

Questo testo è una versione provvisoria. Fa stato unicamente la versione pubblicata nel Foglio federale.

**Messaggio
concernente la legge federale sul programma di
stabilizzazione 2017–2019 e la legge federale sui
compiti, l'organizzazione e il finanziamento
dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni**

del XX maggio 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019 e della legge federale sui compiti, l'organizzazione e il finanziamento dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni

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

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2015 | M | 15.3013 | Verifica strategica dei compiti della Confederazione
(N 24.9.2015, Commissione delle finanze N; S 8.12.2015) |
| 2012 | M | 12.3335 | Condizioni quadro legali per il libero accesso ai dati
meteorologici (principio degli Open Government Data))
(N 30.5.12, Commissione dell'ambiente, della
pianificazione del territorio e dell'energia CN; S 26.9.12) |

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N.
Schneider-Ammann

Il cancelliere della Confederazione, Walter
Thurnherr

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale sottopone per approvazione all'Assemblea federale due leggi, ovvero la legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019 e la legge federale sui compiti, l'organizzazione e il finanziamento dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni. L'obiettivo di entrambi i testi è garantire il rispetto delle direttive del freno all'indebitamento nel corso dei prossimi anni. Il motivo principale del programma di stabilizzazione 2017–2019 è il forte apprezzamento del franco svizzero innescato dall'abbandono della soglia minima di cambio franco-euro da parte della Banca nazionale svizzera (BNS). Rispetto alla pianificazione attuale, il programma di stabilizzazione 2017–2019 riduce, a partire dal 2017, le uscite di un importo compreso tra 800 milioni e 1 miliardo di franchi all'anno. Le misure si estendono all'intera gamma di compiti della Confederazione. Con la legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, un atto legislativo mantello, dovrebbero essere modificate 16 leggi federali esistenti. In una nuova legge verrebbero inoltre creati i presupposti per esternalizzare l'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni in un istituto di diritto pubblico.

Situazione iniziale

Il forte apprezzamento del franco svizzero dopo l'abbandono della soglia minima di cambio franco-euro da parte della BNS lascia tracce evidenti sui conti della Confederazione. La correzione delle stime relative all'evoluzione economica reale e il rincaro hanno determinato riduzioni delle stime delle entrate fino a 5 miliardi (7 %). Una parte di questa perdita di entrate è compensata da effetti automatici. Così, il deficit consentito dal freno all'indebitamento è aumentato e gli indicatori economici più bassi hanno consentito notevoli correzioni delle stime relative a diverse uscite, come ad esempio nel caso delle partecipazioni di terzi a entrate della Confederazione, degli interessi passivi o dei contributi alle assicurazioni sociali. Queste correzioni automatiche non sono tuttavia sufficienti per rispettare le direttive del freno all'indebitamento. Con il messaggio sul Preventivo 2016 il Consiglio federale ha già presentato al Parlamento un primo pacchetto di misure per circa 1 miliardo. Con il programma di stabilizzazione 2017–2019 si intendono realizzare, a partire dal 2017, sgravi dell'ordine di un ulteriore miliardo ogni anno.

Contenuto del progetto

La strategia di sgravio del Consiglio federale fa in primo luogo leva sul fronte delle uscite. L'opzione del nuovo indebitamento non può essere presa in considerazione dalla Confederazione in virtù del freno all'indebitamento, che non consente di contrarre nuovi debiti nell'arco di un ciclo congiunturale. Dal punto di vista del Consiglio federale non può nemmeno essere preso in considerazione un consolidamento dei conti pubblici attraverso un aumento delle entrate. Da un lato,

infatti, le maggiori entrate giungerebbero troppo tardi, poiché al riguardo sono di regola necessarie modifiche costituzionali; d'altro lato, neppure dal punto di vista della politica economica e della piazza economica un aumento delle imposte appare opportuno.

La legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019 comprende in totale 24 misure. Rispetto al Piano finanziario provvisorio 2017–2019 del 1° luglio 2015 nel 2017 il bilancio verrà sgravato di circa 900 milioni mentre negli anni 2018 e 2019 lo sgravio sarà di circa 1 miliardo. Inoltre, dovrebbero essere adeguate 16 leggi federali esistenti. L'elemento centrale della legge consiste in una modifica della legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali. In questo testo, i provvedimenti per i quali in linea di principio non sarebbero necessarie modifiche legislative saranno definiti sotto forma di mandati di risparmio per il Consiglio federale. In questo modo viene sottolineato il carattere di pacchetto del programma di stabilizzazione 2017–2019.

Il programma di stabilizzazione 2017–2019 è equilibrato in quanto tutti i settori di compiti contribuiscono agli sforzi di risparmio. Ne sono interessati in misura meno proporzionale in particolare la difesa nazionale – in vista dell'ulteriore sviluppo dell'esercito – e la previdenza sociale, poiché in questo settore le riforme devono essere quasi sempre attuate, in virtù della loro complessità, attraverso progetti separati. Un contributo più che proporzionale è invece fornito dai settori di compiti che negli anni passati sono cresciuti in misura particolarmente marcata, ovvero l'educazione, la ricerca e le relazioni con l'estero. Anche l'Amministrazione, in particolare il settore del personale, sopporta una quota adeguata dell'onere. Il programma di stabilizzazione 2017–2019 non grava in misura eccessiva i Cantoni. Il Consiglio federale ha badato affinché le misure che toccano i Cantoni fossero strutturate in modo da lasciare loro la maggiore libertà di scelta possibile riguardo alla sostituzione con mezzi propri dei contributi federali che decadranno. Infine, il programma di stabilizzazione 2017–2019 dovrebbe avere ripercussioni quasi impercettibili sulla crescita dell'economia nazionale.

Nonostante gli sgravi, nel 2017 sarà appena possibile raggiungere un preventivo conforme al freno all'indebitamento. A causa di decisioni del Parlamento che aggravano il bilancio (riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, esercito, Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato) negli anni 2018 e 2019 si profilano tuttavia notevoli deficit strutturali per cui saranno verosimilmente necessari ulteriori sforzi di risparmio al fine di rispettare le direttive del freno all'indebitamento. È quindi fondamentale che le misure di risparmio proposte vengano attuate e non siano assorbite immediatamente da maggiori uscite in altri settori. Negli anni a venire sarà opportuno seguire una politica delle uscite moderata. Nuovi progetti o un'estensione delle prestazioni esistenti sono possibili soltanto a fronte di un controfinanziamento adeguato.

Nel quadro del programma di stabilizzazione 2017–2019 l'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni dovrebbe inoltre essere esternalizzata in un istituto di diritto pubblico dotato di personalità giuridica propria. Nel presente messaggio questo nuovo testo di legge è illustrato in modo esaustivo.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali del progetto	8
1.1 Situazione iniziale	8
1.1.1 Contesto politico-finanziario	8
1.1.2 Situazione attuale dei conti e possibili aggravii supplementari	10
1.1.3 Strategia di sgravio del Consiglio federale	11
1.1.3.1 Consolidamento a livello di uscite	11
1.1.3.2 I principi del programma di stabilizzazione 2017–2019	12
1.1.3.3 Ulteriori opzioni d'intervento in caso di peggioramento della situazione delle finanze federali	13
1.1.4 Struttura e integrazione del progetto	13
1.1.4.1 Struttura	13
1.1.4.2 Rapporto del programma di stabilizzazione 2017–2019 con le decisioni finanziarie pluriennali	14
1.1.5 Misure di risparmio già attuate nel Preventivo 2016 e nel Piano finanziario provvisorio 2017–2019	15
1.1.5.1 Correzione del rincaro	15
1.1.5.2 Altre misure	18
1.2 Misure del programma di stabilizzazione 2017-2019	19
1.2.1 Rendite transitorie del personale federale	20
1.2.2 Misure nel settore proprio	21
1.2.3 Cooperazione internazionale	26
1.2.4 Altre misure nel settore dei trasferimenti del DFAE	28
1.2.5 Misure nel settore dei trasferimenti del DFI	29
1.2.6 Migrazione e integrazione	30
1.2.7 Altre misure nel settore dei trasferimenti del DFGP	32
1.2.8 Esercito	33
1.2.9 Misure nel settore dei trasferimenti del DDPS	35

1.2.10	Formazione, ricerca e innovazione	38
1.2.11	Agricoltura	39
1.2.12	Altre misure nel settore dei trasferimenti del DEFR	43
1.2.13	Strade e versamento nel fondo infrastrutturale	45
1.2.14	Ambiente	47
1.2.15	Altre misure nel settore dei trasferimenti del DATEC	49
1.2.16	Infrastruttura ferroviaria	51
1.2.17	Vigilanza nell'ambito dei trasporti pubblici	53
1.2.18	Protezione contro le vibrazioni nel settore ferroviario	55
1.2.19	Finanziamento dei compiti di vigilanza nell'AVS da parte del Fondo AVS	56
1.2.20	Assicurazione per l'invalidità	57
1.2.21	Riduzione individuale dei premi	59
1.2.22	Assicurazione militare	62
1.2.23	Rimunerazione dell'accantonamento per gli assegni familiari nell'agricoltura	64
1.2.24	Altre misure sul fronte delle entrate	66
1.3	Scorporo dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni	68
1.3.1	Punti essenziali del progetto	68
1.3.2	Situazione iniziale	68
1.3.3	Elementi e obiettivi principali	70
1.3.4	Ulteriori elementi	71
1.3.5	Alternativa esaminata	72
1.4	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	72
1.4.1	Programma di stabilizzazione 2017–2019	72
1.4.1.1	Risultati della procedura di consultazione	72
1.4.1.2	Modifiche dell'avamprogetto	75
1.4.2	Scorporo della vigilanza federale sulle fondazioni	76
1.4.2.1	Risultati della consultazione delle associazioni delle fondazioni	76
1.4.2.2	Modifiche dell'avanprogetto	77
1.5	Interventi parlamentari	78
2	Commento ai singoli articoli	80
2.1	Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019	80

