



20.067

## **Messaggio sulla legge federale concernente agevolazioni amministrative e misure di sgravio del bilancio della Confederazione**

del 26 agosto 2020

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale concernente agevolazioni amministrative e misure di sgravio del bilancio della Confederazione.

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

26 agosto 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

*Al Consiglio federale è conferito il mandato legale di controllare costantemente i compiti spettanti alla Confederazione, l'adempimento dei medesimi e l'organizzazione dell'Amministrazione federale. Nell'estate 2018 l'Esecutivo ha adottato un pacchetto di misure volto a ottenere un aumento dell'efficienza e un allentamento dei vincoli posti alle uscite. Con il presente messaggio esso sottopone al Parlamento le misure che richiedono modifiche di legge.*

### **Situazione iniziale**

*Nel marzo del 2017 il Consiglio federale ha definito diversi orientamenti per l'adozione di riforme strutturali. Uno di essi mira ad aumentare l'efficienza in vari settori nonché a ottimizzare determinate strutture nell'organizzazione dell'Amministrazione federale. Un altro orientamento è volto ad allentare i vincoli posti alle uscite. Il Consiglio federale ha volutamente rinunciato a formulare un obiettivo di risparmio al riguardo. Le riforme strutturali non hanno lo scopo di sgravare a breve termine il bilancio della Confederazione. Servono piuttosto a garantire un impiego efficiente ed efficace delle risorse attraverso un adempimento dei compiti ottimizzato, al fine di creare un margine di manovra per nuovi compiti e di limitare l'onere fiscale a medio e lungo termine. Oltre a misure volte ad aumentare l'efficienza nei settori dell'edilizia, del genio civile, dell'informatica e delle pubblicazioni, grazie alle quali sono stati conseguiti risparmi che ammontano a circa 50 milioni di franchi all'anno, nell'agosto del 2018 il Consiglio federale ha adottato un pacchetto di misure composto da 36 progetti o mandati di verifica concreti. Per la maggior parte di queste misure non vi è la necessità di intervenire a livello legislativo. Altre, invece, necessitano una modifica di leggi federali. I relativi progetti vengono sottoposti alle Camere federali con il presente messaggio.*

### **Contenuto del progetto**

*Il progetto comprende le sei misure seguenti che riguardano diversi settori di compiti: modifica dell'indicizzazione dei conferimenti al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF), introduzione di importi forfettari nel settore della sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni, nuova regolamentazione sul finanziamento della misurazione ufficiale, obbligo per le autorità competenti per la concessione dei sussidi di elaborare piani di controllo scritti, creazione di una base legale per la determinazione dell'imposta sul tabacco in base al potere d'apprezzamento dell'autorità competente e abrogazione di basi legali relative alla concessione di fidejussioni nell'ambito della politica culturale e ambientale.*

*Queste misure sgraveranno il bilancio della Confederazione nel suo complesso. L'entità dello sgravio è però ancora incerta, poiché dipenderà notevolmente dall'evoluzione del rincaro. D'ora in poi per l'indicizzazione dei conferimenti della Confederazione e dei contributi dei Cantoni al FIF si utilizzerà il rincaro secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo (IPC) e non più secondo l'indice di rincaro delle opere ferroviarie (IRF). Sebbene tradizionalmente l'IRF evolve più rapida-*

---

*mente dell'IPC, negli ultimi tempi il divario tra la crescita dei due indici è diminuito.*

*Il Consiglio federale informerà annualmente, nell'ambito del messaggio concernente il consuntivo, sullo stato di attuazione delle riforme strutturali.*

## Indice

|   |             |
|---|-------------|
| <b>Compendio</b>  | <b>6110</b> |
| <b>1 Situazione iniziale</b>  | <b>6114</b> |
| 1.1 Necessità di agire e obiettivi  | 6114        |
| 1.2 Controllo dei compiti della Confederazione  | 6115        |
| 1.2.1 Elaborazione delle misure   | 6115        |
| 1.2.2 Misure decise   | 6117        |
| 1.2.3 Necessità di legiferare   | 6120        |
| 1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale | 6121        |
| <b>2 Procedura di consultazione</b>   | <b>6121</b> |
| 2.1 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione  | 6121        |
| 2.2 Valutazione dei risultati e modifiche dell'avamprogetto   | 6122        |
| <b>3 Punti essenziali del progetto</b>  | <b>6123</b> |
| 3.1 La normativa proposta   | 6123        |
| 3.1.1 Fideiussioni  | 6123        |
| 3.1.2 Legge sulla geoinformazione   | 6123        |
| 3.1.3 Legge sui sussidi   | 6126        |
| 3.1.4 Legge sull'imposizione del tabacco  | 6126        |
| 3.1.5 Legge federale sulle ferrovie e legge sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria                              | 6127        |
| 3.1.6 Legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni         | 6129        |
| 3.2 Compatibilità tra compiti e finanze   | 6131        |
| <b>4 Commento ai singoli articoli</b>   | <b>6131</b> |
| 4.1 Legge sulla promozione della cultura  | 6131        |
| 4.2 Legge sul cinema  | 6131        |
| 4.3 Legge sulla geoinformazione   | 6131        |
| 4.4 Legge sui sussidi   | 6132        |
| 4.5 Legge sull'imposizione del tabacco  | 6135        |
| 4.6 Legge federale sulle ferrovie   | 6136        |
| 4.7 Legge sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria  | 6136        |
| 4.8 Legge sul trasporto di viaggiatori  | 6137        |
| 4.9 Legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni           | 6138        |
| 4.10 Legge sulla protezione dell'ambiente   | 6141        |

---

|          |   |             |
|----------|---|-------------|
| <b>5</b> | <b>Ripercussioni</b>  | <b>6142</b> |
| 5.1      | Ripercussioni per la Confederazione   | 6142        |
| 5.1.1    | Ripercussioni finanziarie   | 6142        |
| 5.1.2    | Ripercussioni sull'effettivo del personale  | 6142        |
| 5.2      | Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna                                | 6143        |
| 5.3      | Ripercussioni sull'economia   | 6143        |
| <b>6</b> | <b>Aspetti giuridici</b>  | <b>6143</b> |
| 6.1      | Costituzionalità  | 6143        |
| 6.2      | Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera   | 6144        |
| 6.3      | Forma dell'atto   | 6144        |
| 6.4      | Subordinazione al freno alle spese  | 6144        |
| 6.5      | Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale  | 6144        |
| 6.6      | Delega di competenze legislative  | 6144        |
| 6.7      | Protezione dei dati   | 6145        |
|          | <b>Legge federale concernente agevolazioni amministrative e misure di sgravio del bilancio della Confederazione (Disegno)</b> | <b>6147</b> |

---

# Messaggio

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Necessità di agire e obiettivi

Negli ultimi anni sono stati necessari diversi programmi di risparmio per rispettare le direttive del freno all'indebitamento. Al pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014<sup>1</sup> (PCon 2014) sono seguite misure di risparmio nell'ambito del preventivo 2016, il programma di stabilizzazione 2017–2019<sup>2</sup> e altre misure di risparmio nel preventivo 2018. I deficit strutturali che sono stati eliminati grazie a queste misure avevano cause differenti. Il motivo principale risiedeva nel basso rincaro, che ha rallentato la crescita delle entrate, in particolare di quelle provenienti dall'imposta sul valore aggiunto. A sua volta questo ha richiesto misure correttive sul versante delle uscite. Altre cause sono state lo shock causato all'inizio del 2015 dall'abolizione del tasso di cambio minimo di 1,20 franchi per 1 euro e l'intensificazione delle decisioni del Parlamento con importanti conseguenze finanziarie (Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato, esercizio ecc.), che ha coinciso con un forte aumento delle uscite nel settore della migrazione.

Lo sviluppo demografico, l'aumento dei costi della salute così come nuove uscite vincolate per legge hanno determinato negli ultimi anni un netto incremento della quota delle uscite fortemente vincolate nel bilancio, che ora rappresentano circa due terzi delle uscite complessive. Tramite il preventivo non è possibile influire su questa categoria di uscite, che quindi non può contribuire allo sgravio del bilancio a breve termine. Anche le vostre Camere hanno riconosciuto che ciò rappresenta un problema, come dimostra il fatto che abbiano trasmesso la mozione della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale 17.3259 «Ridurre le uscite vincolate».

Per questa ragione, all'inizio della legislatura 2015–2019 il nostro Consiglio ha deciso di procedere a un controllo dei compiti ai sensi dell'articolo 5 della legge del 21 marzo 1997<sup>3</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. Gli obiettivi principali erano rappresentati, da un lato, dall'ottenimento di un margine di manovra per importanti nuovi progetti e, dall'altro, dall'allentamento dei vincoli posti alle uscite. Questo controllo dei compiti è stato denominato «riforme strutturali».

1 FF 2013 727

2 FF 2016 4135

3 RS 172.010

## 1.2 Controllo dei compiti della Confederazione

### 1.2.1 Elaborazione delle misure

Per elaborare le riforme strutturali il nostro Collegio ha optato per un approccio top-down. Nel marzo del 2017 ha definito tre orientamenti che intendeva seguire per le riforme:

- aumento dell’efficienza nei settori dell’edilizia, del genio civile, dell’informatica e delle pubblicazioni;
- controllo dei sussidi di importo modesto;
- rinunce a compiti, riduzioni delle prestazioni, esternalizzazioni e riforme strutturali nell’ambito delle uscite vincolate.

*Aumento dell’efficienza nei settori dell’edilizia, del genio civile, dell’informatica e delle pubblicazioni*

Sin da marzo 2017 il nostro Consiglio ha deciso misure di risparmio rivolte ai dipartimenti competenti. Nel settore dell’edilizia (civile, militare e settore dei PF) si mira a risparmi del 5 per cento da conseguire mediante l’adeguamento di norme e standard. Nel settore dell’informatica, i fondi destinati ai fornitori di prestazioni interni alla Confederazione sono stati ridotti complessivamente del 10 per cento (in modo scaglionato su quattro anni). Infine, i fondi dell’Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) destinati alle pubblicazioni sono stati complessivamente ridotti di 6 milioni nell’arco di tre anni. I risparmi sono stati ottenuti, da un lato, rinunciando all’elaborazione e alla stampa di alcune pubblicazioni e, dall’altro, affidando l’acquisto di prestazioni di agenzie all’UFCL in qualità di servizio centrale d’acquisto.

L’8 novembre 2017 il nostro Collegio ha confermato le misure di risparmio basandosi su analisi di fattibilità dell’Amministrazione e le ha attuate nell’ambito del preventivo 2019 con piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF) 2020–2022. Di conseguenza, dal 2020 nel settore dell’edilizia si conseguono risparmi di 42,9 milioni rispetto a quanto previsto nel piano finanziario 2019–2021 del 23 agosto 2017. I fondi destinati ai fornitori di prestazioni informatiche vengono ridotti gradualmente di 42 milioni in totale negli anni 2019–2022. I risparmi così conseguiti sono preventivati nuovamente presso l’Organo direzione informatica della Confederazione e in futuro serviranno a finanziare progetti. Il potenziale di sgravio di 6 milioni nel settore delle pubblicazioni è stato confermato. Al netto il bilancio della Confederazione è stato sgravato di quasi 50 milioni all’anno grazie a queste misure.

