



19.071

**Messaggio
concernente la semplificazione e l'ottimizzazione
della gestione delle finanze pubbliche
(Modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione)**

del 27 novembre 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione.

Nel contempo vi chiediamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2017 | M | 16.4018 | A favore di una presentazione dei conti che esponga la situazione reale inerente alle finanze e ai ricavi (S 28.2.17, Hegglin; N 14.6.17) |
| 2018 | M | 16.3634 | Nessun allentamento del freno all'indebitamento (N 28.11.16, Commissione delle finanze CN; S 12.6.18) |

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

27 novembre 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Scopo del progetto è migliorare la gestione delle finanze pubbliche. D'ora in poi tutte le delimitazioni contabili temporali e gli accantonamenti figureranno anche nel conto di finanziamento. Nel contempo si coglie l'occasione per apportare ulteriori adeguamenti alla legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC). Da un lato vengono leggermente allentate le condizioni riguardanti le aggiunte al preventivo, per permettere alle unità amministrative di allestire i loro preventivi con maggior precisione. Dall'altro, vengono aggiornati i principi della presentazione dei conti ed eliminate le ridondanze con gli standard contabili internazionali IPSAS.

Situazione iniziale

La mozione Hegglin (16.4018), accolta il 14 giugno 2017 dalle Camere federali, chiedeva al Consiglio federale di adeguare la presentazione dei conti in modo da fornire un'immagine possibilmente reale del patrimonio, delle finanze e dei ricavi. L'autore della mozione riteneva altresì necessario verificare la possibilità di gestire le finanze pubbliche mediante il conto economico. All'origine della mozione vi erano le elevate concentrazioni di pagamenti derivanti dagli aggi sull'emissione di prestiti, dai pagamenti anticipati dell'imposta federale diretta e dal differimento dei rimborsi dell'imposta preventiva. In passato tutto ciò ha portato a eccedenze nel conto di finanziamento, ma anche a oneri prevedibili quali pagamenti di interessi maggiori sull'intera durata di validità del prestito, una diminuzione dei pagamenti di imposte nell'anno fiscale e futuri rimborsi dell'imposta preventiva. Il differimento dei pagamenti rende più difficoltoso formulare una stima realistica dello stato delle finanze pubbliche.

Il Consiglio federale ha già reagito a quest'evoluzione apportando cambiamenti mirati al conto di finanziamento. Dal 2017 gli aggi e i disaggi nonché le commissioni legate all'emissione di prestiti e titoli del mercato monetario vengono ripartiti sulla durata del prestito. Con il consuntivo 2017 il Consiglio federale ha quindi modificato la prassi relativa all'imposta preventiva, inserendo per la prima volta l'accantonamento per futuri rimborsi dell'imposta preventiva anche nel conto di finanziamento. Con il presente messaggio si intende dunque creare le basi giuridiche affinché le delimitazioni temporali e gli accantonamenti risultanti nel conto economico vengano ripresi in maniera uniforme nel conto di finanziamento. In questo modo, come richiesto nella mozione, le finanze pubbliche vengono gestite secondo il principio della conformità temporale per analogia a quanto avviene nel conto economico.

Contenuto del progetto

Per strutturare il conto di finanziamento, per quanto opportuno e possibile, secondo il principio della conformità temporale, come avviene per il conto economico, occorre adeguare le definizioni di entrate e uscite della legge federale sulle finanze

della Confederazione (art. 3 cpv. 5 e 6 LFC). Lo scopo è esplicitare maggiormente nel testo di legge come le uscite e le entrate del conto di finanziamento vengano desunte dalle spese e dai ricavi del conto economico e quali differenze continuino a sussistere. Le transazioni che implicano differimenti di periodo tra i singoli esercizi verranno in futuro considerate anche nel conto di finanziamento. Come avviene nel conto economico, le uscite e le entrate vanno a incidere sull'esercizio in cui si verificano l'onere e lo sgravio dal punto di vista economico e non più al momento del pagamento. Rimangono esclusi gli investimenti, che continuano a comparire nel conto di finanziamento nel momento in cui vengono effettuati e non nel momento dell'ammortamento del corrispondente valore patrimoniale.

Le modifiche proposte intendono ridurre all'essenziale le differenze tra conto di finanziamento e conto economico. In questo modo risulta anche più semplice evidenziare la relazione tra i due conti, che si riferiscono alle medesime finanze, pur perseguendo scopi diversi. Il conto economico mostra la variazione del patrimonio, mentre il conto di finanziamento rivela se la Confederazione è riuscita a far fronte ai suoi consumi e ai suoi investimenti senza aumentare il proprio debito, come imposto dal freno all'indebitamento. Si presume che la modifica proposta non influisca sul margine di manovra politico-finanziario del preventivo, in quanto solitamente le delimitazioni temporali e gli accantonamenti risultano soltanto in sede di chiusura annuale dei conti. Tuttavia, il saldo di finanziamento a consuntivo dovrebbe risultare inferiore rispetto a prima, sempre che vengano costituiti nuovi accantonamenti.

Il progetto contiene ulteriori adeguamenti in seno alla LFC, che non sono direttamente connessi con l'allineamento tra conto di finanziamento e conto economico. Da un lato vengono semplificate e leggermente allentate le norme alla base dei crediti aggiuntivi e dei sorpassi di credito, nell'ottica di un allestimento più preciso del preventivo da parte delle unità amministrative. Dall'altro, vengono aggiornati i principi della presentazione dei conti ed eliminate le ridondanze con gli standard contabili internazionali IPSAS.

Indice

Compendio	334
1 Situazione iniziale	338
1.1 Necessità di agire e obiettivi	338
1.2 Alternativa esaminata e soluzione scelta	339
1.2.1 Alternativa esaminata: gestione delle finanze pubbliche mediante il conto economico	339
1.2.2 Soluzione scelta: allineare il conto di finanziamento al conto economico	341
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del nostro Consiglio	342
1.4 Interventi parlamentari	342
2 Rinuncia allo svolgimento di una procedura di consultazione	343
3 Relazione con gli «European Public Sector Accounting Standards»	344
4 Punti essenziali del progetto	345
4.1 Semplificazione e ottimizzazione della gestione delle finanze pubbliche	345
4.1.1 Adeguamento della definizione di uscite e di entrate	345
4.1.2 Operazioni interessate dall'adeguamento delle definizioni di uscite e di entrate	345
4.1.3 Operazioni non interessate dall'adeguamento delle definizioni di uscite e di entrate	346
4.1.4 Momento dell'attuazione	346
4.2 Semplificazione della procedura per i crediti aggiuntivi	346
4.3 Introduzione di una nuova destinazione vincolata a favore del Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA)	347
4.4 Aggiornamento del diritto in materia di presentazione dei conti	348
4.4.1 Deroghe agli IPSAS	348
4.4.2 Abrogazione delle prescrizioni della LFC sull'iscrizione a bilancio e sulla valutazione	349
4.4.3 Rinuncia all'allegato al preventivo	350
5 Commento ai singoli articoli	350
5.1 Uscite ed entrate	350
5.2 Crediti aggiuntivi e sorpassi di credito	356
5.3 Rinuncia all'allegato al preventivo	363
5.4 Conto annuale e consuntivo consolidato della Confederazione	364
5.4.1 Conto annuale	364
5.4.2 Consuntivo consolidato della Confederazione	367
5.5 Prestiti della Confederazione	370

5.6	Diritto transitorio	371
5.7	Modifica di altri atti normativi	371
5.7.1	Modifica di espressioni	371
5.7.2	Modifica della legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN)	372
5.7.3	Modifica della legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale e aereo (LUMin)	372
5.8	Necessità di coordinamento con altri atti normativi	373
6	Ripercussioni	373
6.1	Ripercussioni per la Confederazione	373
6.1.1	Ripercussioni finanziarie del progetto	373
6.1.2	Ripercussioni sul freno all'indebitamento	376
6.1.3	Ripercussioni sulla qualità del preventivo	378
6.1.4	Ripercussioni sulla presentazione dei conti	378
6.1.5	Ripercussioni sul rendiconto finanziario	379
6.2	Ripercussioni per i Cantoni	379
7	Aspetti giuridici	379
7.1	Costituzionalità	379
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	381
7.3	Forma dell'atto	381
7.4	Subordinazione al freno alle spese	381
7.5	Delega di competenze legislative	382
	Legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC) (Disegno)	383

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

La mozione 16.4018 a favore di una presentazione dei conti che esponga la situazione reale inerente alle finanze e ai ricavi (di seguito «Mozione Hegglin», depositata il 14 dicembre 2016 dal consigliere agli Stati Peter Hegglin e accolta il 14 giugno 2017 dalle vostre Camere, chiede al nostro Collegio di adeguare la presentazione dei conti in modo da fornire un'immagine possibilmente reale del patrimonio, delle finanze e dei ricavi. Ritieni inoltre necessario verificare se sia vantaggioso gestire le finanze della Confederazione mediante il conto economico.

Spunto per la mozione è stata l'esposizione, giudicata non in linea con il principio della conformità temporale, del risultato di finanziamento, rilevante per la gestione delle finanze della Confederazione. Il risultato non corrisponde infatti alla situazione reale dei ricavi dell'anno in corso. Come esempi vengono adottati gli aggi elevati sull'emissione di titoli, i pagamenti anticipati dell'imposta federale diretta e i rimborsi differiti dell'imposta preventiva. Mentre queste operazioni, a eccezione dell'imposta federale diretta, vengono attribuite nel conto economico all'anno economico di riferimento attraverso delimitazioni temporali e accantonamenti, nel conto di finanziamento esse compaiono in linea di principio al momento del pagamento. Nella motivazione della mozione si critica inoltre la gestione duale delle finanze mediante un conto di finanziamento e un conto economico, perché va a scapito della comprensione del conto annuale.

I punti critici evidenziati nella mozione sono già stati in parte risolti. Con l'ottimizzazione del Nuovo modello contabile¹ sono state create le condizioni per limitare sul piano temporale anche nel conto di finanziamento gli aggi e i disaggi nonché le commissioni legate all'emissione di prestiti e titoli del mercato monetario. Dal 2017 essi vengono ripartiti sulla durata del prestito. Per quanto riguarda l'imposta preventiva, le pretese di rimborso sotto forma di delimitazioni temporali sono già considerate nel conto di finanziamento dal 2007. Con il consuntivo 2017 il nostro Consiglio ha esteso questa pratica alle pretese di rimborso che vengono iscritte a bilancio come accantonamenti². Per quanto riguarda l'imposta federale diretta, anche il conto economico tiene conto dei pagamenti e non delle cifre secondo il principio della conformità temporale. È previsto il passaggio dalla contabilizzazione secondo il principio di cassa a quello secondo il principio di competenza. Esso viene attuato in un progetto separato e in collaborazione con i Cantoni. L'attuazione riguarda allo stesso modo sia il conto economico sia il conto di finanziamento.

¹ Messaggio del 12 novembre 2014 concernente l'ottimizzazione del Nuovo modello contabile (NMC), FF 2014 8061, 8095 seg. (14.077).

² Cfr. Rapporto sul Consuntivo 2017, Volume 1, pag. 115 segg., alla pagina www.ebv.admin.ch > Rapporti finanziari > Consuntivo.

Nel quadro dell'elaborazione del presente progetto sono state esaminate in modo esaustivo le operazioni che vengono registrate nel conto economico in maniera differita rispetto al conto di finanziamento. La nuova normativa proposta tiene conto delle direttive del freno all'indebitamento e avvicina nel contempo il risultato del conto di finanziamento alla situazione effettiva delle finanze e dei ricavi dell'anno in corso. In particolare, in questo modo si assicura che in futuro il risultato non venga più compromesso da fattori straordinari dovuti a differimenti. Inoltre, viene uniformata la prassi: d'ora in poi tutte le delimitazioni temporali e gli accantonamenti vengono riportati nel conto di finanziamento.

Nel contempo, si coglie l'occasione per apportare ulteriori modifiche alla legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC). Tra esse rientrano le regole riguardanti i crediti aggiuntivi e i sorpassi di credito, in modo che gli accantonamenti non preventivati e le delimitazioni contabili passive non vengano più esclusi dall'obbligo di chiedere un'aggiunta, poiché integrati nel conto di finanziamento. Le relative uscite sottostanno così alle direttive del freno all'indebitamento già al momento della delimitazione temporale o dell'accantonamento. Inoltre, devono essere lievemente allentate le condizioni per i sorpassi dei crediti a preventivo nel settore amministrativo, per diminuire i casi di preventivazione prudente e ridurre il ricorso a crediti aggiuntivi. Questi ultimi sono tra le cause di residui di credito costantemente alti. Inoltre, vengono precisati i principi della presentazione dei conti ed eliminate le ridondanze esistenti. Infine, occorre consentire alla Tesoreria federale di emettere prestiti sotto forma di titoli contabili basati su certificati globali o diritti valori e di convertire certificati globali in diritti valori e viceversa durante il periodo di validità dei prestiti.

Il progetto contiene inoltre una modifica della legge federale sulle strade nazionali (LSN)³ e della legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale e aereo (LUMin)⁴. Con essa si intendono vincolare i proventi derivanti dalla gestione delle strade nazionali e dalla partecipazione ai costi degli impianti stradali nazionali, destinandoli al Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA).

1.2 Alternativa esaminata e soluzione scelta

1.2.1 Alternativa esaminata: gestione delle finanze pubbliche mediante il conto economico

La mozione Hegglin incarica il nostro Consiglio di verificare se le finanze pubbliche possano essere gestite attraverso il conto economico. Oggi la gestione politico-finanziaria delle finanze della Confederazione avviene mediante il conto di finanziamento. Il freno all'indebitamento impone che la Confederazione equilibri a lungo termine le sue uscite ed entrate (art. 126 Cost.⁵). Pertanto la Confederazione non può

³ RS 725.11

⁴ RS 725.116.2

⁵ RS 101

contrarre nuovi debiti, né per uscite legate ai consumi né per investimenti. Lo scopo del freno all'indebitamento è pertanto stabilizzare il debito; le entrate e le uscite del conto di finanziamento sono i principali strumenti di gestione per raggiungere questo obiettivo. Se gli strumenti di gestione fossero invece i ricavi e le spese del conto economico, l'obiettivo cambierebbe; la Confederazione manterrebbe in equilibrio il suo patrimonio netto o capitale proprio. A queste condizioni, essa potrebbe finanziare i suoi investimenti mediante nuovi debiti, in quanto genererebbe nel contempo nuovi valori patrimoniali senza ridurre il capitale proprio. Tutto ciò sarebbe in contrasto con il freno all'indebitamento.

La differenza più importante tra il conto economico e il conto di finanziamento può essere sintetizzata nel modo seguente⁶: nell'ambito dei *beni amministrativi* il conto di finanziamento tiene conto delle uscite e delle entrate per investimenti a partire dal momento in cui esse si verificano. Gli importi vengono iscritti nel *conto degli investimenti* appositamente allestito e confluiscono direttamente nel conto di finanziamento. Contrariamente al conto economico, nel conto di finanziamento non si considera il fatto che i beni patrimoniali sono impiegati su più periodi. Pertanto, le uscite e le entrate per investimenti non si ripercuotono direttamente sul conto economico, poiché esse, all'atto dell'investimento, generano un bene patrimoniale o un attivo. Il conto economico mostra invece la diminuzione del valore del bene patrimoniale o le oscillazioni del valore che sopraggiungono nel periodo di detenzione. Il diverso trattamento dei beni amministrativi nei due conti è una conseguenza diretta delle direttive del freno all'indebitamento menzionato. La tenuta di un conto degli investimenti e l'inserimento di tali beni nel conto di finanziamento assicurano che gli investimenti sottostiano altresì alle restrizioni budgetarie e non vengano privilegiati rispetto alle restanti uscite.

La rigida impronta conferita dal conto economico alla gestione delle finanze avrebbe le seguenti conseguenze:

- *il campo d'applicazione del freno all'indebitamento verrebbe limitato*: con l'introduzione del freno all'indebitamento è stato sancito espressamente quanto sia importante considerare gli investimenti ai fini dell'efficacia dello stesso. Solo in questo modo le finanze della Confederazione vengono contemplate interamente. Con una gestione delle finanze mediante il conto economico, gli investimenti nei beni amministrativi non sarebbero più soggetti al freno all'indebitamento nel momento in cui vengono eseguiti. Si creerebbe un falso incentivo, che porterebbe a prediligere gli investimenti rispetto ad altre uscite, poiché i loro costi effettivi verrebbero imputati al freno all'indebitamento soltanto negli anni successivi mediante ammortamenti. Pertanto, malgrado un conto economico equilibrato, il debito crescerebbe e si arriverebbe in futuro a una delimitazione del margine d'azione sul piano politico-finanziario⁷.