2.1.1	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione	80
2.1.2	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale	82
2.1.3	Legge federale del 5 ottobre 1984 sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure	84
2.1.4	Legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali	84
2.1.5	Legge federale del ... concernente il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato	85
2.1.6	Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie	86
2.1.7	Legge del 21 giugno 2013 sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria	87
2.1.8	Legge del 23 giugno 2006 sugli impianti a fune	89
2.1.9	Legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori	91
2.1.10	Legge del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente	92
2.1.11	Legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti	93
2.1.12	Legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità	93
2.1.13	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie	94
2.1.14	Legge federale del 19 giugno 1992 sull'assicurazione militare	95
2.1.15	Legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura	99
2.1.16	Legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura	99
2.2	Legge federale sui compiti, l'organizzazione e il finanziamento dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni (LAVF)	100
3	Ripercussioni	117
3.1	Programma di stabilizzazione 2017–2019	117
3.1.1	Ripercussioni per la Confederazione	117
3.1.2	Ripercussioni per i Cantoni	119
3.1.3	Ripercussioni per l'economia pubblica	121

3.2	Organizzazione dell’Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni	121
3.2.1	Ripercussioni per la Confederazione	121
3.2.1.1	Ripercussioni finanziarie	121
3.2.1.2	Ripercussioni per il personale	122
3.2.2	Ripercussioni per i Cantoni	122
3.2.3	Ripercussioni per l’economia	122
4	Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	123
4.1	Programma di legislatura	123
5	Aspetti giuridici	124
5.1	Costituzionalità	124
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	124
5.3	Forma dell’atto normativo	124
5.4	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell’equivalenza fiscale	124
5.5	Delega di competenze legislative	125
	Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019 <i>(Disegno)</i>	
	Legge federale sui compiti, l’organizzazione e il finanziamento dell’Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni <i>(Disegno)</i>	

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Contesto politico-finanziario

Solo il 20 agosto 2014, quando il Consiglio federale aveva licenziato il Piano finanziario 2016–2018, il rispetto delle direttive del freno all'indebitamento non sembrava costituire una sfida particolare. Le eccedenze strutturali proiettate ammontavano a 200 milioni per il 2016, a 1,2 miliardi per il 2017 e a 2,7 miliardi per il 2018.

Sei mesi più tardi, nel mese di febbraio del 2015, era già chiaro che l'evoluzione delle entrate non avrebbe potuto rispettare i valori indicati nella vigente pianificazione. Il risultato dei conti del 2014 mostrava chiaramente che dall'avvento della crisi economica e finanziaria le entrate dell'imposta federale diretta avevano perso in dinamica. A ciò si aggiungeva l'abbandono della soglia minima di cambio franco-euro da parte della Banca nazionale svizzera (BNS) e, di conseguenza, un netto peggioramento delle prospettive congiunturali per la Svizzera. Il cambio di rotta della politica monetaria della BNS non ha provocato soltanto un indebolimento della crescita economica reale, ma anche una marcata e persistente flessione del rincaro. Così, dopo la decisione della BNS, le previsioni in materia di creazione di valore aggiunto nominale sono state riviste al ribasso fino alla soglia del 5 per cento rispetto al Piano finanziario 2016–2018.

Nel contempo anche le stime relative alle entrate hanno dovuto essere adeguate ai nuovi indicatori economici. Mentre nel caso dell'IVA l'adeguamento corrispondeva all'incirca al calo della creazione nominale di valore aggiunto, nel caso dell'imposta federale diretta la correzione si è rivelata più incisiva. La base di calcolo di questa imposta non è determinata unicamente dalla creazione interna di valore aggiunto, ma comprende anche gli utili realizzati all'estero dalle imprese con statuto fiscale cantonale. Un apprezzamento della moneta locale provoca un'ulteriore riduzione degli utili tassati in franchi svizzeri. Il gettito dell'imposta federale diretta è stato dunque doppiamente colpito dalla decisione della BNS: da un lato, infatti, essa ha avuto ripercussioni negative sull'evoluzione congiunturale e, dall'altro, ha ridotto i margini di utile delle imprese e il valore degli utili trasferiti in Svizzera. Nel complesso, in poco meno di un anno, le stime delle entrate per gli anni 2017 e 2018 sono state ridotte di quasi 5 miliardi, ovvero del 7 per cento.

Queste minori entrate sono state compensate solo in parte dal freno all'indebitamento. L'aumento del coefficiente congiunturale ha reso possibile un deficit congiunturale, ma solo nella misura dell'indebolimento *economico reale* della congiuntura. Il rincaro negativo generato dall'abbandono della soglia minima di cambio franco-euro non viene per contro compensato dal freno all'indebitamento. Nel complesso il margine di manovra è aumentato di 1 miliardo nel 2016 e di 0,4 miliardi nell'anno successivo.

La revisione delle previsioni congiunturali non ha determinato soltanto un calo delle entrate per le finanze federali, ma anche sgravi sul fronte delle uscite. Così, le previsioni più basse relative alle entrate comportano una riduzione delle quote dei

Cantoni e delle assicurazioni sociali alle relative entrate. I valori più bassi degli indici economici (rincaro, crescita reale del PIL, corsi di cambio, tassi d'interesse) hanno inoltre reso possibile una correzione delle stime anche nel caso di varie altre voci di spesa, ad esempio nel caso dei contributi federali all'AVS e all'AI, degli interessi passivi, della perequazione finanziaria, del conferimento al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria o dei contributi alle organizzazioni internazionali. Grazie a questi adeguamenti automatici i conti pubblici sono stati sgravati complessivamente fino a 2,5 miliardi.

Nonostante gli sgravi sul fronte delle uscite e i maggiori margini di manovra di politica finanziaria nel quadro del freno all'indebitamento, affinché il Preventivo 2016 fosse conforme al freno all'indebitamento, sono state necessarie ulteriori misure di risparmio. Nelle sue istruzioni per l'allestimento del Preventivo, il Consiglio federale ha pertanto deciso, già nel mese di febbraio del 2015, diverse riduzioni trasversali nonché risparmi mirati per un totale di oltre 1 miliardo che avranno effetto in buona parte a partire dal 2016 (vedi n. 1.1.5).

Anche dopo le riduzioni effettuate nel quadro del Preventivo 2016, negli anni di piano finanziario di legislatura 2017–2019 si sono delineati deficit strutturali fino a 750 milioni. Il piano finanziario provvisorio 2017–2019 approvato nell'estate del 2015 non soddisfaceva i criteri del freno all'indebitamento:

In mia. fr.	2016	2017	2018
Saldo strutturale nel PF 2016–2018	0,2	1,2	2,7
Variazione delle entrate	-4,8	-5,0	-4,7
<i>di cui imposta federale diretta</i>	-2,5	-3,6	-4,1
<i>di cui imposta sul valore aggiunto</i>	-1,4	-1,4	-1,5
Variazione del deficit congiunturale	+1,0	+0,4	-
Variazione delle uscite	+3,8	+2,7	+1,4
<i>di cui partecipazioni di terzi a entrate della Confederazione</i>	+0,6	+0,7	+0,7
<i>di cui interessi passivi</i>	+0,9	+0,6	+0,6
<i>di cui altre correzioni delle stime</i>	+1,0	+0,2	-0,7
<i>di cui misure di risparmio nel P 2016</i>	+1,3	+1,2	+0,8
Saldo strutturale nel PF provvisorio 2017–2019 dell'1.7.2015	0,2	-0,6	-0,7

(+ = miglioramento / - = peggioramento)

Il Consiglio federale ha pertanto deciso, come seconda fase della sua strategia di risanamento di politica finanziaria, di elaborare il presente programma di stabilizzazione 2017–2019. Al riguardo ha stabilito l'obiettivo di sgravio in modo che, da un lato, nel 2017 il bilancio della Confederazione possa essere equilibrato e, dall'altro, negli anni 2018 e 2019 possano essere conseguite eccedenze strutturali di lieve entità per nuovi progetti prioritari.

1.1.2 Situazione attuale dei conti e possibili aggravii supplementari

In occasione della valutazione della situazione politico-finanziaria effettuata il 17 febbraio 2016, il Consiglio federale ha fissato il quadro per il prossimo processo di preventivazione e pianificazione finanziaria. Alla luce dei deficit strutturali, la strategia di risanamento decisa dal Consiglio federale mantiene la sua validità. In considerazione degli oneri supplementari incombenti, anche in caso di piena attuazione del programma di stabilizzazione, i deficit strutturali cresceranno dal 2018. A provocare questo peggioramento della situazione finanziaria sono, da un lato, gli sviluppi sul fronte delle migrazioni e, dall'altro, le decisioni del Parlamento relative ad alcuni ampliamenti, che generano uscite supplementari annuali che superano il miliardo:

- a seguito del forte aumento delle domande d'asilo e del tasso di accoglienza prevedibilmente elevato, l'attuale situazione nel settore dei rifugiati comporterà uscite supplementari nettamente più elevate. Nel piano finanziario 2018–2020 le uscite per la migrazione aumenteranno ogni anno di circa 1 miliardo rispetto al piano finanziario 2016–2018;
- la decisione del Consiglio degli Stati in merito alla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 provocherà nel 2018 uscite supplementari per la Confederazione di circa 500 milioni. Nel 2019 le uscite supplementari supereranno già i 600 milioni, per poi crescere ulteriormente negli anni successivi. La decisione del Consiglio degli Stati si discosta dal progetto del Consiglio federale in due punti di diretta rilevanza per le finanze federali. Già a partire dal 2018 il Consiglio degli Stati intende destinare all'AVS la quota del 17 per cento sul cento demografico IVA che attualmente confluisce nelle casse federali. Il Consiglio federale intendeva compiere questo passo solo nel 2019, in contropartita alla riduzione del contributo percentuale delle uscite della Confederazione all'AVS dal 19,55 al 18 per cento delle uscite dell'AVS. Questa riduzione è stata tuttavia respinta dal Consiglio degli Stati. Le altre deroghe al messaggio del Consiglio federale, segnatamente la decisione di aumentare le rendite, graveranno sulle finanze federali solo a medio termine, ma sempre in misura significativa. Secondo l'articolo 4 dell'ordinanza del 5 aprile 2006¹ sulle finanze della Confederazione (OFC), la decisione del Consiglio degli Stati deve essere considerata nei piani finanziari;
- in occasione dell'approvazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito, nel corso della sessione primaverile il Parlamento ha deciso un limite di spesa per l'esercito 2017–2020 di 20 miliardi. Se nell'ambito della discussione del messaggio concernente l'esercito 2016 questa decisione dovesse essere confermata, saranno necessari aumenti medi di 300 milioni all'anno;
- la decisione del Consiglio degli Stati nell'ambito del progetto sul Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) provoca dal 2018 oneri supplementari di circa 145 milioni, che dal 2020 raddoppieranno a 290 milioni. Al massimo il 10 per cento dell'imposta sugli oli minerali finora non vincolata dovrà essere riservato per il FOSTRA;

¹ RS 611.01

- inoltre dovrebbero verificarsi oneri supplementari in diversi altri settori (tra cui mutui per rinnovi Ginevra internazionale, Orizzonte 2020, centri della Confederazione per i richiedenti l'asilo) per un importo fino a 400 milioni.