Il 29 maggio 2019 abbiamo approvato misure per l’attuazione degli obiettivi di risparmio nel settore immobiliare. Oltre a prevedere la possibilità di rinuncia da parte degli utenti, esse comprendono anche ulteriori provvedimenti a medio e lungo termine:

- la Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici tiene maggiormente conto delle richieste economiche e tecniche degli organi della costruzione e degli immobili della

Confederazione nello sviluppo di norme e standard a livello nazionale e internazionale;

- gli standard per le postazioni di lavoro («multispace») negli stabili adibiti a uffici e negli stabili amministrativi vengono introdotti e attuati in tutta l'Amministrazione federale;
- viene elaborato un piano per l'introduzione di postazioni di lavoro condivise («desk sharing») nell'Amministrazione federale;
- viene elaborato un sistema di controllo per un uso economico delle superfici;
- nell'elaborazione o nell'adeguamento di norme e standard – ad esempio quando la Confederazione deve assumere un ruolo esemplare – in futuro le conseguenze finanziarie per la gestione degli immobili della Confederazione devono essere espone in maniera trasparente.

#### *Controllo dei sussidi di importo modesto*

Riguardo al controllo dei sussidi di importo modesto il nostro Consiglio ha optato per valutare la riduzione o la soppressione di aiuti finanziari di minore entità se questi:

- coprono meno del 20 per cento dei costi e la prestazione potrebbe quindi essere presumibilmente fornita anche in loro assenza;
- coprono più del 70 per cento dei costi e la prestazione propria del beneficiario è quindi (troppo) esigua;
- comportano costi amministrativi eccessivamente elevati, in particolare nel caso di contributi minori ai Cantoni.

Il nostro Collegio ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di eseguire una pertinente analisi. In questo contesto ha rinunciato ad attuare obiettivi di risparmio. In base all'analisi approfondita, l'8 novembre 2017 ha deciso di rinunciare a prendere ulteriori misure nell'ambito dei sussidi di importo modesto, non ritenendo necessario intervenire. Anche grazie al riesame periodico dei sussidi secondo l'articolo 5 della legge del 5 ottobre 1990<sup>4</sup> sui sussidi (LSu), effettuato annualmente in un dipartimento nell'ambito del consuntivo, riteniamo che nel complesso i sussidi della Confederazione vengano versati in modo efficiente ed efficace, anche se talvolta i beneficiari ricevono importi modesti.

#### *Rinunce a compiti, riduzioni delle prestazioni, esternalizzazioni e riforme strutturali nell'ambito delle uscite vincolate*

Nel marzo 2017 il nostro Consiglio ha deciso di definire, in un processo iterativo all'interno del Governo, gli orientamenti da seguire per possibili rinunce a compiti, riduzioni delle prestazioni, esternalizzazioni e riforme nell'ambito delle uscite vincolate. A tal fine, anziché prevedere obiettivi di risparmio per i dipartimenti, ha formulato l'obiettivo comune di sgravare il bilancio a livello strutturale. Da questa analisi sistematica dei compiti della Confederazione sono risultate dapprima circa 100 proposte di misure, che sono state esaminate in modo approfondito. Sulla base

<sup>4</sup> RS 616.1

di tale esame, abbiamo deciso di non dare seguito a circa due terzi delle misure proposte. Sono quindi rimaste 36 misure, la cui attuazione è stata commissionata dal nostro Collegio alla fine di agosto del 2018.

### 1.2.2 Misure decise

Di seguito sono riassunte le 36 misure decise. Possono essere suddivise approssimativamente in due categorie: da una parte vi sono misure volte ad allentare i vincoli posti alle uscite, dall'altra misure che, almeno in senso lato, servono a ottimizzare le strutture amministrative e a ridurre la burocrazia. Soltanto le misure più importanti vengono commentate singolarmente; per maggiori dettagli si rimanda al nostro comunicato stampa del 30 agosto 2018<sup>5</sup> relativo alle riforme strutturali e al rapporto annuale sullo stato di attuazione contenuto nel consuntivo (dal 2018).

Il potenziale di sgravio delle misure decise è difficile da quantificare, tanto più che talvolta le misure consistono in mandati di verifica.

#### Allentamento dei vincoli posti alle uscite

La parte dei *conferimenti della Confederazione al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF)*, che non risulta da entrate a destinazione vincolata, e i contributi dei Cantoni a questo Fondo sono indicizzati nella legge del 21 giugno 2013<sup>6</sup> sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (LFIF); l'indice corrisponde alla crescita reale del prodotto interno lordo (PIL) più il rincaro delle opere ferroviarie. In futuro, al posto dell'indice di rincaro delle opere ferroviarie (IRF), il nostro Consiglio intende utilizzare l'indice nazionale dei prezzi al consumo (IPC), che tradizionalmente è leggermente più basso dell'IRF; la *modifica dell'indicizzazione* necessita di un adeguamento della legge.

Con un importo di 9,3 miliardi di franchi (preventivo 2020), il contributo della Confederazione all'AVS è il credito a preventivo più consistente della Confederazione e rappresenta il 12 per cento delle uscite complessive. Nella legge è fissato al 20,2 per cento delle uscite dell'AVS e nel prossimo decennio dovrebbe crescere del 4 per cento circa all'anno, quindi molto più velocemente dell'economia e delle entrate. Di conseguenza, il contributo all'AVS rischia di soppiantare altri importanti compiti nel preventivo. Il nostro Collegio intende pertanto dissociarlo dall'evoluzione delle uscite, come era già stato fatto per il contributo all'assicurazione per l'invalidità. Questa *dissociazione tra il bilancio della Confederazione e l'AVS* non è stata però inserita nella riforma corrente dell'AVS (AVS 21); il nostro Consiglio intende occuparsene verso la metà di questo decennio.

Anche i contributi ai Cantoni per *riduzioni individuali dei premi e prestazioni complementari* crescono più velocemente dell'economia. In questo contesto intendiamo valutare insieme ai Cantoni come mitigare la crescita dei costi nell'ambito del progetto di riesame della ripartizione dei compiti. Il nostro Collegio continua inoltre a perseguire i propri piani di contenimento dei costi nel settore della sanità.

<sup>5</sup> [www.news.admin.ch/news/message/attachments/53456.pdf](http://www.news.admin.ch/news/message/attachments/53456.pdf)

<sup>6</sup> RS 742.140

Nell'ambito dell'*assicurazione militare* esaminiamo sia un'eventuale rinuncia all'assicurazione facoltativa sia una rinuncia alle prestazioni in caso di malattia per gli assicurati a titolo professionale, osservando un periodo transitorio adeguato per i collaboratori interessati. Intendiamo svolgere una procedura di consultazione al riguardo nella legislatura 2019–2023.

### **Ottimizzazione di strutture amministrative**

Le altre misure servono sostanzialmente a ottimizzare le strutture amministrative. Si tratta in parte di misure concrete e in parte di mandati di verifica. Le misure più importanti sono illustrate brevemente qui di seguito, suddivise per dipartimento.

#### *Cancelleria federale CaF*

*Aumento dell'efficienza nei Servizi linguistici della Confederazione:* la Cancelleria federale ha esaminato, insieme ai dipartimenti, la possibilità di un aumento dell'efficienza nei Servizi linguistici (centralizzazione, internalizzazione). Alcuni dipartimenti, che finora disponevano di un'organizzazione decentralizzata dei Servizi linguistici, hanno centralizzato maggiormente i loro compiti di traduzione. I Servizi linguistici anglofoni sono stati in parte riuniti presso la CaF. Inoltre, si testerà una piattaforma per la distribuzione dei mandati di traduzione all'interno dell'Amministrazione e si acquisterà un software di traduzione comune, che sarà poi gestito come standard TIC. La realizzazione delle relative strutture è in fase di attuazione.

#### *Dipartimento federale degli affari esteri DFAE*

*Verifica annuale della collaborazione con gli uffici specializzati in materia di politica estera:* il DFAE fornirà ogni anno alla Conferenza dei segretari generali (CSG) un rapporto di analisi sistematica sulla propria collaborazione con gli uffici specializzati in materia di politica estera. Ciò è avvenuto per la prima volta nel dicembre 2018. L'elaborazione della strategia di politica estera 2020–2023 permetterà di rafforzare ulteriormente la collaborazione interdipartimentale nell'ambito della politica estera.

#### *Dipartimento federale dell'interno DFI*

Il DFI intende realizzare *sinergie* nell'ambito dei sistemi di archiviazione (interni al DFI), delle reti di misurazione idrogeologica (Ufficio federale dell'ambiente e MeteoSvizzera) e della Centrale nazionale d'allarme (Ufficio federale della protezione della popolazione, MeteoSvizzera, Ispettorato federale della sicurezza nucleare). Nel campo della *statistica*, i dati disponibili devono essere utilizzati più volte e si devono realizzare sinergie. A seguito delle ripercussioni legate alle fidejussioni che la Confederazione ha dovuto onorare nel settore della navigazione marittima, le *basi legali* che disciplinano la *concessione di fidejussioni nell'ambito della promozione della cultura e in quello cinematografico* devono essere *abrogate*. Infine, le *rendite parziali dell'AVS* dovranno essere versate più spesso annualmente anziché mensilmente; a tal fine è necessaria una modifica di legge, che è stata sottoposta alle vostre Camere nel quadro della riforma AVS 21.

*Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP*

*Nuova impostazione del sistema di finanziamento nei settori dell'asilo e dell'integrazione:* d'intesa con i Cantoni, il sistema di finanziamento nei settori dell'asilo e dei rifugiati viene sottoposto a un esame approfondito al fine di eliminare falsi incentivi, di incentrarlo maggiormente sull'efficacia e di snellirlo sotto il profilo amministrativo. I lavori tecnici sono stati conclusi a metà del 2020 con la presentazione del pertinente rapporto. L'adozione del rapporto finale è prevista per il terzo trimestre del 2020.

*Nuovo ordinamento del finanziamento per la sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni:* i Cantoni versano un emolumento per i mandati di sorveglianza che impartiscono al Servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (Servizio SCPT) in seno al DFGP. La fatturazione è relativamente complessa. Ciononostante, il grado di copertura delle spese ammonta soltanto al 40 per cento circa. In futuro la legge del 18 marzo 2016<sup>7</sup> sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT) dovrà consentire, oltre a una compensazione per singoli casi, anche una compensazione mediante importi forfettari. In tal modo si intende ridurre l'onere amministrativo e aumentare il grado di copertura delle spese.

*Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport DDPS*

Il DDPS esamina numerose misure di ottimizzazione, ad esempio un migliore impiego delle sinergie nella formazione, l'ampliamento della cerchia di utenti del Centro dei media elettronici, una separazione tra gli standard di sicurezza civile e militare nel settore dell'informatica o la verifica del sostegno alle istituzioni che gestiscono il materiale storico dell'esercito. Il potenziale di risparmio presso la Farmacia dell'esercito è già stato esaminato e non è stata ravvisata alcuna necessità di intervento. Inoltre, si intende dotare di una nuova base legale il finanziamento della misurazione ufficiale.

*Dipartimento federale delle finanze DFF*

Nel DFF il nostro Consiglio ha posto particolare attenzione all'aumento dell'efficienza e alle misure volte a ridurre la burocrazia, in particolare nell'ambito della riscossione delle imposte. Con gli importanti progetti informatici FISCAL-IT dell'Amministrazione federale delle contribuzioni e DaZiT dell'Amministrazione federale delle dogane sono state o saranno poste le basi per una riscossione efficiente e moderna delle imposte, dei dazi e di altri tributi. Per conseguire ulteriori semplificazioni, è necessario modificare la legge del 21 marzo 1969<sup>8</sup> sull'imposizione del tabacco (LImT). Si è esaminata inoltre la possibilità di rendere accessibile a tutti i dipartimenti il Centro Prestazioni di servizi Personale dell'Ufficio federale del personale (UFPER), ma per il momento, a causa della resistenza opposta dai dipartimenti, vi si deve rinunciare. Inoltre, il nostro Collegio sta elaborando misure volte a migliorare gli incentivi per una dotazione di spazi e una logistica più efficienti. Ha

<sup>7</sup> RS 780.1

<sup>8</sup> RS 641.31

inoltre fatto esaminare la struttura e i compiti dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), anche quale progetto pilota per l'istituzionalizzazione dell'esame periodico dei compiti negli uffici federali. Nell'ambito del progetto legislativo di gestione integrata delle frontiere («Integrated Border Management») si intende poi creare la base giuridica per la conclusione di accordi con i gestori degli aeroporti al fine di adottare opportune misure per la gestione di forti flussi di passeggeri. Infine, due modifiche della LSu dovranno consentire di effettuare un controllo migliore sui beneficiari di sussidi, come auspicato dal Controllo federale delle finanze (CDF).

*Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR*

Con il *riposizionamento del centro di ricerca Agroscope* il nostro Consiglio intende ottenere un aumento dell'efficienza da reinvestire a medio termine nella ricerca agronomica. *Entro il 2025 l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) diminuirà le sue spese di funzionamento fino a un massimo del 25 per cento.* Questa misura comprende anche effetti sinergici dovuti alla collaborazione con altre unità amministrative del DEFR nell'ambito dei servizi trasversali. In futuro l'UFAB acquisterà i propri servizi trasversali dalla Commissione della concorrenza. Si esamina infine un eventuale *trasferimento degli immobili dei PF* al settore dei PF.

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

Nel DATEC il nostro Collegio intende valutare *un'esternalizzazione della costruzione e dell'esercizio delle strade nazionali* in un ente di diritto pubblico. Sono stati inoltre riesaminati *la struttura e i compiti dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale.*

### **1.2.3 Necessità di legiferare**

Per gran parte delle misure menzionate non vi è nessuna necessità di legiferare. Alcune misure richiedono però la modifica di leggi federali vigenti. I relativi progetti devono pertanto essere sottoposti alle vostre Camere con il presente disegno di atto normativo mantello. Nel complesso devono essere modificate dieci leggi. Le misure che richiedono la modifica di una o più leggi federali sono le seguenti:

- abrogazione di basi legali obsolete relative alla concessione di fidejussioni;
- ottimizzazione del controllo sui beneficiari di sussidi;
- semplificazioni nella riscossione dell'imposta sul tabacco;
- modifica dell'indicizzazione dei conferimenti al FIF;
- creazione della base giuridica necessaria per le funzioni di analisi e l'introduzione di importi forfettari nell'ambito della sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni;
- nuova regolamentazione sul finanziamento della misurazione ufficiale.

### **1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale**

All'articolo 2 obiettivo 1 del decreto federale del 14 giugno 2016<sup>9</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 il nostro Consiglio con il provvedimento numero 1 ha formulato la direttiva esplicita di proseguire il Piano di rinuncia a determinati compiti, al fine di sgravare in misura sostanziale il bilancio della Confederazione. Il progetto è annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020<sup>10</sup> sul programma di legislatura 2019–2023.

Gli sgravi non sono ancora presi in considerazione nel piano finanziario. L'integrazione nelle cifre del piano finanziario è retta dall'articolo 4 dell'ordinanza del 5 aprile 2006<sup>11</sup> sulle finanze della Confederazione.

## **2 Procedura di consultazione**

### **2.1 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione**

Nella seduta del 13 settembre 2019 il nostro Consiglio ha incaricato il DFF di svolgere presso i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e gli altri ambienti interessati una procedura di consultazione sull'avamprogetto di legge federale concernente agevolazioni amministrative e misure di sgravio del bilancio della Confederazione. La consultazione è terminata il 13 dicembre 2019. Nel complesso sono pervenuti più di 60 pareri. Oltre ai pareri degli ambienti interpellati, che si sono espressi prevalentemente in merito alle riforme strutturali nel loro insieme e alla maggior parte delle modifiche di leggi, sono pervenute osservazioni su singoli adeguamenti di leggi formulate da associazioni, da gruppi di interesse e da imprese.

In linea di principio, le riforme strutturali sono accolte favorevolmente dai partecipanti alla consultazione che sottolineano, in particolare, l'importanza di un controllo periodico dei compiti, dell'aumento dell'efficienza e della creazione di nuovi margini di manovra nel preventivo della Confederazione. Tuttavia, numerosi partecipanti ribadiscono esplicitamente la necessità di evitare un trasferimento di oneri su Cantoni e privati nonché di attuare misure che non abbiano ripercussioni finanziarie per questi soggetti. Inoltre auspicano che l'attuazione delle riforme strutturali non comporti costi eccessivamente elevati.

Alla luce delle eccedenze risultanti in passato, alcuni partecipanti alla consultazione si chiedono se queste riforme strutturali siano veramente necessarie e urgenti. D'altro canto, specialmente i partiti borghesi considerano le misure poco ambiziose

<sup>9</sup> FF 2016 4605

<sup>10</sup> FF 2020 1565, 1621 e 1675

<sup>11</sup> RS 611.01

e insufficienti per raggiungere gli obiettivi formulati nella mozione della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale 17.3259 «Ridurre le uscite vincolate».

Le singole misure hanno suscitato reazioni diverse durante la consultazione. Controversa è stata in particolare la modifica della LSCPT. In questo contesto le critiche riguardavano soprattutto l'entità dell'indennità destinata ai fornitori di servizi di telecomunicazione obbligati a collaborare, il previsto aumento del grado di copertura delle spese e l'integrazione delle funzioni di analisi nel sistema di trattamento dei dati. La proposta di riscuotere importi forfettari per gli emolumenti ha ottenuto ampi consensi. La modifica dell'indicizzazione dei conferimenti al FIF è stata respinta dalle associazioni di categoria e da alcuni Cantoni. Anche la possibilità (già esistente) di convertire in partecipazioni i mutui rimborsabili condizionalmente è stata oggetto di critiche isolate. Le altre tre modifiche di leggi non sono perlopiù state contestate. I pareri pervenuti sono riassunti nel rapporto sui risultati.<sup>12</sup>

## 2.2 Valutazione dei risultati e modifiche dell'avamprogetto

Nel complesso le misure sono state approvate dalla maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione. Sebbene la modifica della LSCPT sia stata particolarmente controversa, la novità principale, ovvero l'introduzione di importi forfettari nel calcolo della partecipazione alle spese per la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni, è stata accolta con favore. La possibilità di optare per una regolamentazione forfettaria permette ai Cantoni di ridurre le spese amministrative. Le critiche riguardavano soprattutto il previsto aumento del grado di copertura delle spese, che non fa parte della modifica di legge proposta. Le modifiche della LFIF e della legge del 20 dicembre 1957<sup>13</sup> sulle ferrovie (Lferr) sono state contestate per la possibilità, già esistente, di convertire in partecipazioni i mutui rimborsabili condizionalmente. In questo contesto sono stati apportati adeguamenti che non hanno però conseguenze dal punto di vista materiale. La modifica dell'indicizzazione dei conferimenti al FIF è stata respinta dalle associazioni di categoria dei trasporti pubblici, dalle FFS e da due Cantoni. La variante richiesta viene mantenuta perché non compromette il finanziamento dell'esercizio, del mantenimento della struttura patrimoniale e dell'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria in base all'attuale situazione finanziaria del FIF (cfr. n. 3.1.5). Anche gli altri progetti non subiscono modifiche materiali.

Le modifiche di legge relative alle fidejussioni non erano incluse nell'avamprogetto. In alcuni settori esistono attualmente delle basi legali (legge dell'11 dicembre 2009<sup>14</sup> sulla promozione della cultura, legge del 14 dicembre 2001<sup>15</sup> sul cinema e legge del 7 ottobre 1983<sup>16</sup> sulla protezione dell'ambiente) che disciplinano la concessione di

<sup>12</sup> Consultabile all'indirizzo [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DFF

<sup>13</sup> RS **742.101**

<sup>14</sup> RS **442.1**

<sup>15</sup> RS **443.1**

<sup>16</sup> RS **814.01**

fideiussioni, sebbene non ce ne sia alcun bisogno. Queste disposizioni di legge devono pertanto essere abrogate.

### **3 Punti essenziali del progetto**

#### **3.1 La normativa proposta**

##### **3.1.1 Fideiussioni**

###### **Situazione iniziale e necessità di agire**

In occasione dell'analisi dei pagamenti che la Confederazione ha dovuto effettuare per onorare le fideiussioni nel settore della navigazione marittima, in un rapporto del 27 giugno 2019 la Delegazione delle finanze delle Camere federali ha raccomandato al nostro Consiglio, tra le altre cose, di rinunciare in futuro allo strumento della fideiussione solidale e di convertire, laddove possibile, le fideiussioni solidali esistenti in fideiussioni semplici. Nel nostro parere del 26 febbraio 2020 all'attenzione della Delegazione delle finanze abbiamo ribadito di considerare le fideiussioni uno strumento di promozione utile in alcune situazioni, in particolare per sostenere gli investimenti a rischio (innovazione) o promuovere ulteriormente determinati settori di compiti che normalmente possono essere finanziati dagli utenti stessi. Se vengono concesse fideiussioni è opportuno fissare gli incentivi in modo tale da evitare perdite alla Confederazione nell'interesse di tutte le parti coinvolte. Laddove possibile, i mutuanti devono essere integrati nella vigilanza garantendo di volta in volta soltanto una parte del mutuo. Le fideiussioni possono essere concesse soltanto se esiste una pertinente base legale e se il Parlamento ha previamente stanziato un credito d'impegno.

###### **Descrizione della misura**

In alcuni settori esistono basi legali per la concessione di fideiussioni che oggi non vengono utilizzate e non saranno utilizzate nemmeno nel prossimo futuro perché non ce n'è bisogno. Queste basi legali, ossia le pertinenti disposizioni della legge sulla promozione della cultura, della legge sul cinema e della legge sulla protezione dell'ambiente (Impianti per rifiuti), devono essere abrogate.

##### **3.1.2 Legge sulla geoinformazione**

###### **Situazione iniziale e necessità di agire**

Nell'ambito del progetto relativo alla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) si è deciso di regolare la misurazione ufficiale, in quanto compito in comune, mediante accordi di programma. Il Codice civile svizzero<sup>17</sup> (CC), che attribuisce all'Assemblea federale la competenza di disciplinarne il finanziamento, continuava a essere la relativa

<sup>17</sup> RS 210

base giuridica. A causa della nuova legge del 13 dicembre 2002<sup>18</sup> sul Parlamento, entrata in vigore il 1° dicembre 2003, il Parlamento non poteva più emanare basi giuridiche tramite decreto federale di obbligatorietà generale, bensì solo sotto forma di ordinanza (atto normativo) dell'Assemblea federale. La relativa ordinanza dell'Assemblea federale del 6 ottobre 2006<sup>19</sup> sul finanziamento della misurazione ufficiale (OFMU) è entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Nonostante la contemporanea introduzione della legge del 5 ottobre 2007<sup>20</sup> sulla geoinformazione (LGI), le disposizioni sui contributi per i lavori dei Cantoni che possono essere sovvenzionati sono tuttora fissate nell'OFMU e si basano sull'ultimo fondamentale cambiamento apportato alla misurazione ufficiale nel 1992.

La misurazione ufficiale e il suo finanziamento sono quindi disciplinati a tre livelli normativi: in una legge federale (LGI), in un'ordinanza dell'Assemblea federale (OFMU) e in ordinanze del Consiglio federale (OGI<sup>21</sup> e OMU<sup>22</sup>). Generalmente il finanziamento di compiti in comune è disciplinato in una legge formale e in un'ordinanza del Consiglio federale contenente disposizioni di esecuzione (in particolare riguardo al calcolo dei contributi globali o forfettari). Il Parlamento non prevede regolamentazioni dettagliate nelle ordinanze dell'Assemblea federale.

