federale (in questo caso della LFC, della LFPr, della LBNS, della LSN, della LFIT, della LAgr e della legge federale sulla metrologia) deve rivestire la forma di legge federale (*disegno A*).

Il regolamento del Fondo FTP è un'ordinanza dell'Assemblea federale (cfr. art. 22 cpv. 2 LParl); ne consegue che la sua modifica deve rivestire la forma di ordinanza parlamentare (*disegno B*).

5.3 Subordinazione al freno alle spese

Il disegno comporta solo ripercussioni finanziarie marginali. Non contempla né disposizioni in materia di sussidi né crediti di impegno o limiti di spesa e non sottostà pertanto al freno alle spese conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

5.4 Delega di competenze legislative

La presente revisione parziale della LFC non prevede alcuna autorizzazione ad emanare disposti ordinativi surrogatori della legge.