In quest'ottica, il programma di stabilizzazione 2017–2019 permane urgentemente necessario. Inoltre, nel quadro della riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 e del progetto concernente la creazione del Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato², il Consiglio federale si impegnerà a individuare soluzioni che gravino sul bilancio della Confederazione in misura minore. Se ciò non riuscisse, nell'ottica attuale il programma di stabilizzazione 2017-2019 dovrà essere completato da un ulteriore programma di sgravio con effetti a partire dal 2018.

1.1.3 Strategia di sgravio del Consiglio federale

1.1.3.1 Consolidamento a livello di uscite

Quando registra dei deficit, uno Stato ha tre possibilità per gestirli. Può indebitarsi, aumentare le entrate oppure ridurre le uscite. In virtù del freno all'indebitamento, che non consente di contrarre nuovi debiti nell'arco di un ciclo congiunturale, l'alternativa del ricorso a nuovo indebitamento non può essere presa in considerazione dalla Confederazione.

Nell'ottica del Consiglio federale anche il consolidamento delle finanze attraverso un aumento delle entrate è da escludere. Da un lato, aumenti dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta federale diretta presuppongono una modifica della Costituzione federale³ (Cost.). Eventuali maggiori entrate giungerebbero pertanto troppo tardi per poter coprire i deficit strutturali a breve termine. D'altro lato, anche per ragioni politiche ed economiche un aumento delle imposte allo scopo di risanare il bilancio federale è sconsigliabile. Le imposte sulle imprese sono al centro della Riforma III dell'imposizione delle imprese; un aumento in questo settore non è auspicabile per motivi di salvaguardia della capacità competitiva della piazza economica svizzera. L'imposta sul valore aggiunto dovrebbe essere aumentata a favore dell'AVS già nell'ambito della riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 e la possibilità di operare altri aumenti appare molto remota. Anche nel caso dell'imposta preventiva e delle tasse di bollo esistono già progetti di riforma. Le altre entrate sono a destinazione vincolata (imposta sugli oli minerali, TTPCP, tasse sulle emissioni, dal 2018 anche l'imposta sugli autoveicoli) e non offrono pertanto alcuna possibilità di sgravio finanziario oppure potrebbero offrire solo un contributo relativamente modesto al risanamento in virtù del loro volume o del loro potenziale di aumento (ad es. imposta sull'alcol, sulla birra o sul tabacco o entrate non fiscali).

L'unica opzione praticabile è dunque quella di uno sgravio dei conti sul fronte delle uscite. Questa alternativa è suggerita anche dal fatto che il rincaro estremamente modesto, rispettivamente negativo e le relative conseguenze sull'evoluzione delle entrate rappresentano un motivo essenziale delle difficoltà strutturali delle finanze federali; proprio questo rincaro basso consente di operare riduzioni sul versante delle uscite senza dover accettare tagli del reale livello delle prestazioni originariamente previsto.

² FF 2015 1717

³ RS 101

Equilibrio tra settori di compiti

Per esperienza i programmi di sgravio riescono a ottenere la maggioranza dei consensi solo se sono equilibrati e tutti i settori di compiti della Confederazione sono chiamati a compiere sacrifici. Nel contempo i tagli puramente proporzionali non costituiscono un'opzione praticabile perché, da un lato, non tutte le uscite sono influenzabili nella stessa misura e, dall'altro, anche perché non tutti i compiti godono della stessa priorità. Il Consiglio federale ha pertanto approvato direttive di risparmio differenziate che tengono conto tra l'altro anche della crescita dei settori di compiti rilevata negli ultimi anni. Dopo le relative riduzioni preliminari, il fabbisogno di sgravio residuo è stato ripartito tra i dipartimenti in proporzione alle uscite. Al riguardo, le uscite fortemente vincolate sono state ponderate al 20 per cento e quelle scarsamente o mediamente vincolate all'80 per cento; questo anche e soprattutto perché il rincaro nettamente inferiore alle previsioni giustifica tagli maggiori nel caso delle uscite scarsamente o mediamente vincolate. I dipartimenti sono stati esortati a fissare priorità nello sviluppo di misure purché venisse rispettato un livello di equilibrio minimo.

Equilibrio tra settore dei trasferimenti e settore proprio

Altrettanto decisiva ai fini del successo degli sforzi di consolidamento è un'adeguata partecipazione dell'amministrazione e in particolare del personale della Confederazione. Oltre alle direttive di risparmio generali, il Consiglio federale ha pertanto definito anche direttive particolari in materia di spese per il personale. A questo riguardo, è stato supportato anche dalla mozione Müller Leo 15.3224, non ancora trasmessa, che chiede un contenimento dell'aumento delle uscite per il personale. Il Consiglio federale aveva proposto di respingere la mozione. Condividendo tuttavia la preoccupazione dell'autore della mozione per l'espansione dell'Amministrazione federale, nel suo parere esso ha formulato al Parlamento una controproposta.

Concretamente, la controproposta consiste nel ridurre nel Piano finanziario di legislatura 2017–2019 le spese nel settore proprio e gli investimenti dell'Amministrazione rispetto al Piano finanziario 2016–2018 del 20 agosto 2014, di almeno 330 milioni, di cui almeno la metà nel settore del personale (165 mio.). In questo modo il settore proprio potrebbe conseguire i risparmi che dovrebbero essere realizzati anche se fosse attuata la mozione Müller, ma con una base leggermente più ampia per le riduzioni. Nel Piano finanziario di legislatura 2017 le spese per il personale vengono pertanto limitate a 5530 milioni – circa 40 milioni in meno rispetto a quanto approvato dal Parlamento nel Preventivo 2016. Il Consiglio federale ha realizzato questo obiettivo attraverso adeguamenti delle condizioni di assunzione con efficacia già a partire dal 2016 nonché la rinuncia a misure salariali generali nel 2016 e una riduzione graduale dell'effettivo dei posti (vedi in particolare i n. 1.1.5.2 e 1.2.2).

Nessun trasferimento di oneri sui Cantoni

Circa un quarto delle uscite della Confederazione va direttamente o indirettamente ai Cantoni. Non è pertanto praticamente possibile elaborare un programma di stabilizzazione 2017–2019 che esimi completamente i Cantoni. Poiché attualmente anche molti Cantoni stanno confezionando pacchetti di misure di risparmio, il Consiglio federale si è tuttavia assicurato che non venissero adottate misure che

portassero a un semplice trasferimento di oneri sui Cantoni. Le misure che riguardano contributi ai Cantoni dovranno lasciare margini di manovra possibilmente ampi per sgravarsi a loro volta.

Evitare possibili oneri supplementari

Un equilibrio strutturale duraturo dei conti può essere raggiunto unicamente con la disciplina in materia di politica delle uscite. Risparmiare significa non da ultimo anche rinunciare a nuovi compiti. Le misure di consolidamento decise non dovranno essere riassorbite in breve tempo da uscite supplementari per nuovi progetti. Nel caso di nuovi compiti o di un'intensificazione degli stessi, il Consiglio federale intende pertanto fissare, in modo ancora più rigoroso che in passato, delle priorità. I progetti che comportano maggiori uscite rispetto alla pianificazione attuale dovranno essere rinviati fino a quando non sarà possibile trovare un controfinanziamento adeguato. Il Consiglio federale si aspetta che anche il Parlamento sostenga questi sforzi.

1.1.3.3 Ulteriori opzioni d'intervento in caso di peggioramento della situazione delle finanze federali

Nel 2017 il programma di stabilizzazione 2017–2019 sgraverà il bilancio di circa 800 milioni rispetto al piano finanziario provvisorio 2017–2019 del 1° luglio 2015, nel 2018 di circa 900 milioni e nel 2019 di quasi 1 miliardo. Nell'ottica attuale, questo non è sufficiente a licenziare un piano finanziario 2018–2020 conforme alle direttive del freno all'indebitamento.

Ciononostante, dopo la consultazione il Consiglio federale rinuncia ad estendere nella misura necessaria il programma di stabilizzazione. Rinuncia anche a richiedere un'entrata in vigore urgente della legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019 al 1° gennaio 2017, che sgraverebbe ulteriormente il bilancio di circa 130 milioni. Il Preventivo 2017 deve però essere se del caso corretto con altre misure. Il Consiglio federale sottoporrà tali misure al Parlamento nell'ambito del messaggio sul preventivo 2017.

Per gli anni 2018 e 2019 si tratterà di evitare nella misura del possibile gli oneri supplementari (vedi n. 1.1.2). Oltre a questo, in caso di necessità il Consiglio federale confezionerà un altro pacchetto di sgravi per gli anni successivi al 2018. Questo dovrebbe riguardare principalmente le uscite con un debole grado di vincolo e potrebbe ad esempio comprendere un ulteriore adeguamento al rincaro basso. Il Consiglio federale intende in ogni modo verificare con quali riforme strutturali, che interessino anche le uscite federali fortemente vincolate, si possa più tardi compensare almeno in parte questi tagli. In questo modo verrebbe pure creato un margine di manovra per le future priorità politiche in materia di uscite.