⁶ Cfr. Rapporto sul Consuntivo 2018, Volume 1, pag. 206 seg., alla pagina www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Consuntivo.

⁷ Messaggio del 5 luglio 2000 sul freno all'indebitamento, FF 2000 4047, 4069 segg. (00.060).

- *La gestione del risultato sarebbe limitata:* i valori del conto degli investimenti possono essere gestiti direttamente dai rappresentanti decisionali politici e servono dunque alla definizione delle priorità politiche. Al contrario, la diminuzione del valore dei beni amministrativi e le sue oscillazioni non sono influenzabili e dunque non sono adatti quali strumenti di gestione politica. Gli ammortamenti dell'attivo fisso sono una conseguenza di decisioni di investimento pregresse e non possono più essere modificati. Le variazioni di valutazione delle partecipazioni ai beni amministrativi rispecchiano la quota del risultato annuo delle imprese della Confederazione. Una parte sostanziale di queste quote dei risultati annui rimane tuttavia nelle imprese della Confederazione poiché serve per lo sviluppo delle loro attività e non può essere utilizzata per adempiere direttamente i compiti dell'Amministrazione centrale. Per questo motivo nel conto di finanziamento, rilevante per la gestione, vengono considerati soltanto i pagamenti dei dividendi anziché la quota dei risultati annui.
- *Servirebbe una modifica della Costituzione:* l'orientamento al conto economico è stato discusso nel dettaglio e respinto già nel messaggio sul freno all'indebitamento⁸. Un nuovo orientamento del freno all'indebitamento sulla base del conto economico mediante una semplice modifica legislativa non sarebbe conforme al testo della Costituzione federale e si scosterebbe dai documenti probanti in tale materia. Il passaggio a una gestione delle finanze tramite il conto economico renderebbe necessaria una modifica della Costituzione, poiché con tale modifica non sarebbero più i debiti a essere stabilizzati, ma il capitale proprio. Ciò potrebbe essere evitato solo se con il passaggio al conto economico venisse introdotta una regola aggiuntiva che vieti il finanziamento degli investimenti attraverso i debiti (grado di autofinanziamento degli investimenti del 100 %). Alcuni Cantoni prevedono una regola integrativa simile. Per verificarne il rispetto, si deve tuttavia allestire un conto di finanziamento, detraendo gli ammortamenti e le ulteriori variazioni di valutazione del patrimonio dalle spese e, al loro posto, aggiungendo gli investimenti. Ciò corrisponde a livello di contenuto alla soluzione proposta dal nostro Consiglio (cfr. n. 1.2.2)

Per queste ragioni, l'opzione di basare la gestione politico-finanziaria completamente sul conto economico è stata respinta.

1.2.2 Soluzione scelta: allineare il conto di finanziamento al conto economico

Per agevolare il confronto a livello di gestione politico-finanziaria ed economico-aziendale, il conto economico e il conto di finanziamento devono essere allineati tra loro, per quanto opportuno e consentito dalla Costituzione. Come illustrato nel capitolo 1.2.1, non è possibile farlo a livello dei beni amministrativi, poiché ciò limiterebbe il campo d'applicazione del freno all'indebitamento e sarebbe in contra-

⁸ Messaggio del 5 luglio 2000 sul freno all'indebitamento, FF **2000** 4047, 4064 (00.060).

sto con l'idea alla base di tale strumento. Invece, le operazioni che non rientrano nel conto degli investimenti possono essere rappresentate secondo il principio della conformità temporale anche nel conto di finanziamento senza grandi ripercussioni. In questo modo le differenze tra i due conti si riducono notevolmente. Pertanto, la comprensibilità del conto annuale migliora, come chiesto nella mozione Hegglin. Le maggiori differenze in termini di importi tuttavia permangono (variazioni di valutazione, in particolare di partecipazioni e investimenti materiali nell'ambito dei beni amministrativi). Per contro, la presentazione del risultato del conto di finanziamento risulterà in futuro sempre meno distorta a causa di fattori straordinari legati a differimenti temporali.

Con il presente messaggio vengono create le basi giuridiche per iscrivere transazioni nel conto di finanziamento applicando il più possibile il principio della conformità temporale. A tal fine, la definizione di entrate e uscite di cui all'articolo 3 della LFC⁹ viene modificata. La derivazione dal conto economico viene semplificata, poiché non vengono calcolati gli ammortamenti e le altre variazioni di valutazione dei beni amministrativi né le rettifiche di valore dei contributi per investimenti, mentre sono tenute in considerazione le uscite e le entrate per investimenti (quindi la creazione e l'alienazione di beni amministrativi). In questo modo il conto di finanziamento si avvicina anche alle raccomandazioni del modello di presentazione dei conti armonizzato (MPCA2) per i Cantoni e i Comuni. Nel MPCA2 le uscite e le entrate correnti vengono dedotte in modo analogo dalle spese e dai ricavi del conto economico, per poi aggiungere le uscite e le entrate per investimenti del conto degli investimenti, in modo da ottenere le entrate e uscite¹⁰.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del nostro Consiglio

Il progetto non era stato annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016¹¹ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016¹² sul programma di legislatura 2015–2019. In quel momento non era ancora prevedibile, in quanto la mozione Hegglin fu trasmessa al nostro Consiglio soltanto il 14 giugno 2017.

1.4 Interventi parlamentari

Il nostro Collegio propone di togliere dal ruolo le seguenti due mozioni:

- *Mozione Hegglin* del 14 dicembre 2016 (16.4018, A favore di una presentazione dei conti che esponga la situazione reale inerente alle finanze e ai ricavi): il nostro Consiglio è incaricato di adeguare la presentazione dei conti in

⁹ RS 611.0

¹⁰ Cfr. il Manuale MPCA2, Allegato C, pag. 7 segg., al seguente indirizzo: www.srs-cspsc.ch/it (disponibile solo in tedesco e francese).

¹¹ FF 2016 909 segg. (16.016)

¹² FF 2016 4605 segg. (16.016)

modo da fornire un'immagine possibilmente reale inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi. Occorre inoltre verificare la possibilità di gestire le finanze pubbliche mediante il conto economico. Con il presente progetto il nostro Collegio attua la mozione Hegglin. Il nostro intento è quello di allineare il più possibile il conto di finanziamento al conto economico allo scopo di impostarlo maggiormente secondo il principio della conformità temporale (cfr. in particolare n. 4.1 e 5.1). Esso continua comunque a rimanere la base per il freno all'indebitamento, in quanto racchiude anche gli investimenti (cfr. n. 1.2.1).

- *Mozione della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale* dell'8 settembre 2016 (16.3634, Nessun allentamento del freno all'indebitamento): il nostro Consiglio è incaricato di «precisare nella legge il freno all'indebitamento, un meccanismo che ha dato risultati positivi, in modo da escludere un allentamento della regolamentazione in vigore». La richiesta della mozione non può essere esaudita direttamente. Le vostre Camere potrebbero sì sancire espressamente nella LFC che le disposizioni del freno all'indebitamento non possono essere modificate. Il tutto avrebbe tuttavia carattere meramente dichiarativo; le vostre Camere non sarebbero vincolate e potrebbero annullare la relativa disposizione in qualsiasi momento. Il nostro Collegio interpreta dunque la mozione come esortazione nei suoi confronti a rinunciare ad adeguamenti della normativa riguardante il freno all'indebitamento. Ciò è quanto abbiamo deciso espressamente il 22 maggio 2019¹³. La richiesta della mozione è pertanto adempiuta.

2 **Rinuncia allo svolgimento di una procedura di consultazione**

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge sulla consultazione (LCo)¹⁴ la procedura di consultazione è indetta per la preparazione di progetti ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. Sulla base dell'articolo 3a capoverso 1 lettera a LCo si può rinunciare a una procedura di consultazione se il progetto concerne principalmente l'organizzazione o le procedure di autorità federali o la ripartizione delle competenze tra autorità federali.

Il presente progetto riguarda l'organizzazione, le procedure e le competenze del nostro Collegio e delle vostre Camere nell'ambito della legislazione sulle finanze della Confederazione (allineamento del conto di finanziamento al conto economico, crediti aggiuntivi/sorpassi di credito e presentazione dei conti) e comprende anche un adeguamento tecnico rispetto ai prestiti della Confederazione, che ora devono essere emessi o convertiti sotto forma di titoli contabili [cfr. n. 5.5]). La maggior

¹³ Comunicato stampa del Consiglio federale del 22 maggio 2019 («Il Consiglio federale accorda maggiore flessibilità nell'esecuzione del preventivo») al seguente indirizzo: www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-75146.html.

¹⁴ RS 172.061

parte del progetto riguarda una revisione parziale della LFC¹⁵. La modifica di altri atti normativi concerne in primo luogo l'adeguamento di definizioni (cfr. n. 5.7.1). Per queste ragioni è stato possibile rinunciare a una procedura di consultazione conformemente all'articolo 3a capoverso 1 lettera a LCo.

3 Relazione con gli «European Public Sector Accounting Standards»

Analogamente agli standard contabili internazionali («International Public Sector Accounting Standards», IPSAS), anche il diritto europeo non contiene alcuna prescrizione sulla preventivazione nel settore pubblico e nemmeno norme che stabiliscano se uno Stato debba gestire le proprie uscite ed entrate mediante il conto di finanziamento, il conto economico o in altro modo.

Nell'ambito della presentazione dei conti sono però riconoscibili determinati approcci: dal 2013 nell'UE si tenta di sviluppare e attuare un quadro europeo di presentazione dei conti armonizzato per il settore pubblico, ossia le norme «European Public Sector Accounting Standards» (EPSAS)¹⁶. Al momento non è possibile prevedere se questi lavori porteranno a risultati positivi. Oltre ai possibili costi iniziali e di attuazione elevati, si rileva con sguardo critico che un'armonizzazione può essere efficace a livello politico soltanto se oltre alla presentazione dei conti vengono considerate anche le finanze pubbliche¹⁷. Inoltre, ancora non è chiaro in che misura gli EPSAS riprenderanno gli IPSAS.

Per la Confederazione continua quindi a non esserci una vera e propria alternativa agli IPSAS, i quali si sono rivelati efficaci sia per il conto annuale sia per il consuntivo consolidato. Gli IPSAS sono gli unici standard riconosciuti per il settore pubblico. Per questo, il nostro Consiglio accolse già nel 2012 gli IPSAS nell'ordinanza sulle norme contabili riconosciute¹⁸¹⁹. Un'attuazione degli IPSAS che sia più ampia possibile può pertanto continuare a essere considerata una buona pratica nella presentazione dei conti pubblici.

Anche l'Accordo sulla cooperazione nel settore statistico²⁰ (concluso nel quadro dei Bilaterali II) concernente, tra le altre cose, il Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità, non è interessato dalle nuove definizioni di uscite e di entrate (art. 3 D-LFC) né dalla nuova procedura riguardante i crediti aggiuntivi e i sorpassi di credito (art. 33 segg. D-LFC).

¹⁵ RS 611.0

¹⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/epsas/overview> e https://ec.europa.eu/eurostat/documents/9101903/9823491/EPSAS_Progress_Report_2019.pdf.

¹⁷ www.epsas.eu/en/what-needs-to-be-done.html (cifra II).

¹⁸ RS 221.432

¹⁹ Comunicato stampa del Consiglio federale del 22 novembre 2012 al seguente indirizzo: www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/aktuell/news/2012/2012-11-22.html.

²⁰ RS 0.431.026.81; cfr. anche messaggio del 12 novembre 2014 concernente l'ottimizzazione del Nuovo modello contabile (NMC), FF 2014 8086 seg.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 Semplificazione e ottimizzazione della gestione delle finanze pubbliche

4.1.1 Adeguamento della definizione di uscite e di entrate

Nel conto economico ogni operazione viene attribuita al periodo contabile in cui si è verificata sul piano economico. Il momento dell'esecuzione dell'affare (pagamento) non ha importanza. Per garantire un'esposizione del risultato contabile che rispetti il principio di conformità temporale, sono necessarie ulteriori registrazioni in seno al conto annuale. D'ora in poi queste registrazioni dovranno figurare anche nel conto di finanziamento. Per questo, tali operazioni verranno in futuro esposte anche nel conto di finanziamento secondo il principio di conformità temporale.

Per impostare il conto di finanziamento secondo il principio di conformità temporale in modo che sia il più possibile in linea con il conto economico, si devono adeguare le *definizioni di uscite e di entrate secondo la LFC* (art. 3 cpv. 5 e 6 D-LFC). Nel contempo dal testo della legge deve emergere in modo più chiaro come le uscite e le entrate del conto di finanziamento vengano dedotte dalle spese e dai ricavi del conto economico e quali siano le differenze rimanenti. Così facendo le differenze tra conto economico e conto di finanziamento si riducono notevolmente e il conto annuale risulta più comprensibile.

4.1.2 Operazioni interessate dall'adeguamento delle definizioni di uscite e di entrate

L'adeguamento delle definizioni di uscite e di entrate interessa le seguenti operazioni:

- delimitazioni contabili temporali;
- variazioni di valutazione dei beni patrimoniali;
- variazioni di valutazione di impegni finanziari;
- conferimenti a o prelevamenti da finanziamenti speciali iscritti nel capitale di terzi;
- costituzione e scioglimento di accantonamenti e
- impegni verso la previdenza del personale.

Le delimitazioni temporali e le modifiche degli accantonamenti nell'ambito dell'imposta preventiva vengono già oggi esposte nel conto di finanziamento. Lo stesso vale per gli aggi e i disaggi nonché le commissioni inerenti all'emissione di prestiti e titoli del mercato monetario. Questi vengono ripartiti o limitati sulla durata dei titoli di debito (variazioni di valutazione di impegni finanziari). Con il presente progetto anche tutte le operazioni analoghe vengono considerate nel conto di finanziamento.

4.1.3 Operazioni non interessate dall'adeguamento delle definizioni di uscite e di entrate

La differenza sostanziale più significativa tra i due conti permane. Nell'ambito dei beni amministrativi, il conto di finanziamento continua a comprendere le uscite e le entrate per investimenti, mentre il conto economico illustra la diminuzione del valore degli investimenti correlati o le loro variazioni di valore (tra cui partecipazioni e mutui). In questo modo il pensiero alla base del freno all'indebitamento viene mantenuto, ossia stabilizzare il debito e sottoporre a tal fine anche le uscite per investimenti a restrizioni budgetarie. Il freno all'indebitamento impone che tutte le uscite vengano finanziate all'interno di un ciclo congiunturale da entrate e non ammette dunque alcun indebitamento anche per le uscite per investimenti (art. 126 Cost.).

Una parte preponderante delle uscite per investimenti della Confederazione contribuisce alla creazione di valori patrimoniali di cui la Confederazione ha bisogno per adempiere i suoi compiti (beni amministrativi, nuovo art. 3 cpv. 1 LFC). Le variazioni di valutazione dei beni amministrativi sono la conseguenza di investimenti precedenti; anche in futuro verranno dunque considerate solo nel conto economico (cfr. nello specifico n. 5.1).

4.1.4 Momento dell'attuazione

Le nuove definizioni di entrate e di uscite verranno applicate per la prima volta nell'ambito di un preventivo.

4.2 Semplificazione della procedura per i crediti aggiuntivi

Gli articoli 33–35 LFC in vigore regolano i principi, le condizioni e le procedure per il caso in cui il preventivo non preveda crediti o non ne preveda a sufficienza per una determinata spesa o un'uscita per investimenti. Queste disposizioni devono essere adeguate poiché gli accantonamenti e le delimitazioni contabili passive non iscritti a preventivo faranno parte in futuro del conto di finanziamento e non saranno quindi più escluse dall'obbligo di chiedere crediti aggiuntivi. Le uscite correlate sono dunque già soggette alle direttive del freno all'indebitamento al momento della costituzione dell'accantonamento o della delimitazione.

In questo contesto il nostro Collegio coglie l'occasione per semplificare e definire in maniera più chiara le prescrizioni inerenti ai crediti aggiuntivi e ai sorpassi di credito:

- per le spese e le uscite per investimenti, per le quali la vostra Assemblea e il nostro Consiglio hanno un margine discrezionale esiguo o nullo, sono previste ulteriori deroghe all'obbligo di richiedere un credito aggiuntivo (art. 36 cpv. 3 e 4 D-LFC). Esse sono da trattare alla stregua dei sorpassi di credito, ossia vengono sottoposti alle vostre Camere per approvazione a posteriori

nel quadro del consuntivo (cpv. 5). Ciò non è soltanto sensato sul piano economico-amministrativo, ma mira anche a migliorare la qualità del preventivo: per evitare crediti aggiuntivi, le unità amministrative tendono al giorno d'oggi a inserire determinati margini di sicurezza nelle loro stime di spesa circa i crediti a preventivo. Ciò ha generato regolarmente residui di credito relativamente elevati;

- attraverso un minimo allentamento delle condizioni per i sorpassi di crediti a preventivo nel proprio settore amministrativo, si dovrebbero ridurre ulteriormente i margini di sicurezza. Anche la nuova possibilità di superare il preventivo globale e i singoli crediti dell'1 per cento, per un massimo tuttavia di 10 milioni di franchi, è finalizzata a una preventivazione più precisa (cpv. 2). Si vuole così frenare la tendenza a prevedere margini di sicurezza generosi nel settore proprio, in cui in passato si sono verificati residui di credito maggiori rispetto alle spese di riversamento. Se si potessero ridurre i crediti a preventivo, vi sarebbe un margine d'azione politico-finanziario che il nostro Consiglio e la vostra Assemblea potrebbero sfruttare a favore dei compiti prioritari della Confederazione.