Il calcolo dei contributi per la misurazione ufficiale è disciplinato in maniera dettagliata nell'OFMU, ossia a un livello normativo elevato. Di conseguenza, è più difficile effettuare adeguamenti per tenere conto delle esigenze attuali. Ad esempio, non è possibile prevedere contributi federali la cui quota sui costi effettivi sia superiore al 60 per cento, sebbene in alcuni casi specifici, con una maggiore partecipazione, la Confederazione potrebbe ad esempio raggiungere più rapidamente la copertura capillare auspicata per la misurazione ufficiale. La Confederazione non può neppure partecipare a progetti prioritari o cofinanziare lavori particolari in base alla strategia della misurazione ufficiale. Un adeguamento si rende necessario anche perché in futuro le attività in alcuni settori esistenti (ad es. primo e nuovo rilevamento) diminuiranno.

La misurazione ufficiale è attualmente soggetta a forti e rapidi mutamenti, dovuti soprattutto ai cambiamenti tecnologici e alla trasformazione digitale della società. Nei prossimi anni il modello di dati della misurazione ufficiale sarà sostituito (dopo oltre 20 anni) da un nuovo modello di dati organizzato in forma modulare. Se intenderà orientare questa evoluzione con le proprie indennità a favore della misurazione ufficiale, in futuro la Confederazione dovrà adeguare, presumibilmente in rapida successione, le disposizioni contenute nell'OFMU. È pertanto urgentemente necessaria una nuova normativa che tenga conto dei compiti futuri legati alla misurazione ufficiale e che in caso di necessità possa essere facilmente adeguata alle nuove esigenze.

18 RS 171.10

19 RS 211.432.27; l'OFMU è entrata in vigore contestualmente al riveduto articolo 39 del Titolo finale CC.

20 RS 510.62

21 Ordinanza del 21 maggio 2008 sulla geoinformazione (RS 510.620)

22 Ordinanza del 18 novembre 1992 concernente la misurazione ufficiale (RS 211.432.2)

### Descrizione della misura

La modifica della LGI prevede che in futuro spetti al nostro Consiglio disciplinare i dettagli relativi alla partecipazione finanziaria della Confederazione. Di conseguenza, l'OFMU deve essere abrogata. Nel contempo, la LGI indica le tipologie di lavori e progetti connessi alla misurazione ufficiale che la Confederazione potrà sostenere. La nuova regolamentazione rafforza lo strumento di gestione mediante accordi di programma e tiene conto dei cambiamenti che si sono verificati dall'entrata in vigore della NPC. Consente inoltre di fissare priorità per la futura distribuzione dei fondi della Confederazione ai Cantoni. Nel contempo la regolamentazione del finanziamento della misurazione ufficiale viene adeguata al metodo usuale per i compiti in comune.

La modifica di legge proposta non ha incidenza sui costi e quindi non ha ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni, a parte lo sgravio amministrativo che ne risulta. Il credito quadro per i sussidi federali negli anni 2020–2023, richiesto con il preventivo 2020, ammonta a 58,9 milioni di franchi. Di questi, 20 milioni di franchi riguardano il Catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà (catasto RDPP), mentre 38,9 milioni di franchi sono destinati alla misurazione ufficiale, il cui finanziamento verrà ridisciplinato con la presente modifica.

La seguente tabella illustra la futura ripartizione dei mezzi finanziari destinati alla misurazione ufficiale in funzione delle singole misure, così come auspicata a seguito dell'entrata in vigore della modifica della LGI.

| Misure legate alla misurazione ufficiale   | 2016–2019<br>stima attuale | Ripartizione<br>auspicata dopo<br>modifica LGI | Quota        | In<br>mio. fr. |
|--|----------------------------|--|--------------|----------------|
| a. primo e nuovo rilevamento   | 50 %                       | 20 %   | 44 %         | 17,2           |
| b. rinnovamento  | 18 %                       | 22 %   |              |                |
| c. demarcazione  | 5 %                        | 1 %  |              |                |
| d. provvedimenti in seguito a eventi naturali  | 1 %                        | 1 %  |              |                |
| e. aggiornamenti periodici   | 14 %                       | 25 %   | 56 %         | 21,7           |
| f. adeguamenti speciali di interesse nazionale straordinario   | 12 %                       | 29 %   |              |                |
| g. progetti innovativi per l'ulteriore sviluppo della misurazione ufficiale e la sperimentazione di nuove tecnologie |                            | 2 %  |              |                |
| <b>Totale</b>  | <b>100 %</b>               | <b>100 %</b>                                   | <b>100 %</b> | <b>38,9</b>    |

### **3.1.3 Legge sui sussidi**

#### **Situazione iniziale e necessità di agire**

Negli ultimi anni il CDF ha intensificato le proprie verifiche nel settore dei sussidi. In questo contesto ha individuato due lacune nella LSu, che ora devono essere colmate:

- i beneficiari di sussidi sottostanno all'obbligo di fornire informazioni in modo completo sia all'autorità competente per la concessione dei sussidi sia al CDF. La LSu non specifica tuttavia se questo obbligo si estende anche ai terzi cui fa ricorso il beneficiario dei sussidi per l'adempimento del proprio compito;
- le autorità competenti per la concessione dei sussidi sono tenute per legge a controllare se i sussidi sono utilizzati conformemente allo scopo stabilito nella pertinente legge, ordinanza, convenzione sulle prestazioni o decisione. Talvolta però gli obiettivi, le procedure e le competenze di questi controlli non sono fissati per iscritto in un piano di controllo.

#### **Descrizione della misura**

Per migliorare ulteriormente il controllo dei sussidi e del loro utilizzo, la LSu deve essere completata in due punti. Da un lato, occorre chiarire che gli obblighi dei beneficiari di sussidi di fornire informazioni si estendono anche a terzi, se questi ultimi sono chiamati ad adempiere il compito in questione. D'altro lato, le autorità competenti per la concessione dei sussidi devono essere tenute a registrare per iscritto in un piano di controllo le modalità con cui verificano che i sussidi vengano utilizzati conformemente allo scopo previsto.

### **3.1.4 Legge sull'imposizione del tabacco**

#### **Situazione iniziale e necessità di agire**

Molti fabbricanti assoggettati all'imposta sul tabacco non presentano in tempo utile la dichiarazione fiscale mensile secondo l'articolo 18 capoverso 1 LImT. Anche dopo il ricevimento dell'ultima diffida, gran parte delle persone diffidate non adempiono l'obbligo di presentazione della dichiarazione fiscale.

#### **Descrizione della misura**

La creazione di una base legale per la determinazione dell'imposta in virtù del potere di apprezzamento ha lo scopo di evitare una mancata riscossione dell'imposta e quindi anche di garantire la sicurezza fiscale. Nel contempo si ottiene un'armonizzazione rispetto alle altre imposte sul consumo, come l'imposta sulla birra, o alla tassa sul traffico pesante, per le quali i pertinenti atti normativi prevedono già una tassazione d'ufficio nei limiti del potere d'apprezzamento.

### 3.1.5 **Legge federale sulle ferrovie e legge sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria**

#### **Situazione iniziale e necessità di agire**

Conformemente all'articolo 3 capoverso 2 LFIF, i conferimenti al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) dal bilancio generale della Confederazione (2,3 mia. fr.) e l'importo massimo dal prodotto dell'imposta sugli oli minerali (310 mio. fr.) sono adeguati all'evoluzione del prodotto interno lordo reale e seguono l'indice di rincaro delle opere ferroviarie (IRF). L'articolo 57 capoverso 1<sup>bis</sup> Lferr prevede che dal 2019 i contributi dei Cantoni al FIF (500 mio. fr.) siano aggiornati utilizzando questi stessi parametri. Negli ultimi cinque anni il rincaro delle opere ferroviarie ha superato mediamente di 0,2 punti percentuali il rincaro dei prezzi al consumo. I conferimenti al FIF indicizzati crescono pertanto più rapidamente delle entrate della Confederazione e ciò può comportare l'esclusione dal bilancio di uscite non vincolate.

#### **Descrizione della misura**

Il DATEC ha esaminato diverse varianti per ridurre l'indicizzazione dei conferimenti al FIF. Sotto il profilo della politica dei trasporti e di quella finanziaria, due varianti sono state considerate sostenibili:

- IRF e metà PIL reale: l'indicizzazione avviene analogamente all'attuale variante di base, ma computando soltanto metà dello sviluppo economico. In tal modo si garantisce che il rincaro delle opere ferroviarie, determinante per i prelievi dal Fondo, sia compensato. Dato che un'economia in crescita comporta un aumento del traffico, occorre continuare a tener conto dello sviluppo economico mediante l'aggiornamento dei conferimenti al Fondo, ma soltanto in misura della metà. Una parte del traffico supplementare deve essere compensata mediante incrementi dell'efficienza. Lo sgravio per Confederazione e Cantoni rispetto all'indicizzazione attuale avverrà in modo graduale dopo l'entrata in vigore della modifica e dovrebbe ammontare a circa 153 milioni di franchi nel 2025 (Confederazione: 127 mio.; Cantoni: 27 mio.), per aumentare a circa 326 milioni entro il 2030 (Confederazione: 270 mio.; Cantoni: 57 mio.).
- IPC e PIL reale: in questa variante l'indicizzazione del rincaro avviene sulla base dell'IPC, mentre lo sviluppo economico reale viene computato come sinora per intero. Poiché in tal modo i conferimenti al Fondo indicizzati non crescono più velocemente delle entrate di Confederazione e Cantoni (che evolvono all'incirca nella stessa misura del rincaro dei prezzi al consumo e della crescita economica reale), questa variante permette di evitare l'esclusione dal bilancio della Confederazione, non auspicabile dal punto di vista della politica finanziaria, di uscite non vincolate. Lo sgravio per Confederazione e Cantoni rispetto a un aggiornamento secondo le norme vigenti aumenterebbe di anno in anno e nel 2025 dovrebbe ammontare a circa 22 mi-

ioni di franchi (Confederazione: 18 mio.; Cantoni: 4 mio.), per salire poi a 61 milioni entro il 2030 (Confederazione: 50 mio.; Cantoni: 11 mio.).<sup>23</sup>

A causa della crisi dovuta al coronavirus, nel FIF confluiscono temporaneamente entrate per un importo sensibilmente inferiore rispetto a quanto stimato prima della crisi. In base alle stime attuali, a medio e lungo termine il FIF dovrebbe tuttavia disporre nuovamente di mezzi sufficienti anche in caso di modifica dell'indicizzazione dei conferimenti e realizzare eccedenze annuali per centinaia di milioni di franchi. Nessuna delle due varianti compromette il finanziamento dell'esercizio, del mantenimento della struttura patrimoniale e dell'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria. In caso di un eventuale provvisorio fabbisogno di liquidità, è possibile aumentare i conferimenti al Fondo provenienti dalla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) fino al massimo a due terzi dei proventi netti della TTPCP come previsto dalla Costituzione, nella misura in cui la situazione del bilancio federale lo consentisse.

Il nostro Collegio propone di attuare la variante «IPC e PIL reale» perché ciò permetterà di sgravare il bilancio e di evitare l'esclusione, non auspicabile dal punto di vista della politica finanziaria, di altre uscite dal bilancio della Confederazione a causa di una crescita troppo rapida dei conferimenti al FIF, sempre che in futuro il rincaro dei prezzi al consumo continui a risultare inferiore a quello delle opere ferroviarie. Con un'indicizzazione secondo la variante «IRF e metà PIL reale» la crescita dei conferimenti al Fondo sarebbe leggermente inferiore.