1.1.4 Struttura e integrazione del progetto

1.1.4.1 Struttura

Nel presente messaggio vengono illustrate tutte le misure di consolidamento adottate dal Consiglio federale nel 2015. Al riguardo rientrano le misure che il Consiglio federale ha già attuato nel Preventivo 2016 e che esplicheranno i loro effetti anche negli anni successivi (vedi n. 1.1.5). Queste misure sono state presentate per decisione

al Parlamento con il messaggio sul Preventivo 2016 e non figurano pertanto nella legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019.

Nella legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019 viene dunque presentato al Parlamento un pacchetto di misure che sgraverà ulteriormente i conti a partire dal 2017 (vedi n. 1.2). Le misure figurano nella parte numerica del piano finanziario di legislatura 2017–2019 e si troveranno anche nel Preventivo 2017 con piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF) 2018–2020.

1.1.4.2 Rapporto del programma di stabilizzazione 2017–2019 con le decisioni finanziarie pluriennali

Nel 2016 il Consiglio federale sottopone al Parlamento diversi progetti rilevanti sotto il profilo della politica finanziaria. Oltre al rapporto sul Piano finanziario di legislatura 2017–2019 e al presente messaggio, si tratta soprattutto delle principali decisioni finanziarie pluriennali per il periodo 2017–2020. Al riguardo rientrano i crediti d'impegno e i limiti di spesa per l'educazione, la ricerca e l'innovazione (ERI), il limite di spesa per l'esercito, il limite di spesa per l'agricoltura (2018–2021), i crediti quadro per la cooperazione internazionale e il credito d'impegno per il traffico regionale viaggiatori (2018–2021).

Il Consiglio federale provvede affinché detti progetti siano armonizzati tra loro sotto il profilo materiale. Da questi progetti risultano i parametri per il Preventivo 2017 con PICF 2018–2020, che il Governo presenterà al Parlamento nella seconda metà dell'anno. Tra il Messaggio sull'esercito 2016⁴ e il programma di stabilizzazione 2017-2019 esiste una grande differenza nel senso che il Consiglio federale ha tenuto conto che nel mese di marzo del 2016 le Camere federali hanno fissato per l'esercito un limite di spesa di 20 miliardi. Per questa ragione, rispetto all'avanprogetto i mandati di risparmio all'esercito sono stati sensibilmente ridotti (vedi n. 1.2.8).

Dal punto di vista giuridico, ai fini del trattamento dei decreti finanziari e del programma di stabilizzazione esistono due differenze rilevanti:

- i decreti finanziari contengono limiti di spesa e crediti d'impegno e costituiscono dunque valori limite per le uscite, rispettivamente impegni in un periodo pluriennale. Solitamente hanno la forma di decreti federali semplici che non sottostanno a referendum;
- con i suoi mandati di risparmio il programma di stabilizzazione guida i crediti a preventivo che definiscono il limite massimo delle uscite annue. Esso ha la forma di una legge federale che sottostà a referendum. Quest'ultima prevale sui decreti finanziari.

Spetta alle Camere federali assicurare la presa di decisioni coerenti su queste proposte di carattere finanziario; a tale riguardo, ai fini della fissazione delle uscite annue sono determinanti in ultima analisi i decreti concernenti il programma di stabilizzazione 2017-2019 e, in linea con questi ultimi, i preventivi dal 2017 al 2019. In virtù della sua sovranità budgetaria, nei preventivi il Parlamento può derogare all'occorrenza alle proprie decisioni sul programma di stabilizzazione.

⁴ FF 2016 1285

1.1.5 **Misure di risparmio già attuate nel Preventivo 2016 e nel Piano finanziario provvisorio 2017–2019**

Le misure già attuate dal Consiglio federale nel Preventivo 2016 riguardano esclusivamente le uscite scarsamente o mediamente vincolate e possono pertanto essere attuate senza modifiche legislative. Esse sono già state approvate dal Parlamento con il Preventivo 2016 e nel presente messaggio sono quindi descritte solo brevemente.

Il Parlamento ha approvato ampiamente le proposte del Consiglio federale nel corso della discussione sul Preventivo 2016. Ha respinto unicamente la correzione del rincaro di circa 60 milioni nel settore dell'agricoltura.

(In mio.)	2016	2017	2018
Correzione del rincaro	651,1	653,2	590,9
Riduzioni delle spese per il personale	132,7	138,1	140,5
Internalizzazioni	4,8	6,1	6,2
Riduzioni delle spese di consulenza	24,0	24,0	24,0
Differimento del versamento nel fondo infrastrutturale	100,0	300,0	
Adeguamenti della cooperazione internazionale	131,4	44,4	-47,0
Residui di credito dell'esercito	150,0		
Totale sgravio	1 194,0	1 165,8	714,6

In occasione dei dibattiti sul Preventivo 2016 il Parlamento ha dato ampio seguito alle proposte del Governo. Ha unicamente rifiutato la correzione del rincaro di circa 60 milioni nel settore dell'agricoltura

Queste riduzioni hanno per principio durata indeterminata e verranno attuate anche negli anni successivi, sempreché riguardino l'anno 2018, che costituisce la base per l'adeguamento.

1.1.5.1 **Correzione del rincaro**

Negli anni passati il rincaro è risultato nettamente inferiore alla media pluriennale. Questa costellazione porta a deficit strutturali nei conti della Confederazione, poiché nella pianificazione finanziaria le entrate e le uscite reagiscono in modo differente a un rincaro oscillatorio. Con un adeguamento del rincaro come quello operato già nell'ambito del programma di consolidamento 2012–2013, una parte di questo effetto è stata corretta e le uscite scarsamente o mediamente vincolate vengano avvicinate maggiormente al percorso di sviluppo originariamente previsto.

Influenza delle previsioni di rincaro sulle entrate e sulle uscite

Tra l'evoluzione delle *entrate federali* e il rincaro esiste una stretta relazione, in particolare nel caso dell'IFD e dell'IVA che assieme costituiscono circa due terzi dei proventi della Confederazione. Sono in particolare determinanti ai fini della stima

delle entrate l'evoluzione prospettata del PIL e dei redditi nominali. In tal modo le previsioni per l'inflazione vengono considerate implicitamente nelle entrate previste della Confederazione. Variazioni del rincaro comportano di conseguenza continue correzioni delle stime.

Sul *fronte delle uscite* questo meccanismo funziona solo in parte. Così, le uscite fortemente vincolate della Confederazione (tra cui partecipazioni di terzi a entrate della Confederazione, interessi passivi e contributi alle assicurazioni sociali, complessivamente circa il 55% delle uscite) vengono stimate di volta in volta nella pianificazione finanziaria tenendo conto dei parametri congiunturali attuali; nella misura in cui assumano rilevanza, le oscillazioni del rincaro vengono quindi considerate automaticamente nel calcolo. Ciò vale anche nel caso delle spese per il personale. A causa del minor rincaro e del modesto livello dei tassi d'interesse sono state pertanto operate correzioni delle stime per queste uscite. Nel settore vincolato esiste inoltre una serie di voci di spesa per le quali l'evoluzione del rincaro non riveste importanza o riveste unicamente un'importanza limitata (è il caso ad esempio dei contributi obbligatori alle organizzazioni internazionali o dei versamenti nel Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato [dal 2018]).

Nel caso delle uscite da scarsamente a mediamente vincolate (segnatamente le decisioni finanziarie pluriennali menzionate al n. 1.1.4.2, il settore proprio dell'Amministrazione e vaste parti delle uscite per le strade, complessivamente circa il 45 % delle uscite) la pianificazione finanziaria non viene invece effettuata sulla base di modelli di stima classici. In questo caso si opera piuttosto secondo una logica di adeguamento, basata su determinate ipotesi relative al rincaro e all'auspicata evoluzione reale dei compiti. Così, in passato le uscite da scarsamente a mediamente vincolate sono state di volta in volta aumentate per l'ultimo anno del Piano finanziario tenendo conto dell'ipotesi di rincaro a lungo termine (pari all'1,5 % fino al Piano finanziario 2014–2016 e all'1,0 % a partire dal Piano finanziario 2015–2017).

Ripercussioni sulle finanze della Confederazione

Negli anni passati il rincaro effettivo si è tuttavia attestato nettamente al di sotto del rincaro ipotizzato nella pianificazione finanziaria. Tra il 2009 e il 2016, sulla base dell'indice nazionale dei prezzi al consumo (IPC) il rincaro effettivo cumulato si attesta al -2,2 per cento. Il rincaro stimato nella pianificazione finanziaria della Confederazione, determinante per ampi settori delle uscite scarsamente vincolate, ammontava al 12,0 per cento in termini cumulati. Il rincaro effettivo è dunque inferiore di 14,2 punti percentuali rispetto a quello considerato nella pianificazione.

In punti di %	(a)	(b)	(c)=(a)-(b)	(d)	(e)=(c)-(d)
Indice di rincaro	Rincaro cumulato secondo le ipotesi nei piani finanziari 2009–2016	Rincaro effettivo cumulato 2009–2016	Differenza	Correzioni: PCon 12/13, PCon 14, P 2016/PF17–19 Progr. di stab. 17-19	Espansione reale
IPC	12,0	2,2	14,2	PCon 12/13: 2,5, PCon 2014, ca 2,0	3,7

La diversa evoluzione tra rincaro presunto e quello effettivo fa in modo che le uscite pianificate crescano in modo decisamente più rapido delle entrate. Nei settori di compiti interessati si è quindi verificata una crescita reale significativa, inizialmente non prevista. Già nel 2011 il Consiglio federale ha adottato una prima volta contromisure e, con questa stessa motivazione, nel programma di consolidamento 2012-2013⁵ (PCon 12/13) ha operato una correzione lineare del 2,5 per cento delle uscite scarsamente o mediamente vincolate. Nel quadro del pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014⁶ (PCon 2014) sono stati effettuati anche ulteriori tagli non lineari delle spese scarsamente vincolate di circa il 2 per cento. Da allora il divario tra il rincaro presunto e quello effettivo si è una volta ancora ampliato.