Attraverso le modifiche pianificate potranno essere ridotte le differenze sistematiche tra preventivo e consuntivo e potrà dunque essere migliorata la qualità della preventivazione. In passato, residui di credito troppo elevati hanno dato adito a critiche nei confronti del preventivo.

La sovranità della vostra Assemblea in materia di preventivo non viene limitata dalle modifiche previste. Le ulteriori deroghe all'obbligo di ottenere un credito aggiuntivo sono definite nella Costituzione o nella legge oppure riguardano uscite per cui il nostro Collegio e le vostre Camere non hanno margine discrezionale, ad esempio perché una legge federale sancisce l'ammontare delle uscite. Per il contributo della Confederazione all'AVS, il quale ammonta a una quota stabilita per legge²¹ delle uscite annue dell'AVS, non è ad esempio necessario alcun credito aggiuntivo.

Tutti i singoli sorpassi di credito devono essere sottoposti in un secondo momento alla vostra Assemblea nel quadro del consuntivo per approvazione (art. 36 cpv. 5 D-LFC). Anche le uscite vincolate o non modificabili rimangono soggette al vostro controllo politico.

4.3 Introduzione di una nuova destinazione vincolata a favore del Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA)

Il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) viene alimentato con entrate a destinazione vincolata. Riguardo ai conferimenti nel FOSTRA, il consuntivo presenta regolarmente discrepanze con il preventivo, in quanto i ricavi provenienti dalle diverse imposte e tasse non possono essere stimati con esattezza.

²¹ Art. 103 LAVS, RS **831.10**

Diverso è il discorso per gli altri conferimenti, i proventi derivanti dalla gestione delle strade nazionali e la partecipazione dei Cantoni o di terzi ai costi degli impianti stradali nazionali. Tali proventi, insieme alle altre entrate, dovrebbero essere versati al FOISTRA tramite l'USTRA. Soltanto in questo modo si può garantire che i mezzi destinati alla costruzione delle strade nazionali registrati nel bilancio della Confederazione e nel FOISTRA coincidano. Per questo è tuttavia necessaria un'ulteriore aggiunta (cfr. Seconda aggiunta al preventivo 2019). La vostra Assemblea in questo caso non possiede tuttavia alcun margine decisionale. Inoltre, di norma risulta chiaro soltanto alla fine dell'anno a quanto ammontano i proventi corrispondenti e gli eventuali sorpassi del versamento al FOISTRA iscritto a preventivo, quando è ormai troppo tardi per presentare una domanda di crediti aggiuntivi nell'ambito della procedura ordinaria.

Eventuali sorpassi nei conferimenti al FOISTRA relativi ai proventi derivanti dalla gestione delle strade nazionali e dalla partecipazione dei Cantoni o di terzi ai costi degli impianti stradali nazionali devono essere trattati con procedura semplificata secondo l'articolo 36 capoverso 3 lettera b D-LFC.

Affinché la LFC non debba essere modificata a seguito di ogni deroga di diritto speciale, risulta più opportuno formulare le leggi speciali corrispondenti in modo che tali flussi di mezzi rientrino nel campo di applicazione dell'articolo 36 capoverso 3 lettera b D-LFC. Attualmente a tal fine servono minime integrazioni nella legge federale sulle strade nazionali (LSN)²² nonché nella legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale e aereo (LUMin)²³.

4.4 **Aggiornamento del diritto in materia di presentazione dei conti**

4.4.1 **Deroghe agli IPSAS**

Sia la stesura del *conto annuale* sia quella del *consuntivo consolidato* della Confederazione si rifanno agli IPSAS²⁴ dell'omonima commissione («International Public Sector Accounting Standards Board»). Tuttavia, la Confederazione non riprende integralmente gli IPSAS, ma se ne scosta in casi fondati. Ad esempio, in caso di inoltro tardivo delle informazioni necessarie per una contabilizzazione secondo il principio della conformità temporale (p. es. nell'ambito dell'imposta federale diretta), o nel caso venga data priorità ad altre esigenze della Confederazione (p. es. rendiconto per segmento secondo il conto di finanziamento e non il conto economico). Le deroghe agli IPSAS sono motivate dal nostro Collegio nell'allegato al conto annuale e al consuntivo consolidato.

²² RS 725.11

²³ RS 725.116.2

²⁴ www.ifac.org/public-sector; vedi anche art. 1 cpv. 1 lett. e dell'ordinanza del 21 novembre 2012 sulle norme contabili riconosciute (ONCR, RS 221.432).

Secondo gli articoli 53 capoverso 2 e 64c capoverso 2 dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione²⁵ (OFC) le deroghe agli IPSAS sono inoltre disciplinate nell'Allegato 2 (conto annuale) e nell'Allegato 3 (consuntivo consolidato) dell'ordinanza. Le deroghe possono anche derivare direttamente dalla LFC. Ad esempio, le spese e i ricavi di fondi speciali secondo l'articolo 52 capoverso 3 LFC sono contabilizzati mediante conti di bilancio, al di fuori del conto economico.

La procedura vigente per le deroghe sostanziali alle prescrizioni IPSAS nell'allegamento del *conto annuale* deve essere mantenuta. Ora tuttavia viene sancito espressamente a livello di legge che le disposizioni esecutive del nostro Collegio devono contenere le deroghe essenziali agli IPSAS (art. 48 cpv. 2 D-LFC). Finora ciò è stato regolato soltanto a livello di ordinanza.

Le deroghe in ambito di *consuntivo consolidato* non hanno invece alcun effetto sulla gestione. In futuro non verranno pertanto disciplinate né nella LFC né nell'OFC, ma continueranno a essere motivate e pubblicate in allegato al consuntivo consolidato secondo l'articolo 55 capoverso 4 D-LFC.

4.4.2 **Abrogazione delle prescrizioni della LFC sull'iscrizione a bilancio e sulla valutazione**

Gli IPSAS si distinguono per l'elevata densità normativa, mentre per quanto riguarda l'iscrizione a bilancio e la valutazione contengono soltanto pochi diritti d'opzione. Per la maggior parte delle operazioni sono specificati chiaramente i principi per l'iscrizione a bilancio e la valutazione, in modo che la Confederazione non abbia alcun margine discrezionale circa il metodo da applicare.

Non è pertanto necessario mantenere le prescrizioni della LFC, rudimentali rispetto ai principi di iscrizione a bilancio e valutazione degli IPSAS. Esse non offrono né una maggiore certezza del diritto né maggiori informazioni. Al contrario, comportano addirittura il rischio di contraddizioni latenti rispetto alle prescrizioni fondamentali dell'IPSAS. Ciò avviene ad esempio quando nella LFC vi è una formulazione leggermente diversa rispetto a quella utilizzata negli IPSAS, anche se il legislatore intendeva proprio esprimere lo stesso concetto. Un esempio al riguardo è quello delle «partecipazioni rilevanti» nell'articolo 50 capoverso 2 lettera b numero 1 LFC in combinato disposto con l'articolo 58 OFC. Gli IPSAS non conoscono questo concetto e al suo posto fanno una distinzione tra partecipazioni in società controllate, collegate e rimanenti partecipazioni.

Le prescrizioni IPSAS e la pubblicazione dettagliata dei principi applicati in allegato al conto economico e al consuntivo consolidato della Confederazione²⁶ sono sufficienti. Gli articoli 49–51 LFC, che sul piano pratico non hanno più alcuna importanza, devono dunque essere abrogati. Per contro nella LFC si statuisce ora in maniera esplicita che conto economico e consuntivo consolidato della Confederazione sono da allestire sulla base delle prescrizioni IPSAS (art. 48 cpv. 1 e art. 55 cpv. 2

²⁵ RS 611.01

²⁶ Cfr. Consuntivo 2018, volume 1, pag. 140 segg. o Consuntivo consolidato della Confederazione 2018, pag. 41 segg.

D-LFC). Inoltre, i principi di una presentazione dei conti regolamentare vengono disciplinati in modo più ampio e preciso (art. 47 cpv. 2 e 3 e art. 55 cpv. 5 D-LFC).

4.4.3 Rinuncia all'allegato al preventivo

L'articolo 30 capoverso 1 LFC attualmente in vigore stabilisce che il preventivo, per contenuto e articolazione, segue il consuntivo. Le eccezioni a questo principio sono definite nello stesso capoverso. Vi si specifica infatti che il preventivo non contiene alcun conto dei flussi di tesoreria né alcun bilancio né alcuna documentazione del capitale proprio.

In futuro si intende rinunciare anche a un allegato al preventivo. Nel quadro dell'introduzione del Nuovo modello contabile (NMC) l'allegato è stato impostato in maniera più tecnica e improntato alla presentazione dei conti. Si è rinunciato sempre più a un commento dello sviluppo delle spese e dei ricavi. Sostanzialmente, l'allegato al preventivo è formato da tabelle e porzioni testuali che non vengono più adeguate annualmente. In compenso, la rendicontazione (p. es. sulle spese per il personale e le spese per beni e servizi e spese d'esercizio) è inserita nella parte generale del messaggio sul preventivo e sul consuntivo. Anche senza allegato al preventivo, dunque, le vostre Camere dispongono comunque di tutte le informazioni necessarie ai fini della gestione politico-finanziaria.

5 Commento ai singoli articoli

5.1 Uscite ed entrate

Art. 3 Definizioni

Il presente articolo definisce i concetti fondamentali del bilancio, del conto economico e del conto di finanziamento della Confederazione. Viene modificata in particolare la definizione di uscite ed entrate del conto di finanziamento (nuovi cpv. 5 e 6). In futuro, anche le operazioni che garantiscono un'esposizione del risultato secondo il principio della conformità temporale verranno considerate nel conto di finanziamento. Inoltre, viene stabilito in maniera esplicita il riferimento alle spese e ai ricavi del conto economico. La sequenza dei capoversi 1–6 è stata modificata in modo da sottolineare che i singoli concetti sono interdipendenti.

Innanzitutto si illustra la differenza tra beni amministrativi e beni patrimoniali nel bilancio della Confederazione (cpv. 1 e 2). Le variazioni di valore delle voci di bilancio all'interno di un periodo vengono registrate nel conto economico come spese e ricavi (cpv. 3 e 4) e fungono inoltre da base per le uscite e le entrate correnti del conto di finanziamento (cpv. 5 e 6). Il capoverso 7 sui gruppi di prestazioni rimane invariato sia sul piano formale sia a livello materiale.

I *capoversi 1 e 2*, che definiscono i beni amministrativi e patrimoniali, corrispondono agli attuali capoversi 5 e 6. A livello di contenuto non cambia nulla. Al capover-

so l' viene apportata una precisazione, esplicitando voci di bilancio fondamentali quali investimenti materiali, mutui e partecipazioni.

Nei *capoversi 3 e 4* sono definiti i concetti di spesa e di ricavo. Le due definizioni, ora formulate partendo da voci di bilancio note, sono improntate agli IPSAS e ad altre norme di presentazione dei conti²⁷. Si rinuncia volutamente ai termini «diminuzione di valore» e «aumento di valore» della versione precedente che, in quanto non usuali nella definizione di spesa e ricavo, costituiscono una peculiarità della LFC. Il disegno si riallaccia ai concetti già presenti nella LFC di valori patrimoniali e di capitale proprio e di terzi²⁸. Con l'adeguamento proposto vengono apportate precisazioni alle definizioni; dal punto di vista del contenuto, tuttavia, non vi sono cambiamenti.

Le spese e i ricavi rispettivamente addebitati o accreditati direttamente al capitale proprio continuano a essere esposti separatamente nel giustificativo del capitale proprio secondo l'articolo 9a capoverso 2 LFC, che rimane invariato.

Nei *capoversi 5 e 6* sono definite le uscite e le entrate del conto di finanziamento (finora cpv. 1 e 2).

Il conto economico quale punto di partenza

Il rapporto tra conto economico e conto di finanziamento viene ora sancito in modo esplicito. La base delle uscite ed entrate correnti è costituita dalle spese e dai ricavi secondo il conto economico (cfr. i precedenti cpv. 3 e 4). Ne sono escluse le variazioni di valutazione dei beni amministrativi della Confederazione e, nel caso delle uscite, anche le rettifiche di valori dei contributi per investimenti, poiché già presenti nel conto degli investimenti (cfr. le rispettive lett. a). Rientrano quindi nella definizione di uscite gli investimenti finalizzati alla costituzione di beni amministrativi della Confederazione e i contributi per investimenti che la Confederazione presta in particolare a terzi, ad esempio ai Cantoni, e per quanto concerne le entrate il compenso per l'alienazione di beni amministrativi, i rimborsi dei contributi per investimenti concessi dalla Confederazione e i contributi per investimenti che la Confederazione riceve (cfr. le rispettive lett. b).

Prestazioni erogate a titolo gratuito, come donazioni da parte di terzi e beni patrimoniali generati dalla Confederazione stessa, continueranno a essere esclusi dal conto degli investimenti. Esse sono piuttosto da intendere come variazioni del patrimonio e compaiono nel conto economico.

Per la registrazione come uscita o entrata non sarà più determinante il momento del pagamento, bensì il momento in cui sorge l'impegno o il credito. La delimitazione ai pagamenti a terzi o di terzi secondo il testo della legge vigente non corrisponde più alla prassi odierna, secondo cui le fatture pervenute vengono già registrate come uscite, mentre le fatture emesse come entrate.

²⁷ In particolare Swiss GAAP FER (Rahmenkonzept, n. 21 seg., disponibile in tedesco, francese e inglese).

²⁸ In particolare art. 3 cpv. 5 e 6 (nuovi cpv. 1 e 2), art. 9 seg., art. 53 cpv. 2 e art. 57 cpv. 1 LFC.

Derivazione delle uscite correnti dalle spese

Le *uscite correnti* comprendono le uscite proprie della Confederazione per il personale, per l'esercizio corrente e per beni materiali e d'armamento non attivabili, per le uscite finanziarie e i trasferimenti a terzi. Alla base di tale definizione vi sono le spese secondo il conto economico, eccettuate le variazioni di valutazione dei beni amministrativi. Una considerazione analoga vale per la derivazione delle entrate correnti. Per quanto riguarda le variazioni di valutazione contano essenzialmente le seguenti voci:

- *ammortamenti di investimenti materiali e immateriali*: con gli ammortamenti viene documentato il deprezzamento di beni materiali e di valori patrimoniali immateriali per la durata del loro utilizzo. Tale deprezzamento viene iscritto come spesa nel conto economico secondo il principio della conformità temporale. Anche i ricavi dalla costruzione di strade nazionali, qualora i Cantoni desiderino effettuare un ampliamento al di sopra dello standard e finanzino autonomamente questa parte, valgono come variazioni di valutazione;
- *consumo e variazioni di valutazione delle scorte*: come ad esempio munizioni e carburante;
- *rettifiche di valore di mutui con condizioni preferenziali*: il valore dei mutui viene rettificato al momento della loro concessione. A tale fine vengono quantificate le condizioni preferenziali, registrate come spese di riversamento e dedotte dall'importo effettivamente versato (componente del sussidio). Successivamente i mutui vengono rivalutati sulla durata (ricavo finanziario), così che alla fine della decorrenza o prima dell'ammortizzazione del mutuo nei registri compaia nuovamente il valore nominale;
- *rettifiche di valore di contributi per investimenti*: i contributi per investimenti della Confederazione figurano nel conto degli investimenti e sono registrati nel bilancio tra gli attivi, per poi essere completamente ammortizzati, poiché presso la Confederazione non vengono costituiti valori patrimoniali;
- *rettifiche di valore di partecipazioni*: comprendono sostanzialmente partecipazioni alle imprese della Confederazione e alle imprese di trasporto concessionarie, che ogni anno vengono valutate proporzionalmente al valore del capitale proprio. Allo stesso modo anche nel caso di partecipazioni alle banche di sviluppo si giunge a variazioni di valore a seguito delle oscillazioni del tasso di cambio.