L'adeguamento dell'indicizzazione riguarda anche il limite massimo del conferimento al FIF dal prodotto dell'imposta sugli oli minerali secondo l'articolo 196 numero 3 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.<sup>24</sup>). Tuttavia, dal momento che i conferimenti effettivi dei proventi dell'imposta sugli oli minerali dovrebbero sempre rimanere chiaramente al di sotto di questo limite, la minore indicizzazione del limite massimo non ha ripercussioni.

La modifica dell'articolo 10 LFIF non è correlata in alcun modo all'adeguamento dell'indicizzazione dei conferimenti nel FIF. Tale modifica è volta a colmare una lacuna legislativa. La formulazione vigente esclude la possibilità di trasferire al FIF tutti i mutui concessi per investimenti nell'infrastruttura ferroviaria (dal Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato [FOSTRA] o dal bilancio della Confederazione), sebbene questo fosse l'intento dell'articolo vigente. Con la modifica proposta si intende introdurre tale possibilità. Se si deve rinunciare a un rimborso o a una conversione in capitale proprio, questi mutui senza interessi e rimborsabili condizionalmente gestiti dal FIF devono poter essere trasferiti nel bilancio della Confederazione. Tale misura è necessaria perché il Fondo non può detenere partecipazioni, non avendo personalità giuridica. La possibilità di convertire i mutui in partecipazioni o di rinunciare al rimborso si fonda sul vigente articolo 51b capoverso 3 Lferr, su riserva delle decisioni necessarie a tal fine secondo il diritto della società anonima.

<sup>23</sup> Calcolo basato sull'ipotesi che l'indice di rincaro annuale delle opere ferroviarie sia superiore in media di 0,2 punti percentuali all'indice dei prezzi al consumo.

<sup>24</sup> RS 101

### **3.1.6 Legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni**

#### **Situazione iniziale e necessità di agire**

Per sviluppare e gestire il sistema di trattamento dei dati relativi alla sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni e i sistemi d'informazione di polizia della Confederazione, l'11 marzo 2015 le vostre Camere hanno stanziato un credito complessivo di 99 milioni di franchi. Tramite le prestazioni proprie sotto forma di risorse di personale (13 mio. fr.), entro la metà del 2023 saranno investiti 112 milioni di franchi nella modernizzazione di tali sistemi. Di questi, ben 79 milioni riguarderanno il sistema di trattamento dei dati relativi alla sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni.

In considerazione del basso grado di copertura delle spese del Servizio SCPT e del previsto sviluppo del sistema di trattamento, il 28 maggio 2014 il nostro Consiglio ha deciso di aumentare il grado di copertura delle uscite d'esercizio ponendo in vigore la LSCPT. Nonostante l'aumento degli emolumenti e delle indennità dal 1° marzo 2018, il grado di copertura delle spese del Servizio SCPT è soltanto del 40 per cento circa. Escludendo le indennità versate alle persone obbligate a collaborare (in particolare a fornitori di servizi di telecomunicazione e a fornitori di servizi che si fondano su servizi di telecomunicazione; cfr. art. 2 lett. a–e LSCPT) in quanto partite transitorie, il grado di copertura delle spese è persino più basso, ovvero del 26 per cento circa. Secondo il consuntivo, nel 2019 le spese non coperte del Servizio SCPT sono ammontate a circa 18,9 milioni di franchi.

Le autorità che richiedono informazioni e abilitate a disporre la sorveglianza (di seguito denominate, per semplicità, autorità di perseguimento penale) versano emolumenti differenziati in base al tipo di mandato. Inoltre, l'ammontare degli emolumenti dipende dalla durata della sorveglianza. La struttura degli emolumenti non è trasparente e ha determinato un accumulo di procedimenti giudiziari. Ciò non favorisce la collaborazione tra le persone obbligate a collaborare, le autorità di perseguimento penale e il Servizio SCPT. Inoltre, il sistema di fatturazione si è rivelato inefficiente a causa della sua complessità.

Su raccomandazione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati e su richiesta dei Cantoni e delle autorità penali, il 15 novembre 2017 abbiamo incaricato il DFGP (Servizio SCPT) di costituire un gruppo di lavoro trasversale (gruppo di lavoro Finanziamento STT) che riunisse le diverse autorità e discutesse – senza fissare a priori obiettivi determinati – l'ammontare degli emolumenti e la semplificazione della fatturazione e del pagamento delle fatture e trovasse infine un consenso al riguardo.

È necessario intervenire anche sulla base legale che disciplina l'utilizzo dei dati nel sistema di trattamento del Servizio SCPT. Tale sistema serve soprattutto a ricevere e registrare i dati raccolti mediante la sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni. Le autorità di perseguimento penale necessitano di questi dati in particolare per le indagini sui reati menzionati nell'elenco dell'articolo 269 capoverso 2 del Codice di

procedura penale (CPP<sup>25</sup>) e nell'articolo 273 capoverso 1 CPP. Oggi le autorità autorizzate registrano nel sistema di trattamento soprattutto ordini di sorveglianza e modificano, visualizzano e cancellano dati<sup>26</sup>. Per analizzare i dati direttamente nel sistema di trattamento non esiste tuttavia una base legale esplicita. Ogni autorità di perseguimento penale dovrebbe quindi commissionare a terzi le analisi o acquistare un software apposito, sebbene il sistema di trattamento del Servizio SCPT disponga già di una simile funzione.

### Descrizione della misura

Il gruppo di lavoro Finanziamento STT è giunto alla conclusione che per semplificare il sistema in futuro dovrà essere prevista la possibilità di riscuotere importi forfettari. Un importo forfettario semplifica il lavoro quotidiano delle autorità che richiedono informazioni o che ordinano una sorveglianza, dal momento che non riceveranno più una fattura al mese per i singoli mandati. Anche le indennità corrisposte alle persone obbligate a collaborare devono poter essere versate sotto forma di importi forfettari al fine di ridurre il dispendio necessario per il calcolo. Affinché le autorità di perseguimento penale possano continuare a trasferire i costi della sorveglianza sui procedimenti, in futuro il Servizio SCPT metterà tuttavia a loro disposizione una panoramica suddivisa per singole prestazioni.

Nel contempo il nostro Collegio intende aumentare gradualmente gli importi forfettari in modo da ripartire equamente tra la Confederazione e i Cantoni i costi supplementari che risulteranno nei prossimi anni. Un primo aumento è previsto per il 1° gennaio 2022 e terrà conto dell'evoluzione delle spese sostenute dal Servizio SCPT. Dopo l'ampliamento del sistema di trattamento dei dati riguardanti la sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni, le spese ammonteranno a circa 50 milioni di franchi. Gli aumenti dovrebbero determinare maggiori ricavi di 10 milioni di franchi al massimo per la Confederazione. Di conseguenza i Cantoni, che nel 2019 hanno pagato emolumenti pari a 10,1 milioni di franchi, dovrebbero versare emolumenti o, in futuro, partecipazioni alle spese (cfr. art. 38 e 38a LSCPT) e indennità per un importo di 20,1 milioni. La Confederazione continuerebbe a sostenere più della metà delle spese (29,9 mio. fr.), nonostante il numero molto basso di misure di sorveglianza da essa ordinate e di informazioni fornite.

Con la revisione della legge proposta si intende inoltre creare la base giuridica che consenta di analizzare i dati direttamente nel sistema di trattamento del Servizio SCPT e di consultare i risultati delle sue analisi. Da ciò si potranno trarre conclusioni di ampia portata sulle reti personali e sulle abitudini nelle comunicazioni e negli spostamenti. Per l'utilizzo di queste funzioni di analisi deve essere creata una base legale agli articoli 7 e 8 LSCPT. Dato che nel sistema di trattamento del Servizio SCPT vengono elaborati dati degni di particolare protezione, al riguardo non è sufficiente prevedere una disposizione a livello di ordinanza.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> RS 312.0

<sup>26</sup> Conformemente all'allegato dell'ordinanza del 15 novembre 2017 sul sistema di trattamento per la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (OST-SCPT; RS 780.12).

<sup>27</sup> Cfr. art. 17 della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1).



rare nella fissazione dei contributi nei singoli casi saranno stabiliti dal nostro Consiglio a livello di ordinanza.

Nel nuovo *capoverso 1<sup>bis</sup>* al nostro Collegio sono prescritti determinati principi per il calcolo dei contributi. Oltre un secolo dopo l'introduzione della misurazione ufficiale, in Svizzera non è ancora garantita una copertura capillare per le misurazioni catastali, nonostante si tratti di una questione d'interesse nazionale. Per questo motivo, a tale criterio è attribuita particolare importanza nel calcolo della quota di finanziamento della Confederazione. L'armonizzazione dei geodati è un mandato costituzionale (art. 75a cpv. 3 Cost.) e rientra inoltre nei principi di base del diritto concernente la geoinformazione (cfr. art. 4 LGI).

Anche i Cantoni traggono vantaggio dalla misurazione ufficiale e devono quindi continuare a partecipare al suo finanziamento. Con i suoi contributi a progetti e misure ordinari, la Confederazione coprirà ancora una quota dei costi compresa tra il 15 e il 45 per cento. Nel nuovo *capoverso 1<sup>ter</sup>* il limite massimo della quota determinante della Confederazione applicabile in caso di adeguamenti speciali di interesse nazionale straordinario è ora fissato all'80 per cento dei costi complessivi (finora a un massimo del 60 %). Per finanziare progetti innovativi per l'ulteriore sviluppo della misurazione ufficiale o la sperimentazione di nuove tecnologie (cpv. 1 lett. g), il risultato del calcolo della quota della Confederazione può essere superiore all'80 per cento. Questo perché si tratta di progetti di sviluppo che in linea di massima dovrebbero rientrare nella sfera di competenza della Confederazione, ma che sono delegati a un'amministrazione cantonale per aumentarne la rilevanza pratica (correlazione tra sviluppo e progetto pilota). Anche in questo caso è opportuna una (modesta) partecipazione finanziaria da parte dei Cantoni.

Il *capoverso 1<sup>quater</sup>* contiene la vera e propria modifica materiale della LGI: la competenza di emanare prescrizioni di esecuzione viene ora delegata al Consiglio federale anziché all'Assemblea federale.

#### 4.4 Legge sui sussidi

*Art. 15c cpv. 3<sup>28</sup>*

I richiedenti o beneficiari di sussidi sottostanno a un obbligo di fornire informazioni nei confronti sia dell'autorità competente (art. 11 cpv. 2 e 3 LSu) sia del CDF (art. 8 cpv. 1 lett. c in combinato disposto con l'art. 10 della legge del 28 giugno 1967<sup>29</sup> sul Controllo delle finanze [LCF]). Di conseguenza le autorità competenti e il CDF possono controllare che il beneficiario utilizzi gli aiuti finanziari e le indennità in modo conforme alla legge (cfr. art. 11 cpv. 3 LSu). Nel contempo la LCF permette al CDF di verificare la qualità dell'attività di vigilanza dell'autorità competente sui beneficiari di aiuti finanziari e indennità.

<sup>28</sup> RU 2020 641, 687

<sup>29</sup> RS 614.0

I beneficiari di sussidi possono avvalersi del sostegno di terzi per adempiere il proprio compito, anche nell'ambito delle strutture di gruppi societari o di holding. Il beneficiario dei sussidi può, ad esempio, acquistare prestazioni di servizi da una filiale e pagarle con i sussidi stessi. È però anche possibile ricorrere ad aziende informatiche esterne o ad altri fornitori di prestazioni.

In relazione al compito che sono chiamati ad adempiere, questi terzi devono sottostare agli stessi obblighi previsti per i beneficiari di sussidi. Tra gli obblighi sono compresi in particolare anche quelli previsti all'articolo 11 capoversi 2 e 3 LSu nei confronti dell'autorità competente e del CDF (obbligo di fornire tutte le informazioni necessarie nonché di concedere l'autorizzazione ad esaminare gli atti e ad accedere ai luoghi). A tale proposito, l'articolo 11 LSu presenta attualmente una lacuna, poiché da un punto di vista formale riguarda soltanto il richiedente (ovvero il beneficiario dei sussidi) ma non i terzi cui fa ricorso.