Per questo motivo, già nel Preventivo 2015 il Consiglio federale ha operato una riduzione trasversale unica dell'1,1 per cento. L'anno successivo è emerso che il percorso evolutivo delle uscite scarsamente vincolate doveva essere corretto durevolmente al ribasso. Pertanto nel Preventivo 2016 e nel Piano finanziario provvisorio 2017-2019, è stata portata avanti la correzione risultante dal Preventivo 2015 e aumentata al 3,0 per cento.

Con la correzione del rincaro rispetto al Piano finanziario 2016-2018 del 20 agosto 2014, le finanze federali verranno sgravate complessivamente di 650 milioni (591 mio. dal 2018).

(In mio.)	2016	2017	2018
CaF	0,4	0,4	0,4
DFAE	70,1	70,1	70,1
DFI	15,2	15,2	15,2
DFGP	18,7	18,7	18,7
DDPS	107,7	107,7	107,7
DFE	34,1	36,2	36,2
DEFER	248,3	248,3	248,3
DATEC	156,6	156,6	94,3*)
Totale sgravio	651,1	653,2	590,9

*) Nessuna correzione del rincaro sul versamento nel FOSTRA (-80,9 mio.);
correzione del rincaro sul credito relativo al traffico regionale viaggiatori
(+18,7 mio.)

Le correzioni più elevate hanno riguardato i dipartimenti che presentano uscite scarsamente vincolate elevate, in particolare il DEFER, il DATEC, il DDPS e il DFAE. Presso il DATEC le uscite per le strade nazionali (preventivo globale dell'Ufficio

⁵ FF 2010 6213

⁶ RU 2015 4747

federale delle strade (USTRA), versamento nel fondo infrastrutturale) hanno potuto essere ridotte soltanto nel 2016 e nel 2017 (80,9 mio.). A partire dall'entrata in vigore del progetto FOSTRA, nel 2018, il versamento nel FOSTRA è in larghissima misura vincolato da normative oppure dipende dalle entrate. Di converso, la correzione del rincaro sul credito per il traffico regionale viaggiatori (18,7 mio.) è stata operata solo a partire dal 2018, perché fino al 2017 compreso le prestazioni erano già state concordate con i Cantoni, rispettivamente con le imprese. Per questo motivo presso il DATEC a partire dal 2018 le riduzioni saranno di 62 milioni più basse rispetto agli anni precedenti.

Anche in seguito a questa correzione, per il periodo 2009–2016 resta un aumento reale non pianificato di quasi il 7 per cento. Questa è una delle cause del persistente deficit strutturale. Con il programma di stabilizzazione, le uscite scarsamente vincolate vengono ridotte in media di un ulteriore 3 per cento. I tagli nei settori a basso grado di vincolo hanno un effetto simile a quello di una correzione del rincaro, cosicché l'aumento reale tornerà al di sotto del 4 per cento. Negli scorsi anni le misure del programma di stabilizzazione unite ai tagli hanno potuto eliminare quasi i tre quarti degli aumenti reali non pianificati.

1.1.5.2 Altre misure

Oltre alla correzione del rincaro, nel Preventivo 2016 e nel Piano finanziario 2017–2019 sono state adottate le seguenti altre misure:

- **Riduzioni delle spese per il personale (133-141 mio.):** il modesto rincaro, ma anche la crescita relativamente marcata delle spese per il personale degli anni passati hanno indotto il Consiglio federale a operare, ancora prima della presentazione della mozione Müller 15.3224 (vedi n. 1.1.3.2), riduzioni significative nel settore del personale. Si tratta, da un lato, di misure sul fronte dei posti di lavoro quali (1) la rinuncia nel 2016 a misure salariali generali e (2) adeguamenti delle condizioni di assunzione e, dall'altro, (3) di riduzioni trasversali che dovranno essere assorbite in primo luogo attraverso una riduzione di posti di lavoro. Nonostante le forti pressioni al risparmio relative al personale, in alcuni settori di compiti (in particolare presso il Corpo delle guardie di confine, nell'esercito e nel settore della migrazione), anche nel Preventivo 2016 è stato necessario creare in modo mirato nuovi posti di lavoro. Una parte dei suddetti risparmi ha dovuto essere utilizzata a questo scopo;
- **Internalizzazioni (4,8-6,2 mio.):** il Consiglio federale ha dotato circa 180 collaboratori finora esterni di contratti di lavoro secondo la legge sul personale federale. Queste cosiddette internalizzazioni sono la conseguenza di raccomandazioni della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) del 2014⁷. Nel quadro di queste internalizzazioni, le spese per il personale sono state aumentate di circa 35 milioni, mentre le uscite per servizi sono state ridotte di circa 40 milioni; nel complesso ne risulta quindi uno sgravio compreso tra i 5 e i 6 milioni all'anno;
- **Spese di consulenza (24 mio.):** le direttive di riduzione sono state definite in funzione dell'entità dei residui di credito (tra il 3 e il 12 %). La riduzione corrisponde a una diminuzione dell'8 per cento rispetto al Piano finanziario 2016–2018;

⁷ FF 2015 6213

- **Differimento del versamento nel fondo infrastrutturale (2016: 100 mio.; 2017: 300 mio.):** poiché il fondo infrastrutturale dispone di una liquidità sufficiente per finanziare tutti i progetti e i contributi previsti, il Consiglio federale ha deciso di ridurre o di differire il versamento della Confederazione nel fondo. A partire verosimilmente dal 2018, la maggior parte dei compiti del fondo infrastrutturale passerà al Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA). Il Consiglio federale chiede con il presente messaggio che i versamenti non effettuati nel fondo infrastrutturale nel 2016 e nel 2017 vengano integralmente attribuiti al FOSTRA;
- **Cooperazione internazionale (2016: 131,4 mio., 2017: 44,4 mio., 2018: -47,0 mio.):** in considerazione della quota obiettivo per i mezzi di aiuto pubblico allo sviluppo e di tutti gli altri fattori rilevanti (ad es. evoluzione del reddito nazionale lordo, numero di domande d'asilo), negli anni 2016 e 2017 in aggiunta alla correzione del rincaro i mezzi per la cooperazione internazionale verranno ridotti e nel 2018 aumentati;
- **Residui di credito dell'esercito (2016: 150 mio.):** in aggiunta alla correzione del rincaro di 150 milioni, nel Preventivo 2016 le uscite dell'esercito sono state ridotte rispetto al Piano finanziario 2016–2018 del 20 agosto 2014. Queste riduzioni sono state possibili in quanto per il 2016 l'esercito non dispone, né nel settore dell'armamento né in quello degli immobili, di progetti sufficientemente maturi che possano essere realizzati, sfruttando in tal modo i crediti previsti inizialmente. La riduzione rimane pertanto priva di conseguenze per l'adempimento dei compiti.

1.2 Misure del programma di stabilizzazione 2017-2019

La legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019 compendia le misure che sgraveranno il bilancio a partire dal 2017. È possibile distinguere due tipi di misure, ovvero quelle che richiedono tassativamente una modifica di una legge federale e possono pertanto entrare in vigore soltanto nel 2018 e quelle in cui i risparmi possono essere realizzati anche senza modifiche legislative. Anche le misure di questo secondo tipo vengono tuttavia formulate, come nel caso di precedenti programmi di risparmio, sotto forma di una legge federale; nella legge federale del 4 ottobre 1974⁸ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali vengono definiti opportuni mandati di risparmio per il Consiglio federale, sottolineando così il carattere di pacchetto del programma di stabilizzazione 2017–2019. Così, il Parlamento ha la possibilità di decidere esplicitamente anche in merito a misure che potrebbero essere attuate fundamentalmente nell'ambito di un preventivo.

L'ordine di successione delle misure segue l'articolazione della Raccolta sistematica del diritto federale. La rappresentazione delle misure si basa su una struttura unitaria. La misura viene dapprima descritta brevemente. Segue quindi una tabella che rappresenta la situazione finanziaria iniziale e lo sgravio rispetto al Piano finanziario provvisorio 2017–2019 del 1° luglio 2015. Viene inoltre rappresentato il Piano finanziario 2016–2018 del 20 agosto 2014; ciò consente di individuare le misure descritte al numero 1.1.5. In seguito vengono descritte le premesse normative e fornite ulteriori delucidazioni in merito alla misura e alle relative conseguenze.

Salvo il caso in cui la descrizione della misura non contenga indicazioni di diverso tenore, le misure sono a tempo indeterminato e verranno attuate anche nel 2020 e negli anni successivi.

1.2.1 Rendite transitorie del personale federale

La misura in breve

Secondo il diritto vigente la Confederazione è tenuta a partecipare, in qualità di datore di lavoro, al finanziamento della rendita transitoria in caso di pensionamento anticipato facoltativo. Già con effetto al 1° agosto 2014 il Consiglio federale ha disciplinato in modo nuovo, riducendola in parte, la partecipazione del datore di lavoro al finanziamento della rendita transitoria. In questo contesto esso ha fatto notare che la partecipazione finanziaria costituirebbe un notevole incentivo al pensionamento anticipato e contrasterebbe pertanto gli sforzi del datore di lavoro nel mantenere i collaboratori professionalmente attivi il più a lungo possibile. Con il programma di stabilizzazione 2017–2019 vengono create le basi legali per un'ulteriore, graduale riduzione della partecipazione del datore di lavoro. Questo consentirà di realizzare a partire dal 2018 risparmi pari a circa 5 milioni all'anno.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
UFPER/A2101.0146 Prestazioni centralizzate del datore di lavoro (parte rendite transitorie)	24,7	19,3	16,6	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFPER/A2101.0146 Prestazioni centralizzate del datore di lavoro (parte rendite transitorie)	23,7	18,3	15,6	15,6
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFPER/A2101.1046/A202.0132 Prestazioni centralizzate del datore di lavoro /Prestazioni del datore di lavoro e pensionamenti anticipati			4,5	5,6
Totale sgravio			4,5	5,6

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 2: modifica dell'articolo 32k della legge federale del 24 marzo 2000⁹ sul personale federale.

