

03.077

**Messaggio
sull'ordinanza dell'Assemblea federale concernente
le domande di crediti d'impegno per acquisti di fondi
o per costruzioni**

del 5 dicembre 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di ordinanza dell'Assemblea federale concernente le domande di crediti d'impegno per acquisti di fondi o costruzioni.

5 dicembre 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Di regola i crediti d'impegno sono approvati con i decreti concernenti il preventivo e le sue aggiunte. L'Assemblea federale dispone tuttavia del diritto di decidere in quali casi le domande di crediti d'impegno debbano esserle sottoposte accompagnate da uno speciale messaggio.

Con il decreto federale del 6 ottobre 1989 concernente le domande di crediti d'opera per acquisti di fondi o per costruzioni, le Camere federali hanno stabilito che le domande di crediti d'opera che implicano per la Confederazione una spesa presumibile superiore ai 10 milioni di franchi vanno presentate con un messaggio speciale. Tale procedura non si applica ai progetti tenuti segreti nell'interesse della difesa nazionale, nonché alle domande di crediti d'opera per le costruzioni dell'Ufficio federale delle aziende d'armamento.

Per la normativa relativa agli immobili dei settori civile e militare non è prevista alcuna modifica. Invece, a partire dal preventivo 2005, gli immobili del settore dei PF saranno liberati dall'obbligo di un messaggio speciale poiché le condizioni quadro concernenti i fondi e le costruzioni dei Politecnici federali sono state modificate nell'ambito della revisione della corrispondente legge e nel quadro del mandato di prestazioni attribuito dalla Confederazione al settore in questione.

Le domande di crediti d'impegno per gli immobili dei Politecnici federali dovranno in futuro essere integrate al preventivo del settore, in allegato al messaggio concernente il bilancio della Confederazione. Siccome tali immobili restano di proprietà della Confederazione, questi crediti d'impegno vanno integrati al decreto federale I concernente il preventivo della Confederazione.

L'abbinamento della procedura d'autorizzazione per gli immobili al preventivo del settore dei PF si propone di conseguire un miglior adeguamento della procedura d'autorizzazione alle necessità aziendali degli stabilimenti autonomi che sono i Politecnici federali. Permangono peraltro immutate le competenze dell'Assemblea federale per quanto concerne la verifica e infine l'approvazione di tali investimenti. È mantenuta in via di principio la sperimentata procedura prevista dall'ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC); alcuni settori sono tuttavia adeguati alle nuove basi legali e alle particolari esigenze del settore dei PF. Il Consiglio dei Politecnici federali resta l'organo responsabile per le costruzioni e gli immobili, assicura la coordinazione ed è segnatamente responsabile del mantenimento della funzione e del valore.

Parallelamente a questa modifica materiale, il decreto federale, contenendo norme di diritto, deve essere trasposto nella forma dell'ordinanza dell'Assemblea federale conformemente all'articolo 163 capoverso 1 della nuova Costituzione.

Messaggio

1 Basi del progetto

1.1 Situazione iniziale

Per i progetti di costruzione e gli acquisti di immobili sono necessari crediti d'impegno (legge sulle finanze della Confederazione, LFC¹, art. 25). Conformemente all'articolo 27 capoverso 1 LFC, l'Assemblea federale determina per via d'ordinanza in quali casi le domande di crediti d'impegno debbano esserle sottoposte accompagnate da uno speciale messaggio.

Con il decreto federale del 6 ottobre 1989 concernente le domande di crediti d'opera per acquisti di fondi o per costruzioni², le Camere federali hanno stabilito che le domande di crediti d'opera – che implicano per la Confederazione una spesa presumibile complessiva superiore ai 10 milioni di franchi – vanno presentate con un messaggio speciale.

Siccome le condizioni quadro relative ai fondi e alle costruzioni per il settore dei PF sono state modificate dalla revisione della legge del 21 marzo 2003 sui Politecnici federali³ (legge federale sui PF) nonché dal mandato di prestazioni della Confederazione, a partire dal preventivo 2005 questo settore deve essere escluso dal campo d'applicazione del succitato disciplinamento.

1.2 La nuova normativa proposta

1.2.1 La revisione della legge federale sui PF

A partire dall'entrata in vigore della revisione della legge federale sui PF, presumibilmente il 1° gennaio 2004, il settore dei Politecnici federali sarà completamente escluso dall'ambito d'applicazione della LFC; pertanto l'articolo 1 capoverso 3 della LFC sarà abrogato senza essere sostituito.