Il nuovo *capoverso 3* permette di colmare questa lacuna. Esso è inteso a impedire che l'esecuzione dei relativi controlli sia resa eccessivamente difficile o impossibile perché il beneficiario dei sussidi acquisisce prestazioni da terzi che non sono sottoposti all'obbligo di informare. I controlli dovrebbero comunque essere svolti in primo luogo presso il beneficiario dei sussidi. Se ciò fosse possibile soltanto in parte, in particolare perché non dispone delle informazioni necessarie per i controlli, queste ultime potrebbero essere richieste anche ai terzi cui il beneficiario fa ricorso. Per i terzi in Svizzera questi obblighi discendono direttamente dal nuovo *capoverso 3*. Per i terzi all'estero, invece, l'obbligo di mettere a disposizione delle autorità svizzere competenti tutte le informazioni rilevanti in futuro dovrà essere fondamentalmente imposto dal beneficiario dei sussidi nell'ambito degli accordi contrattuali. In tal modo è possibile facilitare l'accesso alle informazioni.

#### *Art. 25* Controllo dell'esecuzione del compito

Dai controlli dei sussidi effettuati dal nostro Consiglio a livello dipartimentale nell'ambito del consuntivo è emerso che le unità amministrative dispongono in genere di procedure per il controllo dell'utilizzo dei sussidi che, tuttavia, non sempre sono fissate per iscritto. Nel quadro delle sue verifiche, il CDF ha inoltre constatato che talvolta vi sono inefficienze nei controlli dei sussidi effettuati dalle unità amministrative e che non si tiene sufficientemente conto dell'approccio di verifica orientato ai rischi.

Con l'introduzione dell'obbligo di elaborare in forma scritta piani orientati ai rischi per i controlli dei sussidi, le attività delle unità amministrative nel campo del controllo sui beneficiari di sussidi saranno sistematizzate e quindi anche semplificate e rese più efficienti. L'elaborazione di questo piano richiede un esame dettagliato dei rischi associati ai sussidi versati e al loro controllo. L'articolo 25 prevede che ciascuna unità amministrativa disponga di piani di controllo scritti per i sussidi che le competono. I piani di controllo si fondano in particolare sulle disposizioni relative ai sussidi o sui crediti a preventivo in base ai quali sono versati i sussidi. Nel quadro dell'articolo 25 le unità amministrative competenti decidono in quale misura sia giustificato trattare contemporaneamente diversi crediti o disposizioni sui sussidi in un unico piano di controllo. Un aspetto di cui occorre tenere conto, infatti, è che la

definizione dei piani di controllo deve essere adeguata in funzione dei rischi connessi ai sussidi per garantire che il dispendio legato ai controlli sia commisurato al rischio. È pertanto permesso trattare i sussidi simili nello stesso piano di controllo, anche nel caso in cui questi facciano riferimento a diverse posizioni di credito.

Il piano di controllo deve essenzialmente indicare come, dopo la concessione di un sussidio, l'unità amministrativa verifica che i mezzi siano utilizzati conformemente allo scopo stabilito nella pertinente legge, ordinanza, convenzione sulle prestazioni o decisione. Deve dunque rispondere alle domande: chi controlla che cosa, quando e come?

Nel dettaglio, il piano di controllo orientato ai rischi deve disciplinare almeno gli elementi esposti qui di seguito:

- *Tipo di controllo*: occorre stabilire come procedere nella determinazione del campione nel caso in cui, per questioni legate ai costi, non fosse possibile svolgere un controllo capillare. Nella scelta del beneficiario occorre considerare l'aspetto del rischio: i controlli andrebbero effettuati principalmente laddove esistono rischi importanti, ossia presso i beneficiari di grandi importi o quelli che in passato non hanno rispettato tutte le disposizioni, oppure nel caso in cui vi sia il rischio che i mezzi vengano utilizzati per uno scopo diverso da quello convenuto. Il livello di rischio determina inoltre la frequenza con cui vengono svolti i controlli presso i singoli beneficiari di sussidi. Può essere opportuno formulare una pianificazione pluriennale e stabilire quali beneficiari di sussidi sottoporre a controllo e quando. In determinati casi un esame approfondito di singoli beneficiari a cadenza pluriennale può essere più efficace, ad esempio, di un controllo annuale formale del conteggio.
- *Competenza per i controlli*: il piano di controllo stabilisce chi è competente per lo svolgimento dei controlli. Idealmente i controlli vengono effettuati da collaboratori che non sono personalmente competenti per la concessione di sussidi al beneficiario oggetto del controllo. Le unità amministrative adottano le misure opportune per evitare conflitti d'interesse nei controlli dei beneficiari di sussidi. In particolare, si devono osservare anche le disposizioni sulla ricasazione previste nella legge federale del 20 dicembre 1968<sup>30</sup> sulla procedura amministrativa. L'autorità può incaricare del controllo anche terzi, ad esempio imprese di revisione.
- *Oggetto dei controlli e procedura*: occorre quindi definire in cosa consistono i controlli sui beneficiari di sussidi. Al riguardo, il controllo non deve focalizzarsi sull'analisi dell'efficacia o sulla concezione del sussidio, bensì sull'utilizzo dei mezzi assegnati dalla Confederazione, che deve essere conforme alle condizioni e disposizioni stabilite nella pertinente legge, ordinanza, decisione o convenzione sulle prestazioni. La scelta del metodo dipende del profilo di rischio del sussidio. A tal fine è opportuno procedere, in particolare, a un esame della contabilità analitica del beneficiario o alla verifica di eventuali contratti conclusi con terzi. In caso di inadempienza totale o

<sup>30</sup> RS 172.021

parziale vengono adottati i provvedimenti necessari. Per questo motivo la nuova disposizione è introdotta nella sezione 3 «Pagamento e restituzione di aiuti finanziari e indennità».

- *Coordinamento con eventuali altre autorità*: occorre chiarire come coordinare i controlli con eventuali altre attività di controllo, in particolare con quelle svolte dai Cantoni. Se altre autorità controllano elementi essenziali del sussidio e la Confederazione è a conoscenza dei relativi risultati, i controlli possono essere ridotti di conseguenza (cfr. cpv. 3 lett. a). In tal modo si tiene conto del principio del controllo orientato ai rischi.
- *Documentazione del controllo*: il piano di controllo deve infine stabilire come documentare lo svolgimento dei controlli. Di regola i risultati devono essere registrati per iscritto e comunicati al beneficiario.

Il piano di controllo può talvolta essere utilizzato anche come punto di partenza per la vigilanza finanziaria esercitata dal CDF. Quest'ultimo, tuttavia, non verificherà sistematicamente *ex ante* i piani di controllo.

In alcuni casi è giustificato rinunciare all'elaborazione di un piano. Se del caso, l'erogatore dei sussidi deve fornire una motivazione in base al principio «comply or explain». Una rinuncia è prevista per i contributi obbligatori a organizzazioni internazionali o per sussidi di importo modesto, il cui utilizzo è seguito in ogni caso molto da vicino dall'Amministrazione (ad es. i contributi dell'AFF alla Commissione svizzera per la presentazione della contabilità pubblica, pari a 55 000 fr. all'anno). Si può anche rinunciare a elaborare un piano di controllo specifico per i sussidi quando il compito sovvenzionato, come ad esempio quello delle assicurazioni sociali, è sottoposto a una vigilanza più estesa da parte di autorità federali.

## 4.5 Legge sull'imposizione del tabacco

*Art. 18 cpv. 2<sup>bis</sup>*

La formulazione corrisponde al tenore dell'articolo 79 capoverso 1 della legge del 12 giugno 2009<sup>31</sup> sull'IVA.

*Art. 36 cpv. 3<sup>bis</sup>*

La formulazione è simile al tenore dell'articolo 35 capoverso 3 della legge del 6 ottobre 2006<sup>32</sup> sull'imposizione della birra.

<sup>31</sup> RS 641.20

<sup>32</sup> RS 641.411

## 4.6 **Legge federale sulle ferrovie**

### *Art. 57 cpv. 1bis, secondo periodo*

Fino all'entrata in vigore della presente modifica di legge, i contributi dei Cantoni al Fondo sono calcolati secondo il metodo attuale (cfr. n. 3.1.5). Per determinare i contributi al Fondo degli anni successivi, i contributi dell'ultimo anno precedente l'entrata in vigore saranno aggiornati in base al nuovo metodo. Come fatto finora, il DFF disciplinerà i dettagli del calcolo in un'ordinanza dipartimentale, emanata d'intesa con il DATEC.

## 4.7 **Legge sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria**

### *Art. 3 cpv. 2, secondo periodo*

Analogamente ai contributi versati dai Cantoni al Fondo, d'ora in avanti anche i conferimenti dal bilancio generale della Confederazione (2300 mio. fr. in base ai prezzi del 2014) e l'importo massimo per il conferimento dal prodotto dell'imposta sugli oli minerali (310 mio. fr. in base ai prezzi del 2014) saranno aggiornati sulla base dell'evoluzione dell'IPC e del PIL reale. La procedura è analoga a quella menzionata in precedenza (n. 4.6) per l'aggiornamento dei contributi dei Cantoni.

### *Art. 10, rubrica nonché cpv. 3 e 4*

La modifica dell'articolo 10 LFIF non è correlata in alcun modo alla nuova indicizzazione dei conferimenti al Fondo. Con tale modifica si intende colmare una lacuna legislativa. L'intento del vigente articolo 10 era di trasferire al FIF tutti i mutui concessi per investimenti nell'infrastruttura ferroviaria. La formulazione vigente, però, esclude alcuni mutui. Ad esempio, dal Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) venivano concessi mutui che, dopo il conteggio del relativo progetto, venivano contabilizzati nel bilancio della Confederazione. Anche i mutui concessi dal fondo infrastrutturale e dal FOISTRA per i progetti ferroviari concernenti il traffico d'agglomerato sono stati trasferiti nel bilancio della Confederazione una volta conclusi i relativi progetti. In futuro tutti i mutui concessi per investimenti nell'infrastruttura ferroviaria, sia che si tratti di fondi provenienti dal FOISTRA (traffico d'agglomerato) che di conferimenti dal bilancio generale della Confederazione (ad es. nell'ambito della parità di trattamento dei disabili), dovranno essere trasferiti al FIF una volta presentato il conteggio del progetto.

Il *capoverso 3* permette di assumere nel FIF tutti i mutui che sono stati o che saranno concessi a imprese ferroviarie alle quali, secondo la legislazione sulle ferrovie, sono indennizzati i costi per l'esercizio e il mantenimento della struttura ferroviaria. Si tratta di mutui senza interessi, rimborsabili condizionalmente e rettificati, pari a circa 200 milioni di franchi (stato: fine 2018). Le condizioni del mutuo non variano con il passaggio al FIF.