Descrizione della misura

La partecipazione capillare del datore di lavoro al finanziamento della rendita transitoria è in una certa misura in contraddizione con gli sforzi volti a mantenere i

⁹ RS 172.220.1

collaboratori professionalmente attivi il più a lungo possibile. Per questo motivo, con la modifica del 20 giugno 2014¹⁰ dell'Ordinanza sul personale federale del 3 luglio 2001 (OPers)¹¹, entrata in vigore il 1° agosto 2014, il Consiglio federale ha ridotto la partecipazione della Confederazione ai costi della rendita transitoria, anticipando la propria intenzione di continuare a ridurla gradualmente.

Nell'ambito di questa nuova regolamentazione del finanziamento della rendita transitoria, la partecipazione del datore di lavoro in caso di pensionamento prima del 62° anno d'età è stata ridotta dal 50 per cento e oltre al 5 per cento. Una completa abolizione della partecipazione del datore di lavoro in caso di pensionamento prima del 62° anno di età non era possibile a causa della disposizione cogente contenuta nell'articolo 32k capoverso 1 della legge sul personale federale. Con la modifica legislativa proposta nel presente rapporto, il diritto generale a una partecipazione al finanziamento della rendita transitoria verrà ora sostituito da una norma potestativa. Viene meno così l'obbligo a carico del datore di lavoro, che mantiene però la possibilità di partecipare ai costi della rendita transitoria, in particolare nel caso di funzioni che fanno apparire necessario un pensionamento anticipato a seguito di alto grado di affaticamento psicofisico. Queste funzioni si trovano in buona parte nelle classi di stipendio più basse.

La revisione della legge comporta una revisione delle disposizioni d'esecuzione. Con la revisione dell'OPers verranno abrogate in primo luogo le partecipazioni minime del datore di lavoro a partire dal 62° anno di età. La partecipazione del datore di lavoro a partire dal 62° anno di età dovrà inoltre essere limitata alle funzioni che comportano un elevato grado di affaticamento psicofisico. In questo modo in futuro sarà dunque un numero decisamente inferiore di collaboratori a beneficiare di una partecipazione del datore di lavoro.

Da questi adeguamenti risultano gli sgravi esposti. Per concedere alle persone interessate il tempo necessario per adottare provvedimenti personali è previsto un periodo di transizione di un anno. Per questo motivo nel 2018 lo sgravio più basso di quello degli anni successivi.

1.2.2 Misure nel settore proprio

Le misure in breve

Nell'ottica dell'equilibrio il settore proprio dell'Amministrazione dovrà prestare un contributo adeguato al programma di stabilizzazione. Nel parere del Consiglio federale alla mozione Müller 15.3224, non ancora trasmessa, sono definite anche direttive specifiche per il settore del personale. La presente descrizione riassume una molteplicità di riduzioni di piccola e media entità che riguardano esclusivamente il settore proprio dell'amministrazione, ossia le spese per il personale, le spese per beni e servizi e le spese d'esercizio nonché gli investimenti dell'amministrazione. Il relativo volume di sgravi è compreso in totale tra i 135 e i 150 milioni all'anno.

A questi sgravi si aggiungono diverse altre misure del programma di stabilizzazione 2017–2019 che riguardano a loro volta il settore proprio, ma che in virtù della loro importanza vengono illustrate separatamente. Al riguardo, rientrano in particolare gli adeguamenti delle rendite transitorie per il personale federale (n. 1.2.1), una parte delle misure nel settore della migrazione (n. 1.2.6), le riduzioni nell'esercito nel 2017 (n. 1.2.8), i tagli agli investimenti in edifici dei Politecnici federali (parte del n. 1.2.10)

¹⁰ RU 2014 2171

¹¹ RS 172.220.111.3

e gli adeguamenti legislativi nel settore della vigilanza sui trasporti pubblici (n. 1.2.17). Con riferimento all'anno 2017, il settore proprio contribuisce agli sgravi più che proporzionalmente, con una quota del 34 per cento del volume di risparmio; nel 2018 e nel 2019 la percentuale è di circa il 20 per cento. Questo corrisponde alla parte delle uscite proprie rispetto alle uscite totali. Tenuto conto del fatto che in base alla decisione del Parlamento sullo sviluppo dell'esercito, i mezzi dell'esercito - il quale contribuisce nella misura di oltre un terzo delle uscite proprie - verranno aumentati anziché ridotti (limite di spesa di 20 mia.), gli altri settori dell'Amministrazione forniscono un contributo al di sopra della media.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
Uscite per il personale ^{*)}	4 231	4 255	4 283	4 326
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio, investimenti ^{**)}	2 812	2 905	2 961	2 991
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
Spese per il personale ^{*)}	4 178	4 190	4 217	4 255
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio, investimenti ^{**)}	2 772	2 809	2 899	2 913
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
Spese per il personale		73,7	71,5	71,8
Spese per beni e servizi e spese d'esercizio, investimenti		61,5	71,9	78,0
Totale (mandato di risparmio)		135,2	143,4	149,8
Totale sgravi nel settore proprio ^{***)}		271	156	164
Uscite per il personale		90	76	78
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio, investimenti		181	80	86

^{*)} Escluse le uscite per il personale dell'esercito

^{**)} Escluse le uscite per beni e servizi, le uscite d'esercizio e gli investimenti dell'esercito e dell'Ufficio federale delle strade

^{***)} Compresi gli sgravi da descrizioni separate delle misure

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 4: Integrazione della legge federale del 4 ottobre 1974¹² a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali con un mandato di risparmio al Consiglio federale all'articolo 4a capoverso 1 numero 1.

Misure per dipartimento

La tabella seguente illustra il volume degli sgravi per ciascun dipartimento e la relativa quota alle uscite per il personale.

In mio. fr.	Sgravio complessivo			Quota spese personale		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
CaF	0,9	2,0	2,1	0,1	0,5	0,5
DFAE	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
DFI	5,1	5,1	5,1	4,5	4,5	4,5
DFGP	8,1	8,0	8,0	5,7	5,4	5,3
DDPS	19,7	19,7	19,7	4,0	4,0	4,0
DDF	52,7	59,8	65,2	17,2	14,9	15,3
DEFR	6,5	6,7	6,8	4,2	4,2	4,2
DATEC	8,8	8,7	9,6	4,6	4,6	4,6
Misure salariali 2017	28,2	28,2	28,2	28,2	28,2	28,2
Totale (mandato di risparmio)	135,2	143,4	149,8	73,7	71,5	71,8

Cancelleria federale

Alla fine del 2017 la Cancelleria federale cederà il Forum politico del Käfigturm ad un'organizzazione adatta a questo scopo sotto la direzione di terzi, oppure lo chiuderà se non ne troverà nessuna. A seguito della futura cogenza giuridica delle pubblicazioni online, le tirature delle attuali pubblicazioni stampate (soprattutto la Raccolta sistematica del diritto federale, la Raccolta ufficiale del diritto federale e il Foglio federale) potranno inoltre essere ridotte. Infine, nei rapporti contrattuali con l' Agenzia Telegrafica svizzera saranno ridotti i fondi. Unitamente ad altre ottimizzazioni più modeste dei processi, queste misure sgraveranno il bilancio di circa 1–2 milioni all'anno; di questi sgravi, circa mezzo milione riguarda il settore del personale.

Dipartimento federale degli affari esteri

Il DFAE attua due misure nel settore proprio. Con la prima misura vengono operati risparmi nella rete esterna. Pertanto, attraverso riorganizzazioni (come ad es. l'integrazione di 2 rappresentanze consolari all'interno di centri consolari regionali), sfruttamento di sinergie nonché adeguamenti nei cataloghi delle prestazioni delle rappresentanze verranno tagliati fino a 20 posti nella rete esterna. La seconda misura riguarda la Centrale in Svizzera. Una riduzione dei servizi centrali (personale, finanze, logistica, informatica) e dei compiti diplomatici e consolari comporta una riduzione di circa 12 posti. Le misure del DFAE consentono di realizzare uno sgravio annuo di 5,2 milioni che riguarda interamente il settore del personale.

Dipartimento federale dell'interno

Con la rinuncia a compiti e gli aumenti di efficienza presso il DFI verranno tagliati complessivamente 4,6 milioni all'anno nel settore del personale. Riduzioni mirate

presso l'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) comporteranno inoltre risparmi per un totale di circa 0,6 milioni.

Dipartimento federale di giustizia e polizia

Le uscite del DFGP nel settore proprio vengono ridotte di circa 8 milioni. La riduzione fino a 5,7 milioni all'anno viene operata in buona parte nel settore delle spese per il personale. Oltre alle riduzioni del tasso di occupazione e alla rinuncia a rioccupare posti vacanti (SG-DFGP, Istituto svizzero di diritto comparato [ISDC], Commissione federale delle case da gioco [CFCG]), si rinuncia parzialmente ai mezzi iscritti nel pool di posti dipartimentale. Altri sgravi saranno realizzati attraverso un aumento dell'efficienza e ottimizzazioni di processi (ad es. Segreteria di Stato della migrazione [SEM]: semplificazioni e ulteriore digitalizzazione dei processi; Centro servizi informatici [CSI-DFGP]: abbandono della vecchia soluzione GEVER presso il DFGP). L'Ufficio federale di polizia (fedpol) ridurrà le proprie prestazioni in tre settori, riducendo così le proprie spese per il personale di 2,2 milioni: in primo luogo l'attività di coordinamento con le autorità di perseguimento penale in Svizzera e all'estero verrà ridimensionata nei settori della moneta falsa, degli stupefacenti e della pedocriminalità/pornografia e concentrata su alcuni temi prioritari. In futuro verrà impiegato meno personale nel settore della lotta contro la pedocriminalità e la pornografia; tuttavia questo avverrà a seguito di una maggiore automazione e ottimizzazione dei processi, in modo da poter continuare ad assicurare lo svolgimento degli stessi compiti in ugual misura. I posti del Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI) cofinanziati dai Cantoni non sono interessati dal programma di stabilizzazione. In secondo luogo, in ambito di scambio di informazioni (sistema di informazione sui visti, scambio di informazioni con gli Stati Schengen, ricerche di persone scomparse) determinate prestazioni godranno di maggiore priorità o saranno ridotte mentre alcune unità organizzative saranno raggruppate (Servizio di coordinazione dei documenti d'identità e di legittimazione e Sezione Documenti d'identità); infine, si rinuncia all'impiego di personale di sicurezza con i cani nel servizio notturno per la protezione di edifici della Confederazione. Diverse misure di risparmio e di ottimizzazione del DFGP (ad es. l'ottimizzazione degli acquisti nel settore delle TIC per mezzo di negoziazioni concernenti la quantità e le condizioni di licenza, le prestazioni di manutenzione e di esercizio e il prolungamento del ciclo di vita) comportano inoltre sgravi annui fino a 2,7 milioni nelle uscite per beni e servizi e d'esercizio e negli investimenti.