La revisione della legge federale sui PF introdurrà, a livello di legge, sia la gestione con mandato di prestazioni, sia la tenuta di una contabilità propria.

La tenuta di una contabilità propria avrà per conseguenza che il preventivo e il consuntivo del settore dei PF saranno sottoposti all'Assemblea federale in allegato al preventivo e al consuntivo della Confederazione. Nel budget e nel consuntivo della Confederazione, il contributo di finanziamento annuale della Confederazione al settore dei PF, che serve a coprire le necessità finanziarie del settore per l'esercizio e gli investimenti, è definito sulla base di un limite di spesa quadriennale.

Pertanto il contributo di finanziamento comprende anche gli investimenti immobiliari operati dai PF.

¹ RS 611.0

² RU 1990 1013 (RS 611.017)

³ RS 414.110; RU 2003 4265

1.2.2 Immobili del settore dei PF

Sono considerati immobili del settore dei PF tutti i fondi, le costruzioni e gli impianti della Confederazione, che servono all'attuazione dei compiti dei Politecnici federali. La revisione della legge sui PF non tocca la proprietà nel settore immobiliare che resta immutata. Gli immobili di tale settore resteranno di proprietà della Confederazione anche dopo l'entrata in vigore della revisione della legge sui Politecnici federali.

A causa di tali rapporti di proprietà, la LFC resta applicabile agli immobili del settore.

1.2.3 Gestione immobiliare

Nell'ambito della riforma del governo e dell'amministrazione, il Consiglio federale ha deciso, con decreto del 26 marzo 1997, di delegare la gestione dell'edilizia e del settore immobiliare della Confederazione nei settori civile, militare e dei Politecnici federali. La necessaria base giuridica è stata creata con l'ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione⁴ (OILC). Con la nuova organizzazione la responsabilità delle costruzioni per settore è stata affidata agli organi della costruzione e degli immobili (OCI) e in tal modo la gestione immobiliare è riunita in una sola sede, dalla progettazione all'utilizzazione. L'OCI del settore dei Politecnici federali è il consiglio dei PF. Ai fini di un'esecuzione adeguata e specialistica della gestione complessiva delle costruzioni e degli immobili, il consiglio dei PF ha costituito per sé e per le sue sei istituzioni le corrispondenti unità organizzative. Dopo essere stato introdotto il 1° gennaio 1999, il sistema ha fatto le sue prove come è peraltro stato confermato da verifiche esterne.

Il settore dei PF dispone oggi di un considerevole portafogli immobiliare di circa 625 oggetti la cui utilizzazione gli è stata attribuita dalla Confederazione e per i quali il Consiglio dei Politecnici federali assicura la pianificazione, l'amministrazione e il controllo. Di particolare importanza è il mantenimento del valore e della funzione degli immobili affidati, conformemente all'articolo 35b della riveduta legge sui PF.

In considerazione dell'entrata in vigore della revisione della legge sui PF, le competenti autorità federali hanno elaborato un nuovo diagramma delle funzioni. Esso è stato concepito per disciplinare chiaramente la suddivisione dei compiti nell'ambito della gestione immobiliare tra la Confederazione svizzera, proprietaria degli immobili, e il settore dei Politecnici federali, amministratore e utilizzatore. Il diagramma delle funzioni costituisce parte integrante dell'OILC.

La direzione e l'organizzazione della gestione immobiliare nel settore dei PF può in tal modo essere complessivamente garantita.

⁴ RS 172.010.21

1.2.4

Rinuncia a messaggi separati per le costruzioni di immobili nel settore dei Politecnici federali

A partire dal preventivo 2005, i progetti di costruzione del settore dei PF non dovranno più essere sottoposti al Parlamento con messaggio separato, ma in allegato al preventivo nel quadro del bilancio del settore dei Politecnici federali. Dai rapporti di proprietà risulta che i crediti d'impegno per i progetti di costruzione dei PF, finora richiesti nell'ambito dei messaggi annuali concernenti i progetti di costruzione, nonché gli acquisti di fondi e immobili dei Politecnici federali, vanno integrati al decreto federale I sul preventivo.

1.3

Motivazione e valutazione della soluzione proposta

L'integrazione degli investimenti per gli immobili del settore dei PF nel preventivo del medesimo settore è una conseguenza dell'autonomia dei Politecnici federali, prevista a livello di legge nella revisione della legge sui PF, e delle competenze di gestione immobiliare secondo l'OILC.