Trasferimenti tra periodi ora considerati

La nuova formulazione di uscite ed entrate e il relativo allineamento del conto di finanziamento al conto economico fa sì che nella presentazione delle uscite e delle entrate si tenga conto maggiormente del principio della conformità temporale. Pertanto le seguenti registrazioni vanno ora considerate come uscite ed entrate:

- *delimitazioni contabili temporali*: le delimitazioni contabili attive e passive servono ad assegnare le spese e i ricavi all'esercizio contabile economicamente determinante. Nel caso dell'imposta preventiva, vengono già addebitati

tati al conto di finanziamento i rimborsi in sospeso, previsti con sicurezza, ad esempio quelli dei Cantoni. Questa prassi viene ora precisata nella nuova normativa ed estesa alle ulteriori delimitazioni, finora considerate soltanto nel conto economico. In questo modo le entrate e le uscite tendono a controbilanciarsi, perché le concentrazioni di pagamenti (p. es. vendita all'asta di licenze di telefonia mobile) vengono ripartite sugli esercizi contabili determinanti;

- *variazioni di valutazione dei beni patrimoniali*: i beni patrimoniali comprendono tutti i mezzi non vincolati all'adempimento di compiti (art. 3 cpv. 2 D-LFC). Le perdite e i profitti realizzati da beni patrimoniali fanno parte già oggi del conto di finanziamento. Ora anche gli utili e le perdite contabili (variazioni di valutazione) vanno considerati nel conto di finanziamento. Variazioni di valutazione intervengono riguardo a liquidità (utili e perdite su valute estere), crediti (perdite su debitori attese, delcredere) e derivati (oscillazioni del mercato);
- *variazioni di valutazione di impegni finanziari*: già attualmente gli aggi, i disaggi e le commissioni inerenti all'emissione di prestiti e titoli del mercato monetario vengono ripartiti o delimitati sulla durata dei titoli di debito. Con la nuova regolamentazione tale prassi viene estesa. Nel conto di finanziamento verranno registrate in futuro anche le variazioni di valutazione delle garanzie iscritte a bilancio e dei derivati, qualora questi ultimi non siano qualificati come operazioni di copertura. Le garanzie iscritte a bilancio rispecchiano il valore atteso di un possibile deflusso di fondi dalle garanzie concesse;
- *conferimenti in o prelievi da finanziamenti speciali iscritti nel capitale di terzi*: secondo l'articolo 53 LFC, vi è finanziamento speciale quando talune entrate sono vincolate all'adempimento di un compito determinato. I finanziamenti speciali sono iscritti a bilancio sotto il capitale di terzi della Confederazione, qualora la legge non consenta alcun margine di manovra circa il tipo o il momento dell'utilizzazione delle entrate (art. 61 cpv. 2 OFC). Attualmente un'attribuzione di mezzi vincolante viene soltanto considerata nel conto economico e iscritta nel bilancio come passivo. In questo modo le eccedenze di entrate dei finanziamenti speciali vengono controbilanciate nel conto economico attraverso una spesa («conferimenti in finanziamenti speciali»). Allo stesso modo, le eccedenze di uscite vengono accreditate come «prelievi dai finanziamenti speciali» nel conto economico e dunque controbilanciate. In futuro i finanziamenti speciali nel capitale di terzi verranno registrati anche nel conto di finanziamento in modo da avere un saldo neutrale. Eventuali eccedenze di entrate o di uscite di questi finanziamenti speciali non avranno quindi più alcun impatto sul risultato del conto di finanziamento. La nuova normativa non tange i finanziamenti speciali registrati nel capitale proprio, poiché la destinazione dei mezzi è meno vincolante. I conferimenti o i prelievi vengono registrati nel capitale proprio e come finora non compaiono né nel conto economico né nel conto di finanziamento;
- *accantonamenti*: vengono costituiti per eventi verificatisi nel passato, che giustificano un impegno attuale e che condurranno con una probabilità di

oltre il 50 per cento a un deflusso di mezzi che può essere quantificato in modo affidabile e che realisticamente non può più essere evitato. Con la nuova normativa, incideranno sulle uscite la costituzione o lo scioglimento di accantonamenti e non più l'utilizzazione degli accantonamenti (pagamento). Le operazioni rilevanti vengono dunque sottoposte nella linea temporale anticipatamente al freno all'indebitamento. Questo era sinora il caso soltanto per le variazioni di valutazione degli accantonamenti per l'imposta preventiva. Queste vengono iscritte nel conto di finanziamento già dall'esercizio 2017. Inoltre, con il presente adeguamento viene creata espressamente la base legale ora mancante secondo il Controllo federale delle finanze volta a includere le variazioni degli accantonamenti in ambito di imposta preventiva nel conto di finanziamento²⁹;

- *costituzione/scioglimento di impegni di previdenza del personale*: per il calcolo degli impegni di previdenza del personale i diritti alle prestazioni acquisiti dagli assicurati vengono giustapposti al capitale disponibile della cassa di previdenza. Il disavanzo viene iscritto nel bilancio come impegno netto e mostra in quale misura tale impegno potrebbe ricadere sul datore di lavoro. La valutazione dei diritti alle prestazioni avviene sulla base di criteri attuali. Nel conto economico il calcolo delle spese di previdenza tiene conto dei diritti alle prestazioni acquisiti dagli assicurati durante l'anno di rendiconto. Invece nel conto di finanziamento venivano registrati finora soltanto i pagamenti effettuati dal datore di lavoro alla cassa di previdenza durante l'anno civile. In questo modo è stato supposto implicitamente che il datore di lavoro abbia adempiuto il proprio dovere con il pagamento del suo contributo e che la cassa di previdenza possa coprire in futuro i suoi impegni attingendo dal proprio patrimonio. Tale ipotesi contrasta in un certo senso con l'iscrizione tra i passivi degli impegni di previdenza del personale. Gli oneri provenienti da coperture insufficienti della cassa di previdenza sono stati finora iscritti nel conto di finanziamento in modo differito, ossia al momento del pagamento nel quadro di una misura di risanamento. In futuro nel conto di finanziamento verranno registrate le spese per la previdenza invece dei contributi versati. Nella misura in cui i diritti alle prestazioni acquisiti superano i contributi del datore di lavoro versati, vi sarà un aggravio anticipato del conto di finanziamento e dunque una contabilizzazione maggiormente improntata al principio della conformità temporale. Per contro, un pagamento legato a una misura di risanamento non andrà più a gravare il conto di finanziamento. Esso sarà quindi paragonabile a un'utilizzazione degli accantonamenti. Per calcolare gli impegni di previdenza del personale nel modo più realistico possibile, in futuro si dovrà tenere conto del fatto che in caso di risanamento non solo la Confederazione in quanto datore di lavoro, ma anche i lavoratori dovranno sostenere una parte delle misure di risanamento («risk sharing»).

²⁹ Cfr. rapporto dettagliato del CDF sulla verifica del conto della Confederazione, pag. 24 seg. (disponibile soltanto in tedesco).

Nessun ulteriore margine discrezionale

Dal punto di vista della gestione delle finanze pubbliche, la modifica è rilevante soprattutto rispetto agli accantonamenti e agli impegni di previdenza del personale, in quanto queste spese vengono ora comprese nel calcolo dell'importo massimo delle uscite totali secondo il freno all'indebitamento al momento della loro costituzione e non solo a partire dalla loro utilizzazione. In futuro, nel quadro del consuntivo ogni nuovo accantonamento previsto verrà presentato alle vostre Camere per approvazione. Il Parlamento potrà dunque effettuare una valutazione politica già al momento della costituzione dell'accantonamento e non soltanto in occasione del pagamento. Come sinora, nel caso di accantonamenti il margine di manovra del nostro Consiglio e della vostra Assemblea rimane limitato, in quanto si tratta di impegni esistenti che devono essere rispettati qualora si verifichi l'evento. Tuttavia, non vi sarà alcun ulteriore margine discrezionale riguardo alla costituzione o allo scioglimento di accantonamenti. Nel conto economico, questi ultimi vengono già oggi costituiti secondo le prescrizioni IPSAS ed esposti nel consuntivo. Dal punto di vista della gestione politico-finanziaria diventeranno ora rilevanti in anticipo rispetto a prima.

Art. 8 cpv. 1

Come avvenuto finora, il conto economico comprende tre risultati parziali. Il risultato da partecipazioni mostra le variazioni di valore di *tutte* le partecipazioni. La delimitazione alle partecipazioni «rilevanti» deve dunque essere eliminata (cfr. anche n. 4.4.2).

Art. 8a Conto degli investimenti

Si può rinunciare alla distinzione tra risultato ordinario e straordinario. Le uscite e le entrate straordinarie per investimenti saranno ancora esposte come tali, tuttavia non più in un risultato separato. La scissione tra bilancio ordinario e straordinario è invece rilevante per il conto di finanziamento come base numerica del freno all'indebitamento.

Art. 9 cpv. 3

Il *capoverso 3* stabilisce quale sia la composizione degli impegni nel bilancio. Finora i fondi a destinazione vincolata venivano elencati come terza categoria accanto al capitale di terzi a breve e lunga scadenza. Questa articolazione non rispecchia più la prassi dall'introduzione, nel 2007, del nuovo modello contabile (NMC). I fondi a destinazione vincolata vengono iscritti nel capitale di terzi, qualora la legge non accordi espressamente un margine di manovra in funzione del tipo o del momento dell'utilizzazione. In caso contrario, vengono attribuiti al capitale proprio. Il rimando ai fondi a destinazione vincolata viene pertanto eliminato.

Art. 19 cpv. 1 lett. c

Il *capoverso 1 lettera c* viene completato dalle uscite ed entrate per investimenti presumibili. Ciò rispecchia la prassi odierna, ove le uscite e le entrate per investimenti sono parte integrante del preventivo e della pianificazione finanziaria.

Art. 27, rubrica, cpv. 1 e 2

Nella versione italiana della legge i termini di «Zusatzkredit» e «Nachtragskredit» erano stati tradotti allo stesso modo. Per poter evidenziare questa distinzione anche in italiano, l'articolo 27 va adeguato.

5.2 Crediti aggiuntivi e sorpassi di credito

Art. 33 Crediti aggiuntivi

Il *capoverso 1* sull'obbligo del nostro Collegio di chiedere crediti aggiuntivi rimane sostanzialmente invariato.

Secondo il *capoverso 2*, che sul piano del contenuto rimane pure invariato, il nostro Consiglio deve sottoporre periodicamente alla vostra Assemblea le domande di crediti aggiuntivi. Come finora, ciò si verifica due volte all'anno: il nostro Collegio sottopone alle vostre Camere la prima aggiunta insieme al messaggio concernente il consuntivo della Confederazione e la seconda aggiunta insieme al messaggio concernente il preventivo successivo (art. 24 OFC³⁰). Inoltre per ragioni politiche e di tecnica procedurale si potrà continuare a sottoporre alla vostra Assemblea singoli messaggi su crediti aggiuntivi particolarmente rilevanti³¹.

Le deroghe all'obbligo di chiedere un credito aggiuntivo (finora regolate dal cpv. 3) sono ora disciplinate nell'articolo 36.

Art. 34 Crediti aggiuntivi urgenti

Il *capoverso 1* disciplina le condizioni e la procedura per la domanda di crediti aggiuntivi urgenti. Il primo periodo corrisponde all'articolo 34 capoverso 1 LFC finora in vigore (cfr. anche art. 25 OFC). Riguardo alla competenza della Delegazione delle finanze, non si segnala alcun cambiamento sul piano del contenuto.

Il *capoverso 2* è collegato all'articolo 34 capoverso 2 LFC finora in vigore. I sorpassi di credito non sono più nominati espressamente. Essi sono ora disciplinati esclusivamente nell'articolo 36 D-LFC. In questo modo le prescrizioni sui crediti aggiuntivi e quelle sui sorpassi di credito vengono distinte chiaramente a livello formale, risultando più comprensibili (cfr. figura «Visione d'insieme della procedura di richiesta di crediti aggiuntivi»).

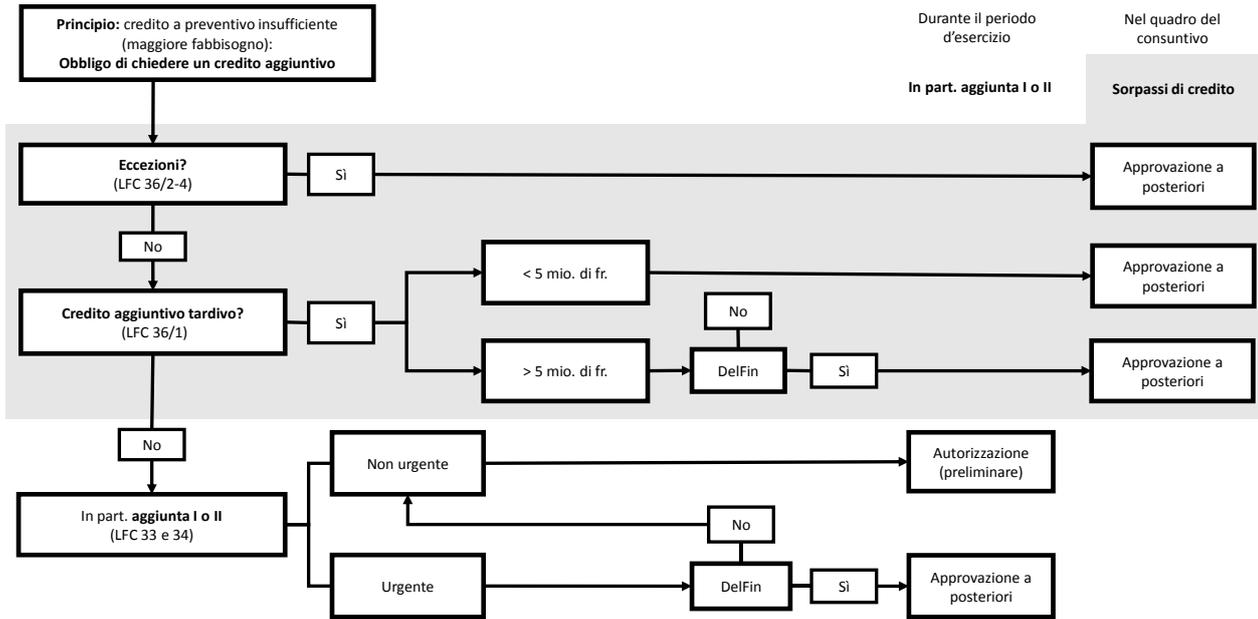
³⁰ RS 611.01

³¹ Cfr. p. es. messaggio del 16 maggio 2017 (17.007) concernente il credito aggiuntivo per onorare le fidejussioni della Confederazione con il credito quadro e garantire una flotta adeguata che batte bandiera svizzera (Prima aggiunta al preventivo 2017).

Il *capoverso 3* corrisponde al vigente articolo 34 capoverso 4 LFC e disciplina il diritto di partecipazione delle vostre Camere nel caso di un credito aggiuntivo urgente particolarmente significativo. Il valore soglia di 500 milioni di franchi rimane invariato. Ora si sancisce espressamente che un quarto dei membri di una Camera può chiedere la convocazione di una sessione straordinaria, così come stabilito nell'articolo 151 capoverso 2 Cost.³².

Figura

Visione d'assieme della procedura di richiesta di crediti aggiuntivi



Art. 35 Limitazione dei crediti aggiuntivi

Questa disposizione corrisponde al vigente articolo 37 LFC. Essendo i crediti aggiuntivi disciplinati negli articoli 33 e 34 D-LFC, per ragioni sistematiche l'attuale articolo 37 LFC viene anticipato, poiché anch'esso concerne i crediti aggiuntivi. A livello di contenuto la disposizione rimane invariata.

I sorpassi di credito, finora sanciti nell'articolo 35 LFC, sono ora oggetto dell'articolo 36 D-LFC.

Art. 36 Sorpassi di credito

L'articolo 36 disciplina ora i sorpassi di credito, che rientravano prima nell'articolo 35 LFC.

Il *capoverso 1* riprende l'articolo 34 capoverso 3 LFC finora in vigore. Sul piano pratico si verifica un'aggiunta tardiva. Poiché per motivi di tempo essa non può più essere sottoposta alla vostra Assemblea, è necessario il consenso preliminare della Delegazione delle finanze, come nel caso di un'aggiunta con versamento anticipato (cfr. sopra art. 34). Come nel diritto vigente, il coinvolgimento della Delegazione delle finanze è richiesto qualora venga superata una soglia che definisce la rilevanza, pari a cinque milioni di franchi per ogni singolo caso. Sorpassi di credito secondo il capoverso 1 devono continuare a essere richiesti soltanto in casi eccezionali.