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

Le uscite delle unità amministrative civili del DDPS vengono ridotte complessivamente di 19,7 milioni. Di questi mezzi, circa 4 milioni riguardano il settore del personale. Gli sgravi maggiori avvengono nelle seguenti unità amministrative: armasuisse realizza risparmi per un totale di 5,2 milioni attraverso un taglio di posti e il miglioramento della gestione del magazzino. L'Ufficio federale dello sport (UFSP) riduce le proprie uscite di 2,3 milioni all'anno rinunciando a compiti e riducendo prestazioni (manifestazioni didattiche/media didattici e d'insegnamento), esternalizzando programmi di promozione (promozione delle nuove leve, "Scuola in movimento") e migliorando l'economicità (Centri sportivi di Macolin e Tenero). Presso l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) i tagli per un totale di 2,2 milioni vengono operati attraverso una riduzione delle prestazioni (rinuncia a corsi di formazione, limitazione dell'attività di ricerca nel laboratorio di Spiez) e uno snellimento della struttura organizzativa (fusione e abolizione di settori di studio). Riduzioni più significative vengono operate presso la SG-DDPS (5,7 mio.)

attraverso un'ottimizzazione della pianificazione e la definizione di priorità (assicurazione propria della Confederazione, spese di consulenza), ma anche attraverso una riduzione della riserva informatica dipartimentale.

A ciò si aggiungono le misure presso l'esercito (n. 1.2.8).

Dipartimento federale delle finanze

Tutte misure del DFF riguardano il settore proprio, poiché il dipartimento non eroga praticamente sussidi. Le misure comportano uno sgravio di 52,7 milioni nel 2017 e di 65,2 milioni nel 2019. Di questi mezzi, oltre il 75 per cento riguarda l'AFD e i fornitori di prestazioni interni alla Confederazione, l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT):

- presso la dogana civile è prevista la rinuncia a diverse prestazioni. Per quanto riguarda l'importazione e l'esportazione di beni commerciali l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) chiuderà al massimo 10 uffici doganali, ne riunirà altri due, ridurrà le sue prestazioni presso alcuni uffici doganali o chiuderà due uffici doganali il sabato. Questa misura riguarda presumibilmente il 3-4 per cento delle imposizioni doganali (sdoganamenti). Con queste misure sarà possibile tagliare complessivamente 37,5 posti a tempo pieno presso la dogana civile e realizzare risparmi nel settore immobiliare. Tuttavia l'AFD sta valutando come attuare queste misure in modo da aver il minor impatto possibile sulle cerchie economiche e le regioni interessate nonché ridurre al minimo le ripercussioni negative.

A titolo di ulteriore misura a partire dal 2018 verrà dichiarata obbligatoria la decisione d'imposizione elettronica per le importazioni, in vigore già dal 2008 per le esportazioni. In tal modo sarà possibile risparmiare spese di spedizione e tagliare quattro posti a tempo pieno. Inoltre, nel campo del diritto della proprietà intellettuale le procedure verranno snellite in modo da risparmiare cinque posti a tempo pieno. Infine, mediante misure organizzative verranno risparmiati ulteriori 6,5 posti di lavoro all'interno dell'Amministrazione federale. L'AFD adotta inoltre misure sul fronte degli investimenti: acquisti sostitutivi (oggetti di equipaggiamento, impianti mobili per raggi X, sistemi parziali TTPCP) e progetti (settore immobiliare, sistema per la ricerca automatica di veicoli e il monitoraggio del traffico, sistema radio Polycom) vengono posticipati o estesi su un orizzonte temporale più lungo. Viene inoltre verificato e ridotto in funzione del fabbisogno il numero di abitazioni di servizio. Nel complesso l'AFD realizza risparmi annui fino a 22,8 milioni e 53 posti a tempo pieno. Non sono invece previste riduzioni del personale del corpo delle guardie di confine;

- attraverso la definizione di nuove priorità l'UFCL risparmierà dagli 11,0 ai 14,6 milioni l'anno nel caso degli edifici civili e delle uscite per investimenti. Unitamente ad altre misure di consolidamento e a risparmi sul fronte del personale, gli sgravi presso l'UFCL saranno compresi tra i 13,5 e i 17,6 milioni all'anno;
- negli ultimi tre anni l'UFIT ha già compensato risparmi con aumenti di efficienza che sono stati trasferiti ai destinatari delle prestazioni sotto forma di riduzioni dei prezzi. Anche nell'ambito del programma di stabilizzazione 2017–2019 l'UFIT soddisfa una parte delle direttive di risparmio attraverso un aumento dell'efficienza. I destinatari delle prestazioni dell'UFIT sopportano a loro volta una parte dei risparmi compresi tra 6 e 8 milioni rinunciando a prestazioni finora richieste o finanziandole attraverso altri risparmi;

- per l'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) i mezzi TIC sono iscritti a livello centrale. Il Consiglio federale destinerà gran parte dei mezzi centrali TIC a progetti TIC decentrali non finanziabili in tutta l'Amministrazione federale. Altri mezzi TIC centrali serviranno a finanziare progetti nel settore dei servizi standard TIC. Sommata a ulteriori misure nel settore proprio, la riduzione di questi mezzi centrali è compresa tra 1,9 e 3,4 milioni;
- presso le altre unità amministrative del DFF (Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), Amministrazione federale delle finanze (AFF), Ufficio federale del personale (UFPER), Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), Swissmint (SMT), Ufficio centrale di compensazione [UCC]) vengono operati risparmi principalmente attraverso aumenti dell'efficienza e razionalizzazioni (tra i 12,0 e i 13,4 mio. all'anno). Ne sono interessate principalmente le spese per il personale e quelle per l'informatica.

Inoltre nel Preventivo 2017 sono stati stralciati i mezzi ancora compresi nel Piano finanziario provvisorio del 2017–2019 del 1° luglio 2015 per la concessione delle misure salariali generali (compensazione del rincaro, misure in materia di salario reale) pari a 28,2 milioni.

A ciò si aggiungono l'adeguamento delle condizioni per il versamento di una rendita transitoria (n. 1.2.1) nonché i risparmi nel caso degli investimenti in edifici dei Politecnici federali (n. 1.2.10).

Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca

Il DEFR risparmia fino a 6,8 milioni all'anno nel settore proprio, principalmente nel settore del personale (4,2 mio.). Le unità amministrative contribuiscono proporzionalmente alle direttive di risparmio in virtù del parere del Consiglio federale alla mozione Müller 15.3224. La riduzione del personale comporta la rinuncia a compiti di piccola entità. Gli altri risparmi si registrano a livello di spese d'esercizio, principalmente nel settore informatico.

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

Circa la metà degli sgravi nel settore proprio del DATEC (da 8,7 fino a 9,6 mio. all'anno) riguarda il personale. Le misure relative al personale vengono attuate in questo contesto attraverso ottimizzazioni interne (gestione dei posti vacanti e delle fluttuazioni, riduzioni del tasso di occupazione, rinunce mirate a compiti ed eventualmente blocco delle assunzioni). Sgravi più significativi nel settore proprio riguardano l'Ufficio federale dell'energia (UFE). Da un lato, il volume del progetto di SvizzeraEnergia sarà ridotto di 2 milioni e, dall'altro, il sostegno ad attività di ricerca (partecipazione a programmi di ricerca internazionali ed eventualmente anche programmi propri) diminuirà di 1 milione. Gli altri tagli del settore proprio riguardano in buona parte i servizi esterni.

A ciò si aggiungono gli adeguamenti legislativi nel settore della vigilanza sui trasporti pubblici (n. 1.2.17).

1.2.3 Cooperazione internazionale

La misura in breve

I mezzi nel settore della cooperazione internazionale vengono ridotti complessivamente di 586,8 milioni rispetto al Piano finanziario provvisorio 2017–2019. La crescita media annua delle uscite nel nuovo messaggio concernente la

cooperazione internazionale per il periodo 2017–2020¹³ ammonta al 2,7 per cento. La cooperazione internazionale continua pertanto ad essere uno dei settori che registra la maggiore crescita all'interno della Confederazione. Secondo le stime attuali, la quota relativa all'aiuto pubblico allo sviluppo, ossia la percentuale delle uscite per la cooperazione internazionale (APS) in rapporto al reddito nazionale lordo (RNL) dopo l'attuazione di questa misura per il 2020 ammonta all'incirca allo 0,48 per cento.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
Credito del messaggio concernente la cooperazione internazionale*	2 710,5	2 783,9	2 858,2	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
Credito del messaggio concernente la cooperazione internazionale*	2 473,1	2 632,8	2 798,2	2 930,5
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
Crediti cooperazione internazionale DSC		121,4	173,7	212,9
Crediti cooperazione internazionale SECO		21,6	26,8	30,5
Totale (mandato di risparmio)		143,0	200,5	243,4

* comprese la promozione civile della pace e le spese amministrative, regolate da sussidi

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 2: inserimento di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 2 della legge federale del 4 ottobre 1974¹⁴ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali

Descrizione della misura

I risparmi vengono realizzati mediante la ripartizione su vari anni degli importi previsti per il finanziamento di determinati programmi bilaterali o globali, un ritiro accelerato da singoli Paesi o un'espansione rallentata o posticipata in altre regioni. Per il settore della cooperazione internazionale ne risulta una riduzione dei mezzi finanziari nel 2016. In seguito le risorse aumentano nuovamente, per ritornare nel 2018 agli stessi livelli del 2015. Con una crescita annua media del 2,7 per cento per il periodo del messaggio 2017–2020, la cooperazione internazionale figura tuttora tra i settori a più forte crescita all'interno della Confederazione. Dopo che l'obiettivo del Parlamento di una quota di APS dello 0,5 per cento del RNL è stato raggiunto nel 2014 (0,51 %) e sarà probabilmente raggiunto anche nel 2015, secondo le stime attuali la quota si ridurrà, grazie ai risparmi illustrati nel presente rapporto, allo 0,48 per cento entro il 2020. A tale riguardo occorre tuttavia osservare che quando

¹³ FF 2016 2005

¹⁴ RS 611.010

l'obiettivo dello 0,5 per cento era stato fissato non era ancora nota la revisione dei conti nazionali del 2014. L'effetto ricercato è una crescita durevole del PIL nominale svizzero di circa il 5,6 per cento. Senza la revisione, l'obiettivo dello 0,5 per cento sarebbe stato raggiunto nel 2020 nonostante i tagli budgetari. Bisogna inoltre tenere presente che la quota relativa all'APS è soggetta a diversi fattori d'influenza non controllabili (evoluzione del RNL, numero di domande d'asilo ecc.) che possono fluttuare da un anno all'altro. Inoltre la metodologia relativa al computo delle uscite per le missioni di pace civile e ai costi nel settore dell'asilo è attualmente in fase di verifica. Per questo motivo le previsioni sono da interpretare con una certa prudenza. I tagli richiesti figurano integralmente nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020¹⁵.

1.2.4 Altre misure nel settore dei trasferimenti del DFAE

La misura in breve

Nel quadro di diversi crediti di sussidio del DFAE verranno effettuati risparmi complessivi pari a 0,6 milioni nel 2017 e a 1,2 milioni a partire dal 2018.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
Diversi crediti di sussidio del DFAE	173,8	177,4	179,8	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
Diversi crediti di sussidio del DFAE	186,1	189,6	193,4	196,7
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
Diversi crediti di sussidio del DFAE		0,6	1,2	1,2
Totale (mandato di risparmio)		0,6	1,2	1,2

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 4: inserimento di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 3 della legge federale del 4 ottobre 1974¹⁶ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Descrizione della misura

I risparmi vengono in particolare conseguiti perché la «Schweizer Revue» (periodico per gli Svizzeri all'estero, non in italiano) verrà distribuita elettronicamente anziché per via cartacea e a intervalli temporali più lunghi (0,4 mio.). Inoltre, diversi crediti di sussidio del DFAE saranno toccati da misure di modesta portata (0,2–0,8 mio.).

¹⁵ FF 2016 2005

¹⁶ RS 611.010

1.2.5 Misure nel settore dei trasferimenti del DFI

Le misure in breve

Diversi sussidi del DFI nei settori della cultura e della salute saranno ridotti per un totale di 2,6 milioni all'anno.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
DFI / Crediti del messaggio sulla cultura	211,0	209,2	211,3	
USAV/A2310.0122 Assicurazione della qualità del latte	3,1	3,1	3,2	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
DFI / Crediti del messaggio sulla cultura	208,0	214,1	218,1	223,4
USAV/A2310.0122 Assicurazione della qualità del latte	4,0	4,0	4,1	4,1
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFC / Diversi settori di promozione della cultura		1,6	1,6	1,6
USAV/A2310.0122/A231.0255 Assicurazione della qualità del latte		1,0	1,0	1,0
Totale (mandato di risparmio)		2,6	2,6	2,6

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 4: inserimento di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 4 della legge federale del 4 ottobre 1974¹⁷ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Descrizione delle misure

Promozione della cultura

Nell'ambito del dibattito sul messaggio concernente la promozione della cultura negli anni 2016–2020¹⁸ (messaggio sulla cultura), le Camere federali hanno approvato limiti di spesa e crediti d'impegno per un ammontare complessivo di 1,1 miliardi. Già nel messaggio sulla cultura, il Consiglio federale aveva dichiarato che si tratta del tetto massimo dei costi per la cultura finanziabili dalla Confederazione, fermo restando l'andamento positivo del bilancio. Il Consiglio federale chiede ora di ridurre di 1,6 milioni all'anno i fondi previsti per la promozione della cultura negli anni 2016–2020. I tagli riguarderanno i settori seguenti: patrimonio culturale e monumenti storici

¹⁷ RS 611.010

¹⁸ FF 2015 447

(rinuncia alla promozione della cultura architettonica, 0,5 mio.), misure per promuovere la comprensione (riduzione degli aiuti finanziari ai Cantoni plurilingui per l'adempimento dei loro compiti particolari, 0,5 mio.), promozione della letteratura (rinuncia al nuovo sovvenzionamento di riviste letterarie, 0,15 mio.) e promozione cinematografica (rinuncia alla promozione della stesura di trattamenti e alla promozione di singoli progetti di cultura cinematografica, 0,4 mio.).

Assicurazione della qualità del latte

Ai sensi della legge sulle derrate alimentari del 9 ottobre 1992¹⁹, i produttori di derrate alimentari sono responsabili dell'esecuzione di controlli sull'igiene e sulla sicurezza. Il taglio previsto di 1 milione riguarderà la produzione del latte e, segnatamente, i costi di controllo ai quali la Confederazione può partecipare in virtù dell'articolo 9 dell'ordinanza del 20 ottobre 2010²⁰ sul controllo del latte. La riduzione richiesta è giustificata, dato che già in occasione dell'ultimo bando per l'assegnazione dell'incarico di controllo sono pervenute offerte inferiori all'importo attualmente iscritto a preventivo di circa 4 milioni all'anno. Nei prossimi anni, inoltre, sono attesi ulteriori riduzioni dei prezzi nelle procedure di controllo. A ciò si aggiunge che già oggi, in altri settori, i produttori di derrate alimentari non ricevono dalla Confederazione alcun tipo di sostegno per l'esecuzione di controlli autonomi.

1.2.6 Migrazione e integrazione

Le misure in breve

Per il settore Migrazione e integrazione sono previste due misure di sgravio ovvero la riduzione dei contributi ai programmi cantonali di integrazione nel settore degli stranieri (cofinanziamento da parte dei Cantoni) e la rinuncia al versamento di un supplemento sulla somma forfettaria per le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
SEM/A2310.0172 Misure d'integrazione degli stranieri	84,7	81,5	82,3	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
SEM/A2310.0172/A231.0008 Misure d'integrazione degli stranieri	139,9	135,4	156,0	127,8
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
Riduzione dei programmi di integrazione (settore stranieri)		0,5	3,6	3,6
Rinuncia al supplemento sulla somma forfettaria (persone ammesse provvisoriamente/rifugiati)			7,8	7,8

¹⁹ RS 817.0

²⁰ RS 916.351.0

Totale (mandato di risparmio)	0,5	11,4	11,4
--------------------------------------	------------	-------------	-------------

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 4: inserimento di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 5 della legge federale del 4 ottobre 1974²¹ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Descrizione delle misure

La Confederazione versa ai Cantoni contributi per i programmi cantonali di integrazione (PIC) volti a favorire l'inserimento degli stranieri, dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente nell'ambito di accordi di programma. Ciò permette un'armonizzazione con le offerte ordinarie esistenti (formazione professionale, assicurazione contro la disoccupazione ecc.). La presente misura contiene due proposte di riduzione: una nel settore degli stranieri e una nel settore dell'asilo. Nonostante queste riduzioni, in futuro la Confederazione metterà a disposizione dell'integrazione più mezzi. Questo perché si parte dal presupposto che a seguito del numero di domande d'asilo più grande e dell'elevata quota di protezione vengano versate maggiori somme forfettarie a favore dell'integrazione.

I contributi per le misure d'integrazione a favore degli stranieri sono collegati al cofinanziamento dei Cantoni. Per il prossimo periodo di programma quadriennale (2018–2021) vi è ragione di credere che alcuni settori di promozione vedranno aumentare la propria efficienza. Inoltre, in determinati Cantoni verranno conseguiti risparmi nella promozione dell'integrazione. Alla luce di tali considerazioni è lecito prevedere che non tutti i Cantoni si avvarranno integralmente dei contributi federali. Per il 2017 il Consiglio federale si attende una diminuzione delle spese per la Confederazione di circa 0,5 milioni. Per il nuovo periodo di programma il contributo federale annuo di 36 milioni dovrà essere pertanto ridotto del 10 per cento (-3,6 mio.). A seguito dei recenti sviluppi (più per il settore dell'asilo, meno per il settore degli stranieri), il Consiglio federale intende cambiare le priorità riguardanti i mezzi a favore dell'integrazione. Negli anni 2018–2021 la Confederazione intende inoltre impiegare 54 milioni in più per velocizzare il processo di integrazione dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente nell'ambito di un programma pilota e prepararli al meglio al mercato del lavoro attraverso un'intensificazione della promozione linguistica e una dottrina dell'integrazione. Secondo il Consiglio federale è pertanto ragionevole snellire le misure d'integrazione nel settore degli stranieri.

Attualmente la Confederazione corrisponde ai Cantoni una somma forfettaria unica di circa 6100 franchi per ogni persona ammessa provvisoriamente, per ogni rifugiato riconosciuto e per ogni persona bisognosa di protezione titolare di un permesso di dimora. Questa somma forfettaria viene versata senza condizioni e serve segnatamente a promuovere l'integrazione professionale e l'apprendimento di una lingua nazionale. Per il periodo di programma 2014–2017 il calcolo della somma forfettaria annua a favore dei PIC si basa sul valore medio dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente nei quattro anni precedenti. Sull'importo calcolato, la Confederazione concede poi un *supplemento del 10 per cento*. Dal prossimo periodo di programma 2018–2021 si dovrà rinunciare