Il *capoverso 4* offre ora la possibilità al Consiglio federale di trasferire nel bilancio della Confederazione i mutui rimborsabili condizionalmente gestiti dal FIF nel caso

in cui si debba rinunciare a un rimborso o procedere a una conversione in capitale proprio. Quindi questi mutui diventano quindi mutui della Confederazione. Una rinuncia o una conversione verrebbe effettuata conformemente al diritto vigente (art. 51b cpv. 3 Lferr). Si potrebbe dunque rinunciare a un rimborso se anche i Cantoni vi rinunciano, a titolo di partecipazione alle misure di risanamento finanziario necessarie. Eventuali partecipazioni in imprese di trasporto ferroviario o in gestori dell'infrastruttura non possono (il FIF non ha personalità giuridica propria) e non devono essere gestite nel Fondo, bensì nel bilancio della Confederazione, esattamente come le partecipazioni esistenti. Una decisione relativa alla rinuncia al rimborso o alla conversione in una partecipazione della Confederazione non può inoltre essere presa dal Fondo, ma soltanto dalla Confederazione e dalle autorità competenti (cfr. art. 25 cpv. 3 dell'ordinanza del 14 ottobre 2015<sup>33</sup> sulle concessioni, sulla pianificazione e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria). Come illustrato in occasione delle deliberazioni in Parlamento dell'articolo 51b capoverso 3 Lferr, per molte imprese di trasporto ferroviario dover registrare e aggiornare di volta in volta nei propri bilanci i mutui rimborsabili condizionalmente rappresenta un problema; la quota di capitale proprio di queste imprese si riduce infatti a un livello molto basso. Per questo motivo era stata prevista la possibilità che la Confederazione, oltre a convertire i mutui in capitale proprio come strumento ordinario di risanamento finanziario, potesse anche fornire un aiuto, in casi eccezionali, rinunciando ai rimborsi. In questi casi è però necessario che i Cantoni siano a loro volta disposti a rinunciare alla loro parte dei mutui rimborsabili condizionalmente. Non ne dovrebbero tuttavia risultare nuovi obblighi per la Confederazione, che dovrebbe sempre avere la possibilità di scegliere. Questa regolamentazione dovrebbe consentire ai Cantoni interessati e alla Confederazione di raggiungere un'intesa indipendentemente dalle misure di risanamento finanziario necessarie<sup>34</sup>. Oltre a tali misure, la possibilità esistente di convertire i mutui della Confederazione in capitale proprio (e di conseguenza di aumentare la partecipazione della Confederazione) mira anche a garantire gli investimenti della Confederazione nell'infrastruttura ferroviaria, condizione imprescindibile soprattutto per le costruzioni di importanza nazionale. La riserva prevista nel diritto vigente (art. 51b cpv. 3 Lferr) per le decisioni necessarie secondo il diritto della società anonima ai fini della conversione di mutui in capitale proprio garantisce che l'impresa interessata e le altre parti coinvolte vengano obbligatoriamente consultate, escludendo di conseguenza la possibilità di ordinare unilateralmente una simile conversione.

La *rubrica* dell'articolo 10 viene adeguata al suo nuovo contenuto.

## 4.8 Legge sul trasporto di viaggiatori

### *Art. 31 cpv. 1*

La regolamentazione del capoverso 1 non è identica in tutte le lingue. In tedesco e in italiano vengono utilizzati rispettivamente il termine «Garantie» e «garanzia», men-

<sup>33</sup> RS 742.120

<sup>34</sup> Boll. Uff. 2012 pag. 1008, proposta e intervento del consigliere agli Stati Engler Stefan.

tre in francese si parla di «cautionnement» (= fideiussione). Poiché nella prassi vengono concesse fideiussioni, soltanto il testo tedesco e quello italiano vengono modificati.

#### 4.9 **Legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni**

*Art. 7 lett. d e 8 lett. d ed e*

All'*articolo 7 lettera d* viene ora precisato che le funzioni per l'elaborazione dei dati nel sistema di trattamento del Servizio SCPT includono anche le funzioni di analisi. Le funzioni di analisi del sistema di trattamento dell'Ufficio federale di polizia non sono interessate dal presente progetto. Inoltre, l'elenco esaustivo del contenuto del sistema di trattamento riportato nell'*articolo 8* viene completato con la *lettera e*: esso comprende ora anche i risultati ottenuti dall'analisi dei dati raccolti nell'ambito di una sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni ai sensi della LSCPT. Al riguardo si tratta di dati già presenti nel sistema di trattamento del Servizio SCPT.

Per contro, tale sistema non deve contenere dati derivanti da altre misure penali. Sebbene in occasione della procedura di consultazione molti Cantoni abbiano auspicato un'estensione di questa funzione di analisi, gli articoli 7 e 8 non costituiscono una base sufficiente per importare dati che provengono da altre misure penali, come GovWare (art. 269<sup>ter</sup> CPP) e IMSI-Catcher (art. 269<sup>bis</sup> CPP) o che provengono da osservazioni (art. 282 seg. CPP).

Con questa funzione i dati già presenti nel sistema del Servizio SCPT vengono analizzati direttamente e i risultati dell'analisi possono essere rappresentati, ad esempio, sotto forma di schemi illustrativi. Le analisi permettono di ottenere, nell'ambito di procedure di indagine, informazioni su attività, reti sociali e comportamento delle persone sorvegliate.

L'aggiunta alla *lettera d dell'articolo 8* costituisce la base legale che consente di utilizzare i dati necessari per le funzioni di trattamento, come le geoinformazioni. Questi dati possono già essere utilizzati dal sistema di trattamento secondo il diritto vigente<sup>35</sup>. In virtù della nuova base legale, quindi, le autorità di perseguimento penale possono, nell'ambito dei propri compiti legali, eseguire tali analisi direttamente nel sistema di trattamento senza costi aggiuntivi.

Integrando l'analisi dei dati nell'ambiente della Confederazione esistente (sistema di trattamento del Servizio SCPT), le autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni possono trattare i dati in modo più semplice e migliorarne la qualità. Ciò rappresenta uno sgravio notevole soprattutto per le autorità cantonali di perseguimento penale, che non devono esportare i dati e incaricare terzi della relativa analisi o acquistare propri software per l'analisi dei dati.

<sup>35</sup> Cfr. art. 4 e 5 OST-SCPT

*Art. 23 cpv. 3*

La formulazione del vigente *capoverso 3*, secondo cui si può prevedere che «la comunicazione dei dati avvenga gratuitamente [...]» non corrisponde più ai processi tecnici attuali. Oggigiorno i dati di cui agli articoli 21 e 22 LSCPT sono prevalentemente disponibili mediante procedura di richiamo («24 ore su 24») nel sistema di trattamento del Servizio SCPT per le autorità di cui all'articolo 15. Soltanto in casi eccezionali i dati vengono ancora trasmessi alle autorità di perseguimento penale mediante «comunicazione» (per e-mail, posta, telefono ecc.). Per questo motivo si rinuncia al termine «comunicazione» e l'espressione «24 ore su 24» viene sostituita con «in ogni momento».

**Sezione 9: Spese**

Nella LSCPT la regolamentazione degli emolumenti viene ora raggruppata nella sezione 9. La disposizione relativa alla possibilità di comunicare gratuitamente le informazioni di cui agli articoli 21 e 22 LSCPT viene spostata dall'articolo 23 capoverso 3 all'articolo 38 capoverso 4, dove è formulata in modo più preciso.

*Art. 38*      Principi

Il *capoverso 1* viene leggermente riformulato (formulazione attiva anziché passiva) per precisare, rispetto al testo vigente, che le spese menzionate sono quelle sostenute dalle persone obbligate a collaborare e non dal Servizio SCPT. Questo non implica una modifica a livello di contenuto.

La regolamentazione vigente del *capoverso 2* prevede che le persone obbligate a collaborare ricevano un'equa indennità nel singolo caso (finora: «per le spese cagionate da ciascuna sorveglianza»). La nuova disposizione permette sia un'indennità specifica caso per caso sia un calcolo forfettario dell'indennità (vedi art. 38a cpv. 2). Come nel capoverso 1, la riformulazione permette di chiarire che si tratta unicamente di spese sostenute dalle persone obbligate a collaborare. Contrariamente al capoverso 1 ma analogamente al diritto vigente, la formulazione non riguarda tutti gli obblighi delle persone obbligate a collaborare, ma soltanto quelli di fornire le informazioni e di attuare le sorveglianze. Il tenore attuale viene tuttavia completato nel senso che le indennità non vengono versate soltanto per le sorveglianze, bensì in linea di massima anche per le informazioni fornite, sempre che il nostro Consiglio non si avvalga della possibilità di prevedere informazioni gratuite conformemente al capoverso 4 lettera a. L'equa indennità corrisponde a un'indennità unitaria in funzione della tipologia di informazione o sorveglianza per le spese sostenute da una persona obbligata a collaborare che opera in modo efficiente.

Il disciplinamento previsto nel *capoverso 3* va letto in combinato disposto con l'articolo 38a. Le spese sostenute dal Servizio SCPT per le sue prestazioni nonché le indennità versate alle persone obbligate a collaborare devono essere assunte congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Le prestazioni del Servizio SCPT comprendono in particolare tutti i compiti di cui alla sezione 3 LSCPT, che sono imputabili direttamente e indirettamente (spese generali).

Ora si parla di «partecipazione alle spese» e non più di «emolumento» perché i requisiti legali per gli emolumenti amministrativi non devono essere rispettati. In particolare, le partecipazioni alle spese riscaldate in modo forfettario non devono presentare necessariamente un nesso tra la prestazione concreta e l'obbligo di pagamento. La formulazione «partecipano alle spese» segnala soltanto un parziale trasferimento delle spese alle autorità di perseguimento penale.

Nel vigente articolo 23 capoverso 3 la comunicazione gratuita di informazioni si riferisce già sia alle indennità versate alle persone obbligate a collaborare sia agli emolumenti del Servizio SCPT. Questa possibilità non si evince però chiaramente dalla formulazione e deve essere precisata nel *capoverso 4*. La *lettera a* autorizza il nostro Collegio a prevedere che le persone obbligate a collaborare forniscano gratuitamente tutte o una parte delle informazioni di cui agli articoli 21 e 22. Inoltre, secondo la *lettera b* il Consiglio federale può anche prevedere che le prestazioni del Servizio SCPT relative alla fornitura di tutte o di una parte delle informazioni non vengano prese in considerazione nel calcolo della partecipazione dei Cantoni alle spese.

L'obbligo per le persone obbligate a collaborare di fornire gratuitamente tutte le informazioni di cui agli articoli 21 e 22 e la rinuncia alla compensazione delle relative spese del Servizio SCPT permetterebbero di semplificare ulteriormente l'attuale sistema di computo e di indennizzo. A causa delle minori entrate che ne conseguirebbero per il Servizio SCPT, il bilancio della Confederazione sarebbe gravato da oneri supplementari netti di circa 1,4 milioni di franchi. Al momento non si prevede pertanto di ricorrere a tale possibilità.

In virtù del capoverso 4 il nostro Consiglio si riserva la facoltà di non compensare direttamente i costi delle informazioni ottenute. Nella determinazione della partecipazione dei Cantoni alle spese, godiamo infatti di una certa libertà e possiamo quindi, nell'ottica della semplificazione amministrativa, rinunciare alla compensazione del costo delle informazioni e invece aumentare, ad esempio, la partecipazione alle spese legata alle sorveglianze al fine di garantire il grado di copertura delle spese auspicato.

#### *Art. 38a*      Modalità

Il *capoverso 1* contiene la delega al nostro Consiglio di disciplinare le modalità di calcolo e versamento nelle disposizioni di esecuzione (cfr. anche cpv. 3).

Riguardo alla quota di spese da addossare, in virtù del *capoverso 2* abbiamo la facoltà di impostare le modalità di indennizzo e di partecipazione alle spese mantenendo le indennità specifiche per singoli casi secondo il sistema vigente o prevedendo diverse possibili soluzioni con importi forfettari, ad esempio una soluzione annuale. L'importo forfettario per la partecipazione alle spese deve essere calcolato in base a una chiave di ripartizione, riesaminato a intervalli regolari (ad es. ogni tre anni) e adeguato se subentrano variazioni. Nel caso di un importo forfettario per le persone obbligate a collaborare sarebbe ipotizzabile una procedura di questo tipo: prendere come base di calcolo le indennità medie versate per le prestazioni fornite da queste persone (ad es. negli ultimi tre anni), riesaminare l'importo a intervalli regolari (ad es. ogni tre anni) e adeguarlo in caso di necessità. Pur introducendo la

possibilità di optare per importi forfettari, il nostro Consiglio continuerà a poter prevedere indennità specifiche per singoli casi soprattutto per le persone obbligate a collaborare che hanno un numero esiguo di mandati o di prestazioni.