Il nuovo *capoverso 2* offre la possibilità di superare dell'1 per cento i preventivi globali per spese di funzionamento oppure investimenti nonché i singoli crediti di cui all'articolo 30a capoverso 5 LFC, per un massimo tuttavia di 10 milioni di franchi, senza bisogno di chiedere un credito aggiuntivo. In questo modo si intendono migliorare gli incentivi ad allestire un preventivo che sia il più possibile preciso e ridurre i residui di credito. Sulla base di questa nuova disposizione, nel preventivo 2019 sarebbe stato possibile superare i preventivi globali e i singoli crediti delle unità amministrative per un totale di 114 milioni di franchi. È tuttavia improbabile che tutte le unità amministrative debbano appellarsi nello stesso momento al nuovo capoverso 2. Il nostro Collegio suppone che il preventivo continuerà a essere rispettato nel complesso nel settore proprio, tuttavia con la summenzionata preventivazione più precisa e la relativa riduzione dei residui di credito.

Nel *capoverso 3* sono elencate le spese e le uscite per investimenti per le quali, per legge, sono concessi sorpassi di credito. A tal fine, il nostro Consiglio non deve né chiedere un credito aggiuntivo alla vostra Assemblea né domandare previamente il consenso della Delegazione delle finanze. Ciò risulta opportuno soprattutto quando le leggi speciali limitano fortemente o addirittura annullano il vostro e nostro margine discrezionale politico-finanziario. Per le uscite sancite nella legge, ad esempio, non devono essere necessari crediti aggiuntivi. Si deve anche poter continuare a superare un credito a preventivo, se ciò non peggiora il risultato del conto di finanziamento rispetto al preventivo, ad esempio riguardo alle quote di terzi alle entrate della Confederazione nel caso in cui le entrate siano maggiori rispetto a quanto preventivato.

Più precisamente il nostro Consiglio deve poter esimersi dall'obbligo di chiedere un credito aggiuntivo nel caso delle spese e uscite per investimenti elencate alle lettere seguenti:

- la *lettera a* riguarda le quote di terzi a determinate entrate della Confederazione, previste dalla Costituzione o da una legge, e corrisponde all'articolo 33 capoverso 3 lettera a LFC nella versione finora in vigore. Sono quote di terzi alle entrate della Confederazione, da un lato, le quote dei Cantoni alle entrate. Nella legge federale sull'imposta federale diretta³³, ad esempio, la vostra Assemblea ha fissato la quota cantonale alle entrate a titolo di imposta federale diretta. Dall'altro, rientrano in questa categoria anche le quote delle assicurazioni sociali, ad esempio la percentuale dell'IVA a favore dell'AVS, come disciplinato nella Costituzione federale³⁴. I crediti a preventivo per le quote di terzi vengono superati soltanto se anche le entrate sono superiori al preventivo. I sorpassi di credito, compensati con le relative maggiori entrate, non hanno dunque alcuna influenza negativa sul risultato del conto di finanziamento³⁵.
- La *lettera b* contiene spese oggi ripartite principalmente tra gli articoli 33 capoverso 3 lettera b e 35 lettera b numero 4 LFC. Occorre dunque creare una regola uniforme e completa: i conferimenti nei fondi speciali (art. 52 LFC), nello specifico nel Fondo per l'infrastruttura ferroviaria³⁶ e nel Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato³⁷, non devono sottostare all'obbligo di chiedere un credito aggiuntivo. Ciò a condizione che i conferimenti provengano da entrate a destinazione vincolata o che il loro importo sia dettagliatamente sancito in una legge. Se però sussiste margine discrezionale per quanto riguarda il conferimento in un fondo, come nel caso del conferimento nel fondo per la politica regionale o della parte dei conferimenti nel Fondo per l'infrastruttura ferroviaria finanziata con la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, laddove si verifichi un maggiore fabbisogno il nostro Consiglio deve continuare a chiedere un credito aggiuntivo ordinario.
- La *lettera c* comprende i finanziamenti speciali secondo l'articolo 53 LFC, sempre che sussista un obbligo di prestazione. Ciò si verifica quando le disposizioni di legge per l'impiego di mezzi non accordano alcun margine d'azione. Secondo l'articolo 62 capoverso 2 OFC tali finanziamenti speciali sono iscritti sotto il capitale di terzi. Rientrano in tale categoria ad esempio il finanziamento speciale per la tassa sul CO₂³⁸ e quello per la tassa cantonale

³³ Art. 196 cpv. 1 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD, RS **642.11**).

³⁴ Art. 130 cpv. 3 Cost. (RS **101**).

³⁵ Cfr. anche Consuntivo 2018, volume 1, pag. 155.

³⁶ Art. 87a Cost. (RS **101**) in combinato disposto con l'art. 2 cpv. 2 lett. a n. 1 e 2 della legge del 21 giugno 2013 sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (LFIF; RS **742.140**).

³⁷ Art. 86 Cost. (RS **101**) in combinato disposto con l'art. 3 cpv. 2 lett. a n. 1 della legge federale del 30 settembre 2016 concernente il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (LFOSTRA; RS **725.13**).

³⁸ Art. 29 segg. e 36 della legge sul CO₂ (RS **641.71**).

sulle acque di scarico³⁹. In questi casi l'Amministrazione non possiede alcun margine discrezionale. Per questo motivo le uscite superiori a quanto preventivato a carico del finanziamento speciale oppure i conferimenti nel finanziamento speciale, ammesso che le entrate a destinazione vincolata superino le uscite, non dovrebbero implicare l'obbligo di chiedere un credito aggiuntivo. Un'eventuale eccedenza di entrate da finanziamenti speciali (o eccedenza di uscite) verrebbe compensata anche nel conto di finanziamento attraverso un conferimento nel finanziamento speciale (oppure un prelevamento dal finanziamento speciale) e non avrebbe dunque alcuna incidenza sul risultato⁴⁰.

- Anche per i contributi alle assicurazioni sociali, disciplinati alla *lettera d*, le vostre Camere e il nostro Consiglio non dispongono di alcun margine discrezionale, se i contributi sono legati o all'evoluzione delle entrate derivanti dall'imposta sul valore aggiunto (come finora nell'art. 35 lett. b n. 3 LFC) oppure stabiliti per legge, come il contributo della Confederazione all'AVS, il contributo all'assicurazione contro la disoccupazione oppure i contributi ai Cantoni per le riduzioni individuali dei premi dell'assicurazione malattie e le prestazioni complementari. Anche per questi contributi non sarà necessaria alcuna aggiunta.
- Nella *lettera e* sono citati i sorpassi dei preventivi globali delle unità amministrative secondo l'articolo 30a capoverso 4 LFC. Questa disposizione corrisponde all'articolo 35 lettera a LFC nell'attuale versione. Da un lato è possibile superare i preventivi globali in presenza di ricavi supplementari derivanti da prestazioni fornite; sorpassi di credito di questo genere non incidono negativamente sul risultato del conto di finanziamento. Dall'altro, non sono necessari come sempre crediti aggiuntivi per lo scioglimento di riserve. Queste ultime sono state costituite da residui di credito e hanno dovuto essere autorizzate singolarmente dalla vostra Assemblea (art. 32a cpv. 2 LFC).
- La *lettera f* riguardante gli ammortamenti e le rettifiche di valore corrisponde al vigente articolo 33 capoverso 3 lettera c LFC. Il risultato del conto di finanziamento non viene condizionato da ammortamenti e rettifiche di valore relativi a contributi per gli investimenti. Rientrano nelle rettifiche di valore anche le perdite su debitori previste (rettifiche di valore di crediti) nonché le rettifiche di valore successive a perdite legate al corso di strumenti finanziari. Queste ultime saranno ora riportate nel conto di finanziamento, ma sono escluse dall'imposta e devono pertanto esserlo anche dall'obbligo di chiedere un'aggiunta.

Gli accantonamenti e le delimitazioni temporali vengono ora inclusi nel conto di finanziamento; la loro incidenza su tale conto non si verifica più soltanto a partire dalla loro utilizzazione (cfr. sopra n. 5.1). Pertanto gli accantonamenti, oggi contenuti anche nell'articolo 33 capoverso 3 lettera c LFC, e le delimitazioni contabili passive, oggi disciplinate nell'articolo 35 lettera b

³⁹ Art. 60a segg. della legge federale sulla protezione delle acque (RS 814.20).
⁴⁰ Cfr. anche Consuntivo 2018, volume 1, pag. 187 segg.

numero 1 LFC, non sono più esclusi dall'obbligo di chiedere crediti aggiuntivi.

- Infine la *lettera g* prevede che anche per oneri supplementari a seguito di differenze tra valute estere e circolazione monetaria ridotta, i quali non possono essere influenzati dalle vostre Camere e dal nostro Collegio, non sono necessari crediti aggiuntivi. Ciò corrisponde a quanto finora statuito dall'articolo 35 lettera b numero 2 LFC.

Il *capoverso 4*, analogamente al *capoverso 3*, mira a uno sgravio amministrativo degli organi di Stato che prendono parte al processo di allestimento del preventivo. Il nostro Consiglio deve poter chiedere alla vostra Assemblea di poter superare ulteriori crediti laddove necessario, senza crediti aggiuntivi né consenso della Delegazione delle finanze. Ciò a condizione che anche per queste spese vi sia un margine discrezionale limitato. In base all'elenco di cui al *capoverso 3* è desumibile l'impostazione materiale del *capoverso 4*. È il caso ad esempio dei contributi obbligatori a organizzazioni internazionali oppure dell'aiuto sociale per richiedenti l'asilo, che dipende in gran parte dal numero delle relative richieste, il quale non può essere influenzato almeno sul breve periodo. La vostra Assemblea può limitare nel singolo caso il margine discrezionale del nostro Consiglio, stabilendo per esempio importi massimi per i sorpassi oppure fissando condizioni e obblighi nei decreti federali concernenti il preventivo o i crediti aggiuntivi. Inoltre, ogni anno può tornare sulle proprie decisioni non accordandoci più il permesso conformemente al *capoverso 4*. In questo modo non viene limitata la sovranità del Parlamento in materia di preventivo ai sensi dell'articolo 167 Cost.

Secondo il *capoverso 5* il nostro Collegio deve sottoporre tutti i sorpassi di credito alla vostra Assemblea per approvazione a posteriori nel quadro del consuntivo⁴¹. In questo modo essa ha la possibilità di discutere espressamente o eventualmente addirittura respingere uno o più sorpassi di credito effettuati conformemente ai *capoversi 1–4*. Il rifiuto di sorpassi di credito continua a non avere conseguenze dirette sul piano della legislazione sulle finanze, in quando le uscite sono già state effettuate. La vostra Assemblea può però inviare un forte messaggio politico alla nostra attenzione affinché sia migliorata la qualità delle nostre previsioni oppure l'esecuzione del preventivo.

Art. 37 Riporti di credito

Il *capoverso 1* corrisponde al vigente articolo 36 *capoverso 1* LFC; non subisce variazioni a livello di contenuto.

I riporti di credito sono già oggi di competenza del nostro Collegio. Secondo il *capoverso 2* il nostro Consiglio deve riferire alle vostre Camere su eventuali riporti di credito solo nel quadro del consuntivo e non, come avvenuto finora, anche nel quadro della prima e della seconda aggiunta. Per questo viene eliminato il riferimento alle domande di crediti aggiuntivi. La prescrizione sull'obbligo di riferire da parte del nostro Consiglio è ragionevole in termini di economia procedurale e non limita i

⁴¹ Cfr. per i sorpassi di credito secondo l'art. 35 LFC: decreto federale I concernente il consuntivo della Confederazione Svizzera per il 2018, art. 3, allegato I.

diritti delle vostre Camere. I messaggi sulle aggiunte vengono così snelliti. Per il resto, il capoverso 2 corrisponde al vigente articolo 36 capoverso 2 LFC.

Le prescrizioni contenute finora nell'articolo 37 LFC sulla limitazione delle aggiunte sono ora riportate nell'articolo 35.

5.3 Rinuncia all'allegato al preventivo

Art. 30 Contenuto

Secondo il vigente articolo 30 capoverso 1 in combinato disposto con gli articoli 5 e 6 LFC anche il preventivo deve contenere un allegato. In base alle seguenti riflessioni si propone di rinunciare in futuro a un allegato formale al preventivo e di adeguare di conseguenza il tenore dell'articolo 30 capoverso 1 LFC:

- nessuno standard generalmente riconosciuto, ad esempio gli IPSAS, prescrive che un preventivo di stampo moderno debba contenere formalmente un allegato. Di conseguenza non vi sono disposizioni direttamente applicabili per quanto riguarda contenuto e articolazione di un tale allegato. L'allegato al preventivo si è sviluppato materialmente perlopiù seguendo la prassi dell'AFF;
- nel quadro dell'introduzione del Nuovo modello di gestione (NMG) l'allegato ha assunto un carattere sempre più tecnico ed è improntato all'applicazione dei principi della presentazione dei conti. Si è rinunciato viepiù a commentare l'evoluzione delle spese e dei ricavi. L'allegato al preventivo si compone ancora essenzialmente di tabelle; le porzioni di testo corrispondenti non vengono più adeguate di anno in anno. La rendicontazione invece (p. es. riguardo alle spese per il personale, spese per beni e servizi e spese d'esercizio) nella parte generale dei messaggi sul preventivo e sul consuntivo è stata ampliata;
- senza allegato al preventivo le vostre Camere non perdono alcuna informazione essenziale ai fini della gestione politico-finanziaria. Le informazioni attuali confluiranno in un'altra sede adatta, nelle cifre e spiegazioni sul preventivo (qualora ciò non si sia già verificato). Ciò vale ad esempio per i finanziamenti speciali e per le spese e gli investimenti per l'armamento. A ciò si aggiunge la possibilità delle commissioni delle finanze incaricate dell'esame preliminare di chiedere in ogni momento all'AFF ulteriori informazioni orali o scritte nell'ambito delle deliberazioni sul preventivo. In questo modo anche il nostro Collegio può desumere quali informazioni occorrerebbe eventualmente precisare nel prossimo preventivo.

5.4 Conto annuale e consuntivo consolidato della Confederazione

5.4.1 Conto annuale

Art. 47 Scopo e principi

Sul piano del contenuto il *capoverso 1* corrisponde al capoverso 1 finora in vigore. Esso stabilisce che il conto annuale ha lo scopo di esporre la situazione reale inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi. Si rinuncia ancora a riprendere nella LFC⁴² l'esatta formulazione degli IPSAS⁴³. Eventuali deroghe agli IPSAS devono continuare a poter essere autorizzate nel rispetto dei bisogni e delle particolarità della Confederazione (cfr. di seguito art. 48 LFC e n. 4.4.1)⁴⁴.

Il *capoverso 2* racchiude i principi di una corretta presentazione dei conti per l'allestimento del conto annuale. Contrariamente al vigente capoverso 2, l'elenco è più esaustivo e tiene conto degli IPSAS:

- *essenzialità (lett. a)*: sono essenziali le informazioni necessarie ai fini di una valutazione rapida e completa della situazione inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi della Confederazione. Il fatto di trascurarle o di riportarle in maniera errata comprometterebbe la significatività del rendiconto finanziario⁴⁵.
- *Affidabilità (lett. b)*: le informazioni devono rispecchiare la situazione economica in maniera completa, neutrale e priva di errori⁴⁶.
- *Comprensibilità (lett. c)*: le informazioni devono essere articolate e presentate in modo chiaro, conciso, comprensibile, oggettivo e strutturato⁴⁷.
- *Tempestività (lett. d)*: le informazioni devono essere disponibili per i destinatari del conto annuale fintantoché permettono di dedurre le conclusioni necessarie⁴⁸.
- *Espressione al lordo (lett. e)*: le spese e i ricavi nonché i valori patrimoniali e gli impegni sono da indicare separatamente nel loro importo integrale, senza reciproca compensazione⁴⁹.
- *Verificabilità (lett. f)*: le informazioni pubblicate devono poter essere verificate sul piano della pertinenza economica⁵⁰.
- *Continuità (lett. g)*: i metodi per l'iscrizione a bilancio e la valutazione sono da applicare per quanto possibile senza variazioni per un lasso di tempo lun-

⁴² RS **611.0**

⁴³ IPSAS 1, n. 27.

⁴⁴ Cfr. anche messaggio del 24 novembre 2004 sulla revisione totale della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC), FF **2005** 55.

⁴⁵ Cfr. IPSAS, Rahmenkonzept, n. 3.32 segg.

⁴⁶ Cfr. IPSAS, Rahmenkonzept, n. 3.10 segg.

⁴⁷ Cfr. IPSAS, Rahmenkonzept, n. 3.17 segg.

⁴⁸ Cfr. IPSAS, Rahmenkonzept, n. 3.19 segg.

⁴⁹ Cfr. IPSAS 1, n. 48.

⁵⁰ Cfr. IPSAS, Rahmenkonzept, n. 3.26 segg.

go, al fine di poter mostrare gli sviluppi e dunque consentire la comparazione tra diversi periodi contabili⁵¹.