L'autonomia del settore dei PF è in particolare rispecchiata dalle modalità del finanziamento da parte della Confederazione. Il contributo di finanziamento della Confederazione non comprende i soli mezzi per l'esercizio ordinario, ma anche i crediti di pagamento per gli impegni stipulati, rispettivamente previsti nel settore immobiliare. Da ciò consegue che le Camere federali approvano contemporaneamente crediti d'impegno e contributo di finanziamento e prendono così la loro decisione conoscendo le spese complessive della Confederazione per il settore dei PF. Nella precedente procedura, con messaggi separati per le costruzioni, tali investimenti dovevano essere sottoposti alle Camere prima del messaggio sul preventivo e veniva così a mancare una visione d'insieme.

Con l'abbinamento delle due procedure d'autorizzazione non solo aumenta la trasparenza, ma migliora pure la coordinazione della pianificazione degli investimenti in ambito accademico. Rientra in tal modo nelle responsabilità del settore dei PF suddividere il contributo della Confederazione tra spese d'esercizio e d'investimento.

La nuova normativa implica che in futuro le Commissioni delle finanze si occuperanno sia del bilancio, sia degli investimenti immobiliari del settore dei PF. L'esame delle Commissioni delle costruzioni pubbliche (CCP) resta comunque garantito nell'ambito dell'articolo 49 capoverso 4 della legge sul Parlamento.

Per gli altri due settori, civile e militare, l'obbligo di presentare messaggi separati resta immutato.

La forma dell'atto, l'ordinanza dell'Assemblea federale, è una conseguenza della nuova Costituzione (art. 163 cpv. 1 Cost).

1.4 Attuazione

La nuova normativa dovrebbe essere introdotta con il preventivo 2005.

2 Commento dei singoli articoli

Art. 1 cpv. 1

In considerazione del Nuovo modello contabile della Confederazione, la nozione di credito d'opera è sostituita dalla nozione di credito d'impegno. Tale modifica è di natura puramente formale.

Il settore dei PF è escluso, in quanto eccezione, dall'obbligo di presentare un messaggio separato per i progetti di costruzione le cui spese complessive eccedono i 10 milioni di franchi.

Art. 1 cpv. 2

La formulazione resta invariata con l'eccezione dell'adeguamento linguistico riguardante il credito d'opera.

L'Ufficio federale dell'armamento è stato trasferito da alcuni nella RUAG, che è un'azienda autonoma del quarto cerchio, non sottoposta alla legge sulle finanze della Confederazione.

Art. 3

Siccome l'atto è adottato nella nuova forma dell'ordinanza dell'Assemblea federale, il decreto federale del 6 ottobre 1989 sulle domande di crediti d'opera per acquisti di fondi o per costruzioni deve essere abrogato.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni sulla Confederazione

La nuova normativa proposta non ha, per la Confederazione, ripercussioni né in ambito finanziario, né sull'effettivo.

3.2 Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni

La nuova regolamentazione proposta non ha ripercussioni né sui Cantoni, né sui Comuni.

3.3 Ripercussioni sull'economia nazionale

La nuova normativa proposta non ha ripercussioni sull'economia nazionale.

4 Rapporto con il piano di legislatura e con la pianificazione finanziaria

La nuova normativa proposta non era esplicitamente prevista nel piano di legislatura 1999–2003. È tuttavia una conseguenza della revisione della legge sui PF prevista nel piano di legislatura.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il disegno si basa sull'articolo 27 capoverso 1 LFC. La LFC si fonda attualmente sull'articolo 167 della Costituzione federale concernente le competenze finanziarie delle Camere federali.

Il progetto è pertanto conforme alla Costituzione e alla legge.

5.2 Forma giuridica

Siccome le disposizioni relative alle domande di crediti d'impegno per fondi e costruzioni contengono norme di diritto, l'articolo 163 capoverso 1 della Costituzione federale richiede la forma dell'ordinanza dell'Assemblea federale.

5.3 Assoggettamento al freno all'indebitamento

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, le disposizioni in materia di sussidi, nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese uniche di oltre due milioni di franchi, richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. La nuova normativa proposta non rientra né nella definizione delle disposizioni in materia di sussidi, né nel quadro del decreto di finanziamento, ragione per la quale il freno all'indebitamento non trova applicazione.