La soluzione forfettaria non può essere estesa al punto da non permettere di imputare ai singoli partecipanti le spese risultanti da un procedimento. Se si opta per tale soluzione, si deve dunque procedere a un calcolo ricostruibile che garantisca alle autorità di perseguimento penale la possibilità di imporre a terzi, in particolare alle persone condannate, il pagamento di una parte o della totalità delle spese causate dalle misure di sorveglianza (cfr. cpv. 5).

Secondo il *capoverso 3*, per le partecipazioni alle spese e le indennità il nostro Collegio deve stabilire le tariffe applicabili nei singoli casi.

Conformemente al *capoverso 4*, nel caso di una soluzione forfettaria il nostro Consiglio disciplina, tra le altre cose, la chiave di ripartizione per le indennità e la partecipazione alle spese (cfr. cpv. 2). La criminalità non si ferma ai confini cantonali o nazionali. Per questo motivo, i centri di competenza effettuano regolarmente sorveglianze più ampie. Secondo il diritto vigente, tuttavia, le spese devono essere assunte soltanto dall'autorità di perseguimento penale che raccoglie le informazioni e dispone le sorveglianze. La possibilità di prendere in considerazione l'utilità dovrebbe permettere in futuro una migliore ripartizione di queste spese sui Cantoni. Naturalmente, i Cantoni saranno liberi di concludere tra loro accordi che prevedano una chiave di ripartizione diversa da quella dell'utilità delle informazioni e delle sorveglianze. In questo caso, la ripartizione delle spese tra la Confederazione e la totalità dei Cantoni continuerebbe a basarsi sull'utilità, ma la quota dei singoli Cantoni sarebbe calcolata secondo la chiave di ripartizione stabilita nell'accordo tra i Cantoni. In altre parole, ci si può scostare dalla chiave di ripartizione secondo l'utilità prevista nel presente capoverso mediante accordo per quanto concerne la quota di partecipazione dei Cantoni alle spese. Il nostro Consiglio utilizzerebbe la chiave di ripartizione convenuta dai Cantoni – ad esempio il numero di abitanti per Cantone – come base di calcolo della partecipazione alle spese secondo il capoverso 1.

In virtù del *capoverso 5* il Servizio SCPT terrà quindi un conteggio degli importi che risulterebbero se si procedesse al calcolo nei singoli casi, che mostrerà le variazioni e consentirà di adottare le misure correttive necessarie. Il conteggio indicherà soprattutto il numero di richieste di informazioni e di sorveglianze delle autorità di perseguimento penale nonché le rispettive spese sostenute per i singoli mandati. In tal modo le autorità di perseguimento penale potranno trasferire le spese procedurali ai partecipanti ai procedimenti. Il conteggio potrà anche essere memorizzato nel sistema affinché le autorità di perseguimento penale possano accedervi autonomamente in caso di necessità.

## **4.10                    Legge sulla protezione dell'ambiente**

### *Art. 52*

Finora non si è mai fatto ricorso alla possibilità di sostenere la costruzione di impianti per rifiuti mediante fideiussione. L'articolo 52 (Impianti per rifiuti) può quindi

essere abrogato. In tal modo si tiene conto della raccomandazione formulata dalla Delegazione delle finanze il 27 giugno 2019.

## **5 Ripercussioni**

### **5.1 Ripercussioni per la Confederazione**

#### **5.1.1 Ripercussioni finanziarie**

Le uniche ripercussioni finanziarie significative sono date dalla modifica del calcolo dei conferimenti dal bilancio generale della Confederazione nel FIF e dall'adeguamento del metodo di calcolo della partecipazione alle spese per le autorità di perseguimento penale e le persone obbligate a collaborare nell'ambito della sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni.

Lo sgravio ottenuto grazie alla modifica dell'indicizzazione dei conferimenti al FIF aumenta gradualmente. Presupponendo un'evoluzione dell'IPC dello 0,5 per cento all'anno e un'evoluzione dell'IRF dello 0,7 per cento all'anno, nel 2025 la Confederazione beneficerà di uno sgravio di circa 18 milioni di franchi che nel 2030 aumenterà a circa 50 milioni. L'importo dello sgravio dipenderà esclusivamente dall'evoluzione di questi due indici di rincaro.

L'introduzione di importi forfettari nel calcolo della partecipazione alle spese per la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni e il graduale aumento previsto per questi importi forfettari permetterà di sgravare il bilancio federale di 10 milioni di franchi al massimo. Le modifiche della LSu non hanno ripercussioni finanziarie significative. Sono volte a favorire un uso dei mezzi conforme allo scopo e a consentire procedure efficienti nell'ambito del controllo dei sussidi. Pertanto, contribuiscono indirettamente a un uso più economico delle risorse della Confederazione.

La modifica della LGI non comporta ripercussioni finanziarie. L'importo dei contributi della Confederazione per la misurazione ufficiale rimarrà pressoché invariato.

#### **5.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Nessuna delle misure comporta un maggiore o minore fabbisogno di personale. L'elaborazione di piani di controllo nell'ambito del controllo dei sussidi potrebbe comportare un certo dispendio iniziale. Dal momento che sono già incaricati di controllare regolarmente i loro sussidi e l'adempimento dei compiti, generalmente gli uffici dispongono già di piani di controllo. Non sono quindi necessarie risorse supplementari.

## **5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

I Cantoni beneficiano di uno sgravio a seguito della modifica del calcolo dei loro contributi al FIF. L'importo dello sgravio è stimato a 4 milioni di franchi nel 2025 e a 11 milioni nel 2030. Poiché il contributo dei Cantoni è calcolato con lo stesso metodo utilizzato per i conferimenti dal bilancio generale della Confederazione, anche per i Cantoni si ha la medesima incertezza descritta al numero 5.1.1.

L'introduzione di importi forfettari nel calcolo della partecipazione alle spese per la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni e il graduale aumento previsto per questi importi forfettari graverà i Cantoni fino a un massimo di 10 milioni di franchi. Non si tratta però di un trasferimento di oneri. Al contrario, la misura è volta a garantire una ripartizione delle spese maggiormente conforme al principio di causalità. La possibilità di optare per una regolamentazione forfettaria permetterà anche ai Cantoni di ridurre le spese amministrative.

Non si prevedono ripercussioni sui Cantoni a seguito dell'introduzione della forma scritta per i piani di controllo dei sussidi federali (poiché riguarderà la procedura e l'organizzazione di uffici federali). Lo stesso vale per la modifica della LImT. Le relative questioni non sono state pertanto esaminate nel dettaglio. La modifica di legge richiesta nell'ambito della misurazione ufficiale non ha incidenza sul conto economico dei Cantoni.

## **5.3 Ripercussioni sull'economia**

Non si prevedono ripercussioni sull'economia pubblica. Dal momento che nei prossimi anni il FIF realizzerà importanti eccedenze anche a fronte di conferimenti leggermente più bassi, la creazione di valore aggiunto a livello nazionale non subirà ripercussioni dovute al finanziamento dei progetti infrastrutturali tramite il FIF.

Anche le altre modifiche di legge non hanno ripercussioni sull'economia pubblica.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

Le leggi da modificare sono state emanate nell'ambito della procedura ordinaria, fondandosi sulla Costituzione federale. La base giuridica costituzionale risulta dall'ingresso dei singoli atti normativi di cui si propone la modifica. Le modifiche richieste con il presente atto mantello sono conformi a queste norme costituzionali.

## **6.2                   Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Le presenti misure non hanno ripercussioni sugli impegni che scaturiscono da accordi internazionali o dall'adesione a organizzazioni o commissioni internazionali.

## **6.3                   Forma dell'atto**

Per l'attuazione giuridica delle misure richieste devono essere modificate dieci leggi federali. Le misure sono raggruppate in un cosiddetto atto mantello, che prende la forma di una legge federale e sottostà a referendum facoltativo. Questo modo di procedere è giustificato dall'obiettivo comune delle diverse misure (riforme strutturali).

## **6.4                   Subordinazione al freno alle spese**

Il disegno non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa. Il progetto non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

Sebbene la nuova regolamentazione sul finanziamento della misurazione ufficiale contenuta nella LGI preveda nuove disposizioni sui sussidi, queste ultime sono riprese ampiamente dall'OFMU. L'unica modifica materiale rispetto alla normativa vigente consiste nella possibilità di impostare in maniera più flessibile le percentuali, finora prescritte rigidamente, relative alla partecipazione della Confederazione a ciascuna misura e quindi di consentire una migliore definizione delle priorità. La nuova regolamentazione, tuttavia, prevede esplicitamente che l'impiego di mezzi finanziari non superi quello attuale. Una subordinazione al freno alle spese non è necessaria, dal momento che non vengono decise nuove spese.

## **6.5                   Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale**

La legge federale concernente agevolazioni amministrative e misure di sgravio del bilancio della Confederazione non comporta cambiamenti nella ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Neppure la ripartizione dei compiti in comune legati alla misurazione ufficiale subisce variazioni a seguito della modifica della LGI e della contemporanea abrogazione dell'OFMU.

## **6.6                   Delega di competenze legislative**

Il presente disegno di legge contiene diverse disposizioni che prevedono la delega di competenze legislative. Pertanto, il nostro Consiglio ha la possibilità di emanare a

livello di ordinanza le disposizioni di esecuzione necessarie per l'attuazione delle leggi.

#### *Legge sulla geoinformazione*

L'articolo 38 capoverso 1<sup>quater</sup> D-LGI modifica la competenza per l'emanazione di disposizioni di esecuzione concernenti il calcolo dei contributi della Confederazione a favore della misurazione ufficiale. Fino a oggi tale disciplinamento, ora delegato al nostro Consiglio, era di competenza dell'Assemblea federale (OFMU).

#### *Legge sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni*

L'articolo 38 capoverso 4 D-LSCPT autorizza il nostro Collegio a prevedere eccezioni per il versamento di indennità alle persone obbligate a collaborare e per la riscossione della partecipazione dei Cantoni alle spese.

Secondo l'articolo 38a capoverso 1 D-LSCPT il nostro Consiglio ha la facoltà di disciplinare nelle disposizioni di esecuzione il calcolo e il versamento delle indennità nonché il calcolo e riscossione delle partecipazioni alle spese. Può calcolare le partecipazioni alle spese e le indennità nei singoli casi, come avvenuto finora, oppure sotto forma di importi forfettari (cpv. 2).

## **6.7 Protezione dei dati**

La protezione dei dati è rilevante per quanto concerne i dati (soprattutto i dati personali degni di particolare protezione) e il loro trattamento da parte del sistema di trattamento del Servizio SCPT. Con l'adeguamento degli articoli 7 e 8 LSCPT tale procedura viene descritta in modo più chiaro e completata. Da un lato, all'articolo 7 lettera d lo scopo del trattamento dei dati viene precisato menzionando esplicitamente che le analisi sono incluse nel trattamento dei dati. Dall'altro, le modifiche dell'articolo 8 lettere d ed e permettono di definire con maggiore precisione il contenuto del sistema di trattamento. I requisiti previsti dal diritto in materia di protezione dei dati relativi all'esattezza dei dati, al diritto di rettifica e alla sicurezza dei dati sono presi pienamente in considerazione.