I principi di una corretta presentazione dei conti non seguono una gerarchia. Essi esplicano la loro efficacia soltanto se considerati nel loro insieme⁵² e per questo sono equivalenti. Nella prassi tuttavia non sempre tutti i principi possono essere soddisfatti allo stesso modo, il che comporta inevitabilmente determinate valutazioni discrezionali. Ciò rientra già nella prassi vigente.

Nell'applicare i principi di una corretta presentazione dei conti occorre anche fare attenzione a che i costi per l'allestimento del conto annuale siano adeguati ai benefici che ne traggono i destinatari.

I principi illustrati sono applicabili per analogia ai due conti speciali della Confederazione, ossia al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria e al Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato⁵³.

Art. 48 Norme di riferimento

Materialmente il *capoverso 1* corrisponde all'articolo 53 capoverso 1 OFC⁵⁴. Con la presente revisione parziale viene invece sancito a livello di legge che l'allestimento del conto annuale della Confederazione è retto dagli IPSAS. Dal 2007 il conto annuale della Confederazione viene allestito in linea di massima secondo gli IPSAS. Inoltre, nel quadro dell'entrata in vigore delle nuove norme di presentazione dei conti, nel 2012 il nostro Consiglio ha definito espressamente nel Codice delle obbligazioni gli IPSAS come norme contabili riconosciute⁵⁵.

Il rinvio dinamico (diretto) a un quadro normativo internazionale non vincolante non costituisce tuttavia un problema, in quanto esso non tange diritti e doveri di terzi. Di fatto la legislazione sulle finanze della Confederazione riguarda soltanto i rapporti giuridici tra le vostre Camere e il nostro Consiglio o le autorità amministrative della Confederazione. Indipendentemente da ciò, secondo la prassi più recente sono ammessi in via eccezionale rinvii dinamici (diretti) a quadri normativi privati, se le norme tecniche riguardano una materia principalmente tecnica e soprattutto hanno carattere di raccomandazione. La condizione è che le norme tecniche vengano ampiamente applicate già al momento in cui viene sancito nella legge il rinvio e le cerchie interessate possano contribuire all'ulteriore sviluppo di tali norme. Tali condizioni nel caso in esame sono pure soddisfatte, come nel caso del rinvio a norme contabili riconosciute dal diritto privato.

Il *capoverso 2 primo periodo* stabilisce ora espressamente che le deroghe sostanziali agli IPSAS sono disciplinate dal nostro Collegio nelle sue disposizioni esecutive

⁵¹ Cfr. IPSAS, Rahmenkonzept, n. 3.22 segg.

⁵² Cfr. IPSAS, Rahmenkonzept, n. 3.41 segg.

⁵³ L'art. 1 cpv. 2 della legge del 21 giugno 2013 sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (LFIF, RS 742.140) e l'art. 1 cpv. 2 della legge nazionale del 30 settembre 2016 concernente il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (LFOSTRA, RS 725.13) stabiliscono che la LFC è applicabile a titolo sussidiario.

⁵⁴ RS 611.01

⁵⁵ Art. 1 cpv. 1 lett. e dell'ordinanza del 21 novembre 2012 sulle norme contabili riconosciute (ONCR, RS 221.432).

riguardanti la LFC. Oggi tale obbligo non è sancito a livello di legge; l'articolo 53 capoverso 2 OFC⁵⁶ prevede tuttavia che le deroghe siano disciplinate nell'allegato 2 dell'ordinanza. Il principio dell'essenzialità e il rapporto costi-benefici (cfr. il summenzionato art. 47 cpv. 2 lett. a) vengono applicati già oggi nella prassi in caso di eventuali deroghe agli IPSAS. Di conseguenza, nelle sue disposizioni esecutive il nostro Consiglio non regola ogni deroga irrilevante alle norme IPSAS. Ad esempio le ulteriori informazioni circa gli investimenti in leasing finanziario richieste dagli standard, che dovrebbero essere incluse nell'allegato al conto annuale, non vengono incluse nelle disposizioni esecutive. La Confederazione detiene infatti soltanto pochi investimenti in leasing finanziario e la valutazione della sua situazione inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi non viene compromessa dalla mancanza di tali informazioni. Al contrario, le disposizioni esecutive menzionano le deroghe concernenti la registrazione dei ricavi miliardari dall'imposta federale diretta (applicazione del «cash accounting») e le deroghe nell'attivazione parziale del materiale d'armamento. Tali deroghe agli IPSAS hanno un notevole impatto sul conto annuale della Confederazione.

In base al *capoverso 2 secondo periodo* le Commissioni delle finanze continuano a essere consultate previamente circa le modifiche all'OFC e le deroghe sostanziali agli IPSAS. Al termine della presente revisione parziale della LFC, dovranno essere adeguate diverse disposizioni della relativa ordinanza. In questo contesto il nostro Consiglio può anche verificare se l'allegato 2 vigente debba rimanere invariato o se l'elenco delle eccezioni debba essere ridotto o ampliato. Se il nostro Collegio prevedesse altre deroghe sostanziali agli IPSAS (p. es. per quanto concerne l'attivazione dei beni d'armamento), le Commissioni delle finanze potrebbero esprimere il proprio parere riguardo a ogni singola deroga.

Il *capoverso 3* corrisponde al vigente capoverso 3. In allegato al conto annuale il Consiglio federale deve giustificare *tutte* le deroghe alle prescrizioni IPSAS. Ciò succede già oggi⁵⁷. Poiché la motivazione viene inserita nell'allegato, vi è piena trasparenza nei confronti dei destinatari del conto annuale. Nel caso in cui si pianificasse una nuova deroga agli IPSAS, il Controllo federale delle finanze verrebbe previamente consultato.

Il *capoverso 4* sugli aiuti finanziari per armonizzare la presentazione dei conti pubblici rimane invariato.

Art. 49–51

Gli articoli 49–51 LFC sull'iscrizione a bilancio e la valutazione devono essere abrogati. Per una giustificazione generale di tale abrogazione si rimanda alle spiegazioni sulla nuova normativa prevista (cfr. sopra n. 4.4.2).

Dalla seguente tabella si evince che i principi per l'iscrizione a bilancio e i principi di valutazione nonché le prescrizioni sugli ammortamenti e sulle rettifiche di valore vengono desunti direttamente dagli IPSAS. Essi sono applicati già oggi al conto

⁵⁶ RS 611.01

⁵⁷ Cfr. Consuntivo 18, volume 1, pag. 141 seg. e Consuntivo consolidato della Confederazione 2018, pag. 41 seg.

annuale. Sul piano materiale l'abrogazione degli articoli 49–51 LFC non comporta quindi alcun bisogno d'adeguamento nell'allestimento dei conti annuali futuri.

	LFC	IPSAS, in particolare ⁵⁸
Principi per l'iscrizione a bilancio	Art. 49	IPSAS 1, 12, 17, 19, 29, 31 e 39 in combinato disposto con il <i>quadro concettuale (Rahmenkonzept)</i>
Principi di valutazione	Art. 50	Le prescrizioni di valutazione sono tratte dai singoli standard IPSAS. Il principio della valutazione singola per gli investimenti materiali è desunto ad esempio dall'IPSAS 17, n. 18 e 26.
Ammortamenti e rettifiche di valore	Art. 51	IPSAS 17, 21 e 26 in combinato disposto con il <i>quadro concettuale</i>

Se sono abrogati gli articoli 49–51 LFC, il nostro Collegio dovrà adeguare in un secondo momento gli articoli 55–60 OFC, in quanto poggiano quasi completamente sui primi. Si arriverà dunque perlopiù a un'abrogazione delle disposizioni corrispondenti, in quanto le riflessioni in merito all'abrogazione degli articoli 49–51 LFC sono applicabili per analogia.

Per un'organizzazione uniforme della contabilità l'AFF deve tuttavia poter continuare a emanare determinate istruzioni (art. 59 LFC, art. 75 OFC). Ciò è ipotizzabile, ad esempio, riguardo alle condizioni alle quali sono ammesse iscrizioni collettive all'attivo e al passivo (oggi: art. 55 cpv. 2–5 OFC), ai valori soglia per le iscrizioni all'attivo, al passivo e alle rettifiche di valore su crediti (oggi: art. 56 e 59 cpv. 2 OFC), alla riunione di elementi patrimoniali e impegni in classi (oggi: art. 57 OFC) e al rilevamento e al trattamento di informazioni da esporre nell'allegato al conto annuale (oggi: art. 60 OFC).

5.4.2 Consuntivo consolidato della Confederazione

Art. 55

L'articolo 55 sul consuntivo consolidato della Confederazione rimane fondamentalmente invariato a livello di contenuto. Tuttavia, viene strutturato in maniera più chiara, allineato ai nuovi articoli 47 e 48 D-LFC, mentre alcuni aspetti dell'OFC vengono sanciti a livello di legge. Ciò permetterà al Consiglio federale di stralciare

⁵⁸ La struttura di ogni singolo standard per un valore patrimoniale o per un impegno segue principalmente lo stesso schema: *Objective* (obiettivo), *Scope* (campo di applicazione), *Definitions* (definizioni), *Recognition* (registrazione = principi per l'iscrizione a bilancio), *Measurement at Recognition* (valutazione alla registrazione), *Measurement after Recognition* (valutazione a posteriori) e *Disclosure* (informazioni addizionali).

dall'OFC la maggior parte delle prescrizioni riguardanti il conto consolidato (art. 64a–64d OFC).

Il *capoverso 1* sancisce che il Consiglio federale ogni anno deve allestire un consuntivo consolidato e sottoporlo all'Assemblea federale simultaneamente al consuntivo, per consentire alle Commissioni delle finanze di trattare contemporaneamente tutta la documentazione relativa alla presentazione dei conti della Confederazione (cfr. art. 64d cpv. 2 OFC).

Il consuntivo consolidato si basa sulla finzione dell'unità giuridica, ossia la Confederazione viene presentata dal punto di vista contabile come se fosse un'unità con un conto annuale. Secondo il *capoverso 2* primo periodo il consuntivo consolidato ha lo scopo di presentare una panoramica della situazione reale inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi, rettificata quanto alle interrelazioni interne. Ciò significa che nel consuntivo consolidato i rapporti all'interno del gruppo vengono annullati; la Confederazione intesa come «gruppo» deve dunque essere rappresentata «al netto»⁵⁹. Come nel caso del conto annuale della Confederazione, e dunque come nel caso della chiusura singola, il consuntivo consolidato della Confederazione è retto dagli IPSAS secondo il *capoverso 2 secondo periodo*. Quanto esposto è disciplinato già oggi nell'articolo 64c OFC.

Anche la cerchia di consolidamento viene determinata in base agli IPSAS. Secondo il *capoverso 3 primo periodo*, in primo luogo si applica il principio del controllo consueto per i conti annuali di un gruppo. Un controllo o una posizione dominante è data di conseguenza quando la Confederazione ha il potere di disporre delle attività determinanti dell'altra unità, il diritto ai flussi variabili di mezzi provenienti dall'altra unità e la possibilità di influenzare questi flussi esercitando la propria facoltà di disporre.

Se vi è una stretta interconnessione con le finanze federali, secondo il *capoverso 3 secondo periodo* il nostro Consiglio potrà andare oltre le prescrizioni degli IPSAS anche in futuro e *ampliare* puntualmente la cerchia di consolidamento nelle sue disposizioni esecutive (oggi: art. 55 cpv. 2 lett. b LFC, art. 64a^{bis} OFC). Ciò avverrà in particolare se in tal modo la qualità e la significatività del consuntivo consolidato potranno essere migliorate. Non si prevede invece più che il Consiglio federale possa escludere dal consolidamento alcune unità amministrative disattendendo le norme IPSAS (oggi: art. 55 cpv. 2 lett. a LFC). Il vigente articolo 64a OFC esclude dalla cerchia di consolidamento la Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA e Svizzera Turismo. Ciò non è necessario, poiché entrambe non sono controllate dalla Confederazione; esse non verrebbero incluse nel consuntivo consolidato già in base alle norme IPSAS.

Conformemente al *capoverso 4* il nostro Consiglio motiva ogni deroga agli IPSAS nell'allegato al consuntivo consolidato della Confederazione⁶⁰. Contrariamente al conto annuale (art. 48 cpv. 2 D-LFC) eventuali deroghe agli IPSAS non devono più essere regolate nell'OFC. Ciò è giustificato poiché le deroghe agli IPSAS nel con-

⁵⁹ Cfr. messaggio del 24 novembre 2004 concernente la revisione totale della legge federale sulle finanze della Confederazione (Legge sulle finanze della Confederazione, LFC), FF 2005 30.

⁶⁰ Consuntivo consolidato della Confederazione 2018, pag. 41 seg.

suntivo consolidato non hanno alcun impatto sulla gestione (freno all'indebitamento). Inoltre, il rapporto concernente il consuntivo consolidato viene sottoposto alle vostre Camere soltanto per conoscenza, mentre il consuntivo deve essere approvato dalla vostra Assemblea mediante decreto federale (art. 167 Cost., art. 4 LFC).

Tutte le attuali deroghe nel consuntivo consolidato (allegato 3 OFC) sono da ricondurre a deroghe del consuntivo della Confederazione (allegato 2 OFC). A tale riguardo l'allegato 3 OFC non apporta materialmente alcun vantaggio particolare. L'allegato 3 OFC deve dunque essere abrogato in concomitanza con l'entrata in vigore della presente disposizione.

L'AFF si impegna a ridurre progressivamente le deroghe agli IPSAS, nella misura in cui ciò appaia adeguato. Tali sforzi non verranno compromessi dall'allentamento previsto.

Il *capoverso* 5 rimanda per analogia ai principi del conto annuale, come già si verifica oggi nell'articolo 64b OFC.

Due anni dopo l'ampliamento della cerchia di consolidamento il nostro Consiglio ha messo in discussione l'utilità del consuntivo consolidato della Confederazione, verificandone la possibilità di soppressione e poi respingendola. Di seguito sono esposti punti a favore del mantenimento del consuntivo consolidato della Confederazione:

- soltanto un consuntivo consolidato consente di ottenere una panoramica globale della situazione inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi della Confederazione.
- Le unità organizzative della Confederazione (l'Amministrazione federale centrale secondo il consuntivo della Confederazione, i conti speciali, le unità amministrative decentralizzate, le imprese della Confederazione e le assicurazioni sociali) sono strettamente interconnesse mediante partecipazioni al capitale e trasferimenti. In parte tali partecipazioni al capitale e trasferimenti riguardano diverse unità organizzative. Così facendo, sulla base di un'analisi al lordo, lo stesso importo viene iscritto contemporaneamente in diversi conti. Una rappresentazione consolidata al netto è in ogni caso più trasparente e comprensibile.
- Un'ottica consolidata per le chiusure dei conti delle amministrazioni pubbliche è sensata proprio perché spesso in seguito a determinate riflessioni politiche si verificano trasferimenti di compiti verso settori speciali. Ciò può comportare una netta perdita di trasparenza, in quanto i rendiconti finanziari separati non consentono, presi singolarmente, di avere una visione globale.
- Tramite il Codice delle obbligazioni e normative specifiche la Confederazione obbliga le persone giuridiche ad allestire un conto del gruppo. Pertanto la Confederazione non dovrebbe pretendere eccezioni per se stessa in situazioni simili. Inoltre, la rinuncia a un consuntivo consolidato si contrapporrebbe alle tendenze nazionali e internazionali, sempre più propense a pubblicare una visione consolidata delle finanze pubbliche.

5.5 Prestiti della Confederazione

Art. 60

I titoli vengono emessi o sotto forma di singoli crediti cartolarizzati, di certificati globali (art. 973b CO) o di diritti valori (art. 973c CO) («valori base»). I titoli contabili ai sensi della legge sui titoli contabili (LTCO)⁶¹ non vengono emessi, bensì si fondano su questi valori base: si costituiscono depositando titoli di credito in custodia collettiva (art. 973a CO) e certificati globali presso un ente di custodia oppure iscrivendo diritti valori nel registro principale di un ente di custodia e successivamente accreditandoli nel conto titoli del titolare del conto.

Attraverso la costituzione di titoli contabili avviene la separazione dal valore base: la forma scelta – titoli di credito, certificati globali o diritti valori – è sospesa durante il periodo di validità dei titoli contabili e dunque non è significativa né per i rapporti tra investitore ed ente di custodia né per il suo trasferimento. Si applicano invece le disposizioni sui titoli contabili ai sensi della LTCO.

Al momento i prestiti della Confederazione vengono amministrati come titoli contabili sulla base di certificati globali. Le operazioni connesse vengono per lo più eseguite a mano. In futuro questa procedura dovrà essere strutturata in maniera più efficiente ed economica e inserirsi nei progetti di digitalizzazione in corso della Confederazione. Questo obiettivo può essere raggiunto se si attua un cambiamento completo, iniziando a considerare i diritti valori come valori base. Detenere contemporaneamente certificati globali e diritti valori come valori base di titoli contabili non è efficiente dal punto di vista operativo e non è nemmeno praticabile, poiché si dovrebbero definire e attuare due diverse procedure fino al 2064 (ossia per la durata massima di un prestito esigibile). I prestiti esistenti verrebbero poi aumentati regolarmente. Un aumento all'interno dello stesso valore economico ma con diverso valore base (prestiti esistenti sotto forma di certificati globali e nuovo aumento sotto forma di diritti valori) sarebbe molto complicato sul piano tecnico e molto difficile da attuare. Inoltre, oggi l'emissione di prestiti sotto forma di diritti valori è ritenuta una buona pratica. Dall'introduzione della legge sui titoli contabili, dati i vantaggi in termini di costi e di efficienza sul mercato svizzero dei capitali quasi tutte le emissioni sono avvenute sotto forma di diritti valori, soppiantando in gran parte i certificati globali.

Questa possibilità di conversione dei valori base viene sancita nel nuovo *capoverso 2^{bis}*. I creditori di prestiti non vengono svantaggiati dalla conversione del valore base (da certificato globale a diritto valore secondo l'art. 973c CO), poiché gli effetti giuridici del valore base sono stati sospesi con la costituzione dei titoli contabili. Dunque anche l'applicazione della retroattività giuridica ai prestiti correnti non pone problemi.

⁶¹ RS 957.1

5.6 Diritto transitorio

Art. 66c Disposizione transitoria della modifica del ...

Il progetto presuppone l'adattamento dei conti di compensazione e di ammortamento.

Il conto di compensazione presenta una statistica del rispetto del freno all'indebitamento. Le eccedenze strutturali sono accreditate al conto di compensazione, mentre i deficit strutturali vi vengono addebitati. Con la disposizione transitoria la nuova normativa proposta viene applicata anche a questo conto. Lo stato del conto di compensazione viene ridotto retroattivamente dell'importo di cui sarebbero diminuite le eccedenze strutturali se la nuova normativa proposta fosse entrata in vigore già nel 2007. Il 2007 è considerato anno di riferimento in quanto in quell'anno la Confederazione ha introdotto un conto economico completo su cui basare la tenuta dei conti. Un analogo adeguamento del conto di compensazione era già stato effettuato nel 2017, quando le delimitazioni temporali per aggi/disaggi e commissioni e l'accantonamento nell'ambito dell'imposta preventiva erano stati considerati per la prima volta nel conto di finanziamento (cfr. anche n. 6.1.2 e 7.1).

Lo stato del conto di ammortamento rispecchia il saldo cumulato del bilancio straordinario. Dal 2010 le uscite straordinarie vengono addebitate al conto di ammortamento, mentre le entrate straordinarie vengono accreditate allo stesso⁶². Con la disposizione transitoria dal conto vengono dedotti gli accrediti passati provenienti dall'attribuzione di licenze di telefonia mobile. Ora le entrate provenienti dall'attribuzione di tali licenze vengono ripartite sul loro periodo di validità. Non sono dunque registrate una tantum e non vengono più trattate come entrate straordinarie, bensì come entrate ordinarie.

5.7 Modifica di altri atti normativi

5.7.1 Modifica di espressioni

Riguardo alla sostituzione dell'espressione «credito quadro» con «credito d'impegno» si tratta di un puro adeguamento formale, volto a evitare confusione tra credito quadro e limite di spesa (in tedesco «Rahmenkredit» e «Zahlungsrahmen»). È importante non confondere i due termini perché il limite di spesa non è un credito, ma uno strumento di pianificazione. Sul piano del contenuto si deve poter continuare a impostare i decreti federali in modo tale da prevedere crediti d'impegno con facoltà delegata di specificazione (riformulazione dell'attuale credito quadro). L'impostazione dei crediti d'impegno nei singoli decreti federali va quindi illustrata in modo più chiaro nei rispettivi messaggi. Nel quadro dell'adeguamento dell'ordinanza sulle finanze federali, oltre al concetto di «credito quadro» viene abrogato anche quello di «credito complessivo». Questo non è tuttavia menzionato a livello di legge, pertanto non è necessario modificare altri atti al riguardo.

⁶² RU 2009 5941 segg., cfr. messaggio del 19 settembre 2008 concernente la norma complementare al freno all'indebitamento, FF 2008 7415, 7453 seg.

5.7.2 **Modifica della legge federale dell'8 marzo 1960⁶³ sulle strade nazionali (LSN)**

Art. 61b cpv. 3

Questa disposizione permette all'USTRA di generare entrate dalla gestione delle strade nazionali. Il presente articolo si presta dunque a regolare la registrazione dei ricavi corrispondenti. Ciò viene attuato con il nuovo capoverso 3.

5.7.3 **Modifica della legge federale del 22 marzo 1985⁶⁴ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale e aereo (LUMin)**

Art. 1 cpv. 1, frase introduttiva e lett. g

Dalla gestione dei fondi delle strade nazionali, l'USTRA consegue ricavi pari a circa 10 milioni di franchi (preventivo 2020). Nello specifico si tratta ad esempio di ricavi da locazioni. Essi vanno accreditati al FOSTRA, ma per ragioni di tecnica contabile devono per prima cosa essere registrati come entrate presso l'USTRA e versati successivamente nel fondo, mediante un conferimento al FOSTRA. L'elenco dei conferimenti nel FOSTRA di cui al capoverso 1 deve dunque essere integrato con la nuova lettera g. Dal momento che i proventi dalla gestione delle strade nazionali non sono ricavi netti come nel caso delle precedenti lettere a–f, è necessario adeguare anche la frase introduttiva.

Art. 8 cpv. 3, terzo periodo

In linea di principio le strade nazionali vengono finanziate completamente mediante il FOSTRA. I Cantoni e altri terzi possono tuttavia partecipare alle spese supplementari relative a impianti o alle loro parti costitutive, se hanno particolare interesse in merito (p. es. maggiori misure di protezione fonica). Completando il capoverso 3 si stabilisce che queste partecipazioni finanziarie vengono attribuite al FOSTRA, dopo che sono state accreditate all'USTRA per motivi di natura contabile.

Art. 9 cpv. 3, terzo e quarto periodo

I Cantoni devono partecipare anche alle spese supplementari di manutenzione di impianti o delle loro parti costitutive, se li hanno cofinanziati. Questi mezzi devono essere conferiti allo stesso modo nel FOSTRA, successivamente alla riscossione da parte dell'USTRA per motivi di natura contabile. Ciò viene assicurato da una pertinente integrazione del capoverso 3.

⁶³ RS 725.11

⁶⁴ RS 725.116.2

5.8 Necessità di coordinamento con altri atti normativi

Nel quadro del messaggio sull'adeguamento del diritto federale agli sviluppi della tecnologia di registro distribuito (TRD), è stata formulata la proposta di recepire nel Codice delle obbligazioni la possibilità di iscrivere diritti valori qualificati in un registro elettronico per garantire le funzioni dei titoli di credito. Nell'ambito di tale revisione si intende rinominare gli attuali diritti valori di cui all'articolo 973c CO definendoli diritti valori «semplici», senza carattere di titolo di credito.

Quando nell'articolo 60 capoverso 2^{bis} D-LFC si parla di «diritti valori», si intendono pertanto i diritti valori «semplici» ai sensi del progetto di revisione del Codice delle obbligazioni.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

6.1.1 Ripercussioni finanziarie del progetto

Il progetto si ripercuote sul conto di finanziamento della Confederazione e quindi sulla gestione delle finanze mediante il freno all'indebitamento. Le ripercussioni finanziarie sul preventivo e sul consuntivo della Confederazione sono diverse, poiché gli accantonamenti di norma non vengono iscritti a preventivo e vengono costituiti soltanto nel conto annuale. Secondo le stime attuali sulla base delle cifre per gli anni 2007–2018, il piano di allineamento del conto di finanziamento al conto economico porta in media un leggero sgravio del saldo ordinario di finanziamento nel preventivo e un peggioramento nel consuntivo della Confederazione.

La seguente tabella mostra, da un lato, le ripercussioni «ex post», se il progetto fosse stato in vigore già negli anni 2007–2018 e, dall'altro, la stima per il futuro:

- a posteriori, il *preventivo* avrebbe registrato uno sgravio annuale medio pari a 62 milioni di franchi. Le registrazioni contabili ora considerate nel conto di finanziamento hanno ripercussioni limitate sul preventivo, poiché al momento della preventivazione non sono ancora note o non possono essere stimate. Fanno eccezione i due accantonamenti per la circolazione monetaria e l'assicurazione militare, la delimitazione temporale per i ricavi da licenze di telefonia mobile nonché la modifica degli impegni della previdenza del personale. La stima per il futuro prevede uno sgravio medio del preventivo pari a 37 milioni. Gli accantonamenti e le delimitazioni previsti sono relativamente stabili. Tuttavia, gli impegni verso la previdenza del personale possono essere soggetti a oscillazioni (+/- 25 mio. fr.);
- a posteriori, nel *conto annuale* i finanziamenti avrebbero registrato un risultato in media peggiore di circa 179 milioni di franchi. Ciò sarebbe dovuto in particolare agli accantonamenti (senza l'accantonamento per l'imposta preventiva, in quanto già considerato dal regime attuale) e agli impegni verso la previdenza del personale. Le rimanenti registrazioni si compenserebbero essenzialmente sull'arco di più anni. La ripercussione sul consuntivo della

Confederazione dipende pertanto principalmente dalla costituzione o dallo scioglimento di accantonamenti. Poiché per esperienza le uscite sono di circa 800 milioni inferiori al dato preventivato, un aggravio nei limiti dei valori empirici è sostenibile per le finanze della Confederazione. D'altro canto, rispetto alla situazione attuale i preventivi futuri risulterebbero sgravati.

Tabella

Ripercussioni sul risultato ordinario dei finanziamenti

Mio. di CHF	Ø 2007-18		Stima
	Consuntivo	Preventivo	Preventivo
Totale aggravio (-) / sgravio (+) rispetto allo status quo	-179	62	37
Accantonamenti (senza IP)	-174	28	25
Conferimenti in accantonamento circolazione monetaria	-14	-47	-25
Prelievo da accantonamento assicurazione militare	50	75	50
Diversi accantonamenti	-210	-	-
Delimitazioni	63	58	87
Ricavi da licenze di telefonia mobile	62	62	87
Diverse delimitazioni	1	-4	-
Conferimenti in / Prelievi da finanziamenti speciali	3	-13	-
Modifiche di valutazione del patrimonio finanziario	4	-11	-
Modifiche di valutazione degli impegni finanziari	-	-	-
Variazioni dell'onere per la previdenza del personale	-75	-	-75

Chiarimenti in merito alle singole voci:

- *i ricavi da licenze di telefonia mobile* erano stati finora registrati nel conto di finanziamento come entrate straordinarie al momento della ricezione del pagamento. Nel conto economico tali ricavi vengono invece ripartiti sulla durata della licenza. In futuro ciò avverrà anche nel conto di finanziamento. Con questo livellamento vengono meno le concentrazioni di pagamenti, per cui i ricavi dalle licenze di telefonia mobile in futuro verranno preventivati e registrati nel bilancio ordinario;
- in futuro *i finanziamenti speciali nel capitale di terzi* non avranno alcuna incidenza sul saldo del conto di finanziamento, come già avviene per il conto economico. D'ora in poi le entrate a destinazione vincolata inutilizzate relative a un esercizio non potranno essere utilizzate per altri compiti. Al contrario, le finanze generali della Confederazione non saranno gravate qualora le uscite per finanziamenti speciali superino i relativi mezzi a destinazione vincolata;
- le modifiche previste per *le spese per la previdenza del personale* graveranno le finanze della Confederazione, a livello di preventivo, per un importo supplementare di circa 50–100 milioni all'anno. Viene indicata una fascia di valori poiché l'ammontare effettivo dipende da calcoli attuariali. Non si tratta di un ulteriore deflusso di fondi che si verifica immediatamente. Una contabilizzazione secondo il principio di una maggiore conformità temporale comporta piuttosto l'addebitamento anticipato del conto di finanziamento.

Al giorno d'oggi nel conto di finanziamento vengono iscritti soltanto i versamenti effettuati nell'anno civile dal datore di lavoro alla cassa di previden-

za. Come già nel conto economico, ora nel conto di finanziamento vengono addebitati i diritti alle prestazioni acquisiti nell'anno d'esercizio dai collaboratori nei confronti della cassa di previdenza. Questi vengono calcolati sulla base di principi attuariali e tengono conto – come per il calcolo dell'impegno di previdenza – di ipotesi demografiche (speranza di vita, fluttuazione, rischio d'invalidità, quota di prelievo del capitale) e di ipotesi finanziarie (livello degli interessi, remunerazione dell'avere di vecchiaia, evoluzione degli stipendi e delle rendite). In questo modo le circostanze demografiche ed economiche attuali (tra cui l'aumento della speranza di vita e i tassi d'interesse bassi) vengono considerati automaticamente. Per calcolare i diritti alle prestazioni acquisiti nel modo più realistico possibile, in futuro si dovrà tenere conto del fatto che, in caso di risanamento, non solo la Confederazione come datore di lavoro, ma anche i lavoratori dovranno farsi carico di una parte delle misure. I cambiamenti riguardanti queste circostanze si ripercuotono sui versamenti alla cassa di previdenza soltanto con un certo ritardo, ossia soltanto al momento dell'adeguamento della struttura del contributo oppure delle prestazioni regolamentari. Di conseguenza, i contributi versati del datore di lavoro risultano inferiori rispetto ai nuovi diritti alle prestazioni acquisiti dai collaboratori. La copertura insufficiente nella cassa di previdenza viene iscritta a passivo sotto forma di impegno per la previdenza del personale. Questa nuova regolamentazione ha il vantaggio che questa copertura insufficiente non grava le finanze della Confederazione soltanto nel momento del risanamento, ma in modo continuato poiché il denaro per garantire la copertura viene risparmiato costantemente.

Nell'ambito della procedura per la domanda di crediti aggiuntivi, le ripercussioni finanziarie della modifica degli articoli 33–37 LFC dipendono essenzialmente da come la nuova possibilità di sorpassi non formali del preventivo globale verrà attuata concretamente. La semplificazione della procedura comporterà un minimo sgravio per l'amministrazione (e in una certa misura anche per il Parlamento). Inoltre, le nuove disposizioni dovrebbero condurre a una riduzione dei residui di credito, ossia a una preventivazione più precisa. L'aumento del margine di manovra dell'amministrazione in base al nuovo articolo 36 capoverso 2 D-LFC (sorpassi del preventivo globale e di crediti singoli dell'1 %, per un massimo tuttavia di 10 mio. di fr.) può tuttavia portare a un aumento delle uscite nel consuntivo; nel 2019 grazie a questa disposizione l'Amministrazione avrebbe potuto spendere al massimo 114 milioni di franchi in più di quanto preventivato. È tuttavia improbabile che tutte le unità amministrative si appellino contemporaneamente alla nuova disposizione. Al contrario, il nostro Consiglio presume che il preventivo nel settore proprio possa continuare a essere rispettato; negli anni passati i residui di credito nel settore proprio sono stati in media superiori all'1 per cento.

6.1.2 Ripercussioni sul freno all'indebitamento

Adeguamento dei conti di compensazione e di ammortamento

Il progetto non ha ripercussioni sulle modalità di funzionamento del freno all'indebitamento. Con la nuova normativa si rende tuttavia necessario un adeguamento del *conto di compensazione*. Nel quadro del consuntivo della Confederazione 2017 è già stato intrapreso un simile adeguamento dettato dal cambiamento di prassi concernente gli aggi e l'accantonamento per l'imposta preventiva. Dal 2017 l'accantonamento per l'imposta preventiva ha incidenza sul finanziamento. Ciò figura in modo completo nel saldo attuale del conto di compensazione. Negli esercizi 2017–2018 sul conto di compensazione sono stati addebitati nel complesso 2,3 miliardi. Con la modifica della prassi intrapresa, il conto di compensazione è stato adeguato di 1,6 miliardi con effetto retroattivo (anni 2007–2016).

Così come strutturato, il conto di compensazione costituisce la «memoria» del freno all'indebitamento. Il freno all'indebitamento si basa su una regola in materia di uscite che deve essere osservata ogni anno: le uscite non possono essere superiori alle entrate corrette in funzione della congiuntura o alle entrate strutturali. Se il risultato ordinario dei finanziamenti supera l'eccedenza richiesta o il deficit consentito, la differenza viene accreditata al conto di compensazione (eccedenza strutturale) oppure, in caso contrario, addebitata allo stesso (deficit strutturale). Il conto di compensazione è partito il 1° gennaio 2007 con saldo nullo. Da allora sono state conseguite eccedenze strutturali per un totale di 27,5 miliardi, accreditate al conto di compensazione (stato dello stesso al 31 dicembre 2018: 27 463 milioni).

In futuro i conti di finanziamento e il conto di compensazione non saranno più gravati nel momento in cui un accantonamento viene utilizzato, poiché l'aggravio si è già verificato in occasione della costituzione di nuovi accantonamenti. Dal momento che dall'introduzione del freno all'indebitamento gli accantonamenti costituiti hanno superato quelli utilizzati, il conto di compensazione deve essere corretto in maniera retroattiva dell'importo corrispondente a quella che sarebbe la differenza tra i risultati contabili dal 2007 e il risultato documentato, se il progetto fosse già stato in vigore: rispetto alla situazione attuale, i risultati contabili ordinari per gli anni 2007–2018 sarebbero stati in media inferiori di 179 milioni. Questa procedura era già stata applicata in occasione dell'adeguamento nel quadro dell'ottimizzazione del NMC e del cambio di prassi rispetto all'accantonamento per l'imposta preventiva. L'importo esatto dell'adeguamento dipende dai risultati annuali fino all'entrata in vigore del progetto. Se si considerano i risultati contabili fino al 2018, il conto di compensazione dovrebbe subire un calo complessivo pari a 2148 milioni.

Con la nuova normativa anche l'impiego degli accantonamenti già esistenti al 1° gennaio 2007, al termine della fase di transizione nel quadro dell'introduzione del freno all'indebitamento, non avrà più ripercussioni sul conto di finanziamento e sul conto di compensazione. La maggior parte di questi accantonamenti esistenti (tot. 12,2 mia.) riguarda l'imposta preventiva (7,6 mia.), la circolazione monetaria e l'assicurazione militare (entrambe 1,8 mia.). A differenza di quanto accade con l'attuale normativa, l'impiego di questi accantonamenti senza la simultanea creazione di nuovi accantonamenti dello stesso volume porterebbe a uno sgravio del conto di finanziamento. Si potrebbe pertanto argomentare che il conto di compensazione

dovrebbe essere adeguato anche per questi accantonamenti. La considerazione retroattiva del volume iniziale degli accantonamenti al 1° gennaio 2007 significherebbe tuttavia che il conto di compensazione dovrebbe essere modificato retroattivamente e impostato su un saldo iniziale negativo. Tale prassi equivarrebbe a un inasprimento a posteriori del freno all'indebitamento, poiché gli accantonamenti allo stadio zero del conto di compensazione erano già implicitamente debiti. Tenendo conto di questi accantonamenti nel conto di compensazione non si pretenderebbe soltanto una stabilizzazione, ma anche una corrispondente diminuzione dei debiti. Inoltre, il conto di compensazione perderebbe la sua funzione di «memoria» del freno all'indebitamento, poiché le eccedenze realizzate dovrebbero essere impiegate in gran parte per diminuire questo saldo negativo.

Con la nuova normativa proposta deve essere adeguato anche il *conto di ammortamento*. Il suo stato al 31 dicembre 2018 ammontava a 2871 milioni. Di questi, 1020 sono riconducibili all'asta per l'attribuzione delle frequenze di radiocomunicazione nel 2012. I pagamenti corrispondenti negli anni 2012, 2015 e 2016 sono stati contabilizzati come entrate straordinarie e accreditati al conto di ammortamento. Queste entrate saranno in futuro preventivate e delimitate temporalmente quali entrate ordinarie, per cui il conto di ammortamento deve essere ridotto in misura corrispondente. L'importo esatto dell'adeguamento dipende dai risultati annuali fino all'entrata in vigore del progetto. Questa procedura è già stata applicata anche per gli adeguamenti operati finora.

L'adeguamento del conto di compensazione e di ammortamento viene eseguito con il primo consuntivo successivo all'entrata in vigore della nuova normativa.

Ripercussioni sui debiti

Il progetto non ha alcuna ripercussione sullo stato del debito pubblico, poiché non vengono modificate né la definizione di debito né la valutazione delle voci contabili determinanti. Per contro, il progetto si ripercuote sul conto di finanziamento, che funge da base per la gestione politico-finanziaria mediante il freno all'indebitamento.

Spesso il debito della Confederazione viene calcolato utilizzando l'indice d'indebitamento lordo. Il calcolo avviene sulla base della definizione di Maastricht applicata nell'UE. Il nesso tra il risultato del conto di finanziamento e l'indice d'indebitamento lordo non è tuttavia diretto. Le ragioni sono varie. Da un lato i debiti lordi tengono conto di voci di bilancio la cui modifica non è illustrata nel conto di finanziamento (tra cui impegni della Cassa di risparmio del personale federale, impegni verso gli istituti della Confederazione, valori patrimoniali sequestrati). Allo stesso modo, oggi le variazioni di valutazione di impegni finanziari in parte non vengono mostrate mediante il conto di finanziamento (tra cui derivati, garanzie). Al contrario, esistono anche transazioni che influiscono sì sul risultato dei finanziamenti, ma non sui debiti lordi. Si tratta in particolare di transazioni legate ai fondi speciali della Confederazione. Per esempio, nell'esercizio 2018 i maggiori conferimenti al FOSTRA hanno gravato sul risultato dei finanziamenti ma non sull'importo dei debiti lordi. Infine occorre osservare che un risultato positivo dei finanziamenti non viene utilizzato necessariamente per rimborsare i debiti, ma è anche impiegato per costituire liquidità.

Con la nuova normativa il nesso tra il conto di finanziamento e l'indice d'indebitamento lordo diventa ancora meno diretto. Le variazioni di valutazione degli impegni finanziari ora vengono sì considerate nel conto di finanziamento, il che implica un rafforzamento di tale nesso. Tuttavia, nel risultato di finanziamento si tiene ora anche conto della costituzione e dello scioglimento di accantonamenti, senza che questi ultimi facciano parte dell'indice d'indebitamento lordo. A causa di questo nesso già oggi non immediato, tale circostanza viene ritenuta trascurabile.

Tuttavia vi è ora un rapporto molto stretto tra il conto di finanziamento e l'indice d'*indebitamento netto* I secondo MPC2 (capitale di terzi dedotti i beni patrimoniali). Indipendentemente da pure transazioni di bilancio, il risultato del conto di finanziamento corrisponde alla variazione dei debiti netti.

6.1.3 Ripercussioni sulla qualità del preventivo

Con le misure previste la qualità del preventivo dovrebbe leggermente migliorare. Attraverso le semplificazioni e le agevolazioni previste nelle norme sui crediti aggiuntivi, sul piano delle uscite si dovrebbero ridurre i sistematici residui di credito nei preventivi. Sul piano delle entrate, la nuova prassi introdotta nel 2017 intesa a tenere conto dell'accantonamento per l'imposta preventiva anche nel conto di finanziamento dovrebbe portare a un certo livellamento del risultato del consuntivo e dunque a valori più vicini a quelli preventivati. Con il passaggio al principio della conformità temporale nell'ambito dell'imposta federale diretta, previsto parallelamente a questo progetto, si possono ridurre ulteriormente le eventuali oscillazioni delle entrate (causate da diversi pagamenti anticipati). Tuttavia, considerata l'elevata volatilità delle entrate (in particolare dell'imposta preventiva e dell'imposta sull'utile) saranno possibili anche in futuro grandi variazioni rispetto al preventivo. I modelli di stima introdotti nel 2012 per quanto concerne le entrate dovrebbero però fare sì che tali variazioni si compensino a lungo termine, senza dunque risultare sistematicamente negative o positive.

6.1.4 Ripercussioni sulla presentazione dei conti

L'attuazione del progetto non comporta lavoro aggiuntivo nel processo di allestimento del conto annuale. Ora diverse registrazioni contabili vengono considerate anche in seno al conto di finanziamento, tra cui anche le variazioni degli accantonamenti. L'ammontare e la scadenza degli accantonamenti sono normalmente indeterminati e devono essere stimati. Le relative decisioni discrezionali devono essere prese già oggi per l'allestimento di bilancio e conto economico e sottostanno alla verifica del CDF. Considerando le operazioni menzionate nel conto di finanziamento, in futuro non dovranno dunque essere prese decisioni discrezionali supplementari.

La riduzione del numero di differenze tra i due conti va di pari passo con una lieve agevolazione sul piano amministrativo. Diminuendo le voci che devono essere

considerate nel sistema duale, si possono ridurre sia il piano contabile sia i commenti in seno al conto annuale.

6.1.5 Ripercussioni sul rendiconto finanziario

Le modifiche proposte consentono di desumere in modo più semplice il conto di finanziamento dal conto economico e dal conto degli investimenti. In questo modo sarebbe anche possibile evidenziare il risultato del conto economico in sede di commento dell'esercizio concluso. Il conto di finanziamento, al contrario, mostra se la Confederazione sia riuscita a consumare e investire senza generare nuovi debiti, come prevede il freno all'indebitamento. Oggi si ha l'impressione che la Confederazione pubblichi due risultati diversi e parzialmente in contrasto, poiché non è facile chiarire il nesso tra i due conti.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni

Il presente progetto non ha ripercussioni sui Cantoni. Esso non comporta cambiamenti in merito al calcolo delle quote cantonali sulle entrate a destinazione vincolata.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Con il presente progetto viene in parte rivista la legge federale del 7 ottobre 2005⁶⁵ sulle finanze della Confederazione (LFC). Essa riguarda l'organizzazione e la gestione delle finanze della Confederazione. La competenza della Confederazione per l'emanazione della LFC si desume dagli articoli 126, 167 e 173 capoverso 2 Cost.⁶⁶ nonché in virtù di una stretta connessione materiale, poiché si tratta di determinare la propria organizzazione e le proprie procedure.

Il progetto allinea il conto di finanziamento al conto economico, in particolare considerando la costituzione di accantonamenti e di delimitazioni contabili temporali ora anche nel conto di finanziamento. In questo contesto occorre adeguare le definizioni di uscite e di entrate (art. 3 cpv. 5 e 6 D-LFC, cfr. n. 5.1). Il conto di finanziamento mantiene tuttavia senza restrizioni la propria importanza giuridica e politica nella gestione delle finanze federali. La Confederazione non ottiene alcun margine discrezionale aggiuntivo nella costituzione di accantonamenti e l'esecuzione di delimitazioni contabili temporali. Le decisioni discrezionali essenziali e le incertezze di stima correlate vengono inoltre indicate già oggi nel consuntivo della Confederazione⁶⁷.

⁶⁵ RS 611.0

⁶⁶ RS 101

⁶⁷ Cfr. p. es. rapporto concernente il Consuntivo 2018, volume 1, pag. 145 seg.

Il freno all'indebitamento come strumento regolatore delle uscite non viene allentato. Le prescrizioni materiali dell'articolo 126 Cost. continuano a essere rispettate completamente, in particolare quella che impone alla Confederazione di equilibrare a lungo termine le sue uscite e le sue entrate⁶⁸. Il progetto è dunque conforme alla Costituzione.

Anche l'adeguamento del conto di compensazione, con effetto retroattivo all'anno 2007 (cfr. n. 1.1 e 6.1), è conforme alla Costituzione. Nella deliberazione dell'attuale legge sulle finanze della Confederazione⁶⁹ il Parlamento aveva deciso nel 2005 di azzerare il conto di compensazione alla fine del 2006⁷⁰, al termine del piano triennale di abbattimento del disavanzo per arginare l'allora lacuna strutturale di finanziamento. In questo modo si intendeva evitare di vanificare la disposizione costituzionale del freno all'indebitamento, poiché eventuali eccedenze nel piano di abbattimento del disavanzo non sarebbero state eccedenze vere e proprie. Ci sarebbe dunque stato il pericolo che il conto di compensazione partisse con un saldo troppo elevato, se eventuali eccedenze fossero state accreditate sul conto di compensazione già prima del 2007⁷¹. Il calcolo del saldo attuale del conto di compensazione si riferisce dunque al 31 dicembre 2006, rispettivamente al 1° gennaio 2007. Parallelamente, nel 2007, con il NMC la Confederazione è passata dai flussi di cassa alla contabilizzazione delle operazioni finanziarie secondo il principio della conformità temporale («accrual accounting»). Da quel momento il preventivo e il consuntivo si orientano ai rigorosi standard IPSAS⁷². Anche questo è un motivo importante per riallacciarsi, con il presente progetto, all'anno 2007 e alle relative cifre affidabili. Con riferimento al conto di compensazione, centrale per il freno all'indebitamento, il progetto conserva la continuità e quindi la comparabilità a partire dal 2007. Già nell'ambito dell'ottimizzazione del modello contabile, riguardo alla registrazione degli aggi e dei disaggi dei prestiti federali più fedele al principio della conformità temporale, il saldo del conto di compensazione è stato adeguato con effetto retroattivo al 2007⁷³.

La nuova procedura ordinaria inerente ai crediti aggiuntivi e ai sorpassi di credito (art. 33 segg. D-LFC) è pure in sintonia con la Costituzione federale, nello specifico con l'articolo 167 Cost. Le ulteriori deroghe all'obbligo del nostro Consiglio di chiedere alle vostre Camere un credito aggiuntivo sono definite nella legge e riguardano uscite per le quali né il nostro Collegio né la vostra Assemblea possiedono un margine discrezionale, ad esempio perché una legge federale stabilisce l'ammontare delle uscite (art. 36 cpv. 3 D-LFC). Inoltre, le vostre Camere potranno decidere di

⁶⁸ Cfr. AFF, Il freno all'indebitamento a livello della Confederazione: esperienze e prospettive, Berna 2013, pag. 8 segg.

⁶⁹ Curia Vista n. 04.079.

⁷⁰ Ex art. 66 LFC (RU **2006** 1293); cfr. Boll. Uff. **2005** S 585 seg. (proposta Schweiger) e Boll. Uff. **2005** N 995 segg.

⁷¹ Boll. Uff. **2005** S 586.

⁷² La legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione e l'ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione entrarono in vigore il 1° maggio 2006. L'ultimo preventivo deciso prima di allora e il consuntivo corrispondente si rifacevano ancora al diritto precedente (ex art. 66 LFC, RU **2006** 1293).

⁷³ Art. 66b cpv. 2 LFC; cfr. messaggio del 12 novembre 2014 concernente l'ottimizzazione del Nuovo modello contabile (NMC), FF **2014** 8061, 8095 segg. (14.077) nonché Boll. Uff. **2015** S 427.

volta in volta se accordare al nostro Consiglio una maggiore flessibilità nella procedura per la domanda di crediti aggiuntivi o nell'esecuzione del preventivo (cpv. 4). Il nostro Collegio sottopone alla vostra Assemblea tutti i sorpassi di credito per approvazione a posteriori nel quadro del consuntivo (cpv. 5). I parlamentari continuerebbero dunque a decidere circa le uscite complessive della Confederazione⁷⁴.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La Confederazione non soggiace ad alcuna direttiva cogente del diritto europeo o internazionale (cfr. anche n. 3). Per ragioni di comparabilità è tuttavia consigliabile tenere conto di standard e sviluppi internazionali. Al centro vi sono gli IPSAS, che la Confederazione applica da anni sia nel suo conto annuale sia nel suo consuntivo consolidato. Con la presente revisione parziale della LFC non cambia nulla al riguardo (cfr. n. 4.3.1).

7.3 Forma dell'atto

Con la modifica delle definizioni di uscite ed entrate (art. 3 D-LFC), una nuova procedura ordinaria per la domanda di crediti aggiuntivi e i sorpassi di credito (art. 33 segg. D-LFC) e norme riformulate e snellite relative alle prescrizioni applicabili al conto annuale e al consuntivo consolidato della Confederazione (art. 47 segg. D-LFC), il progetto contiene disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.). Tali disposizioni devono essere emanate dalle vostre Camere sotto forma di legge federale, nel presente caso in particolare mediante la LFC (art. 22 cpv. 1 LParl⁷⁵).

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa. Non è pertanto soggetto al freno alle spese secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

⁷⁴ Cfr. anche messaggio del 24 novembre 2004 concernente la revisione totale della legge federale sulle finanze della Confederazione (Legge sulle finanze della Confederazione, LFC), FF **2005** 19 seg.

⁷⁵ RS **171.10**

7.5 Delega di competenze legislative

Il presente progetto non introduce alcuna nuova competenza per il nostro Consiglio di emanare norme legislative a livello di ordinanza, nello specifico di OFC⁷⁶. La prescrizione secondo cui nell'allestimento del conto annuale le deroghe agli IPSAS sono da disciplinare nelle disposizioni d'esecuzione si evince già dal diritto vigente, ma viene ora inserita nella LFC e regolata in maniera più chiara (cfr. art. 48 cpv. 2 D-LFC).

⁷⁶ RS 611.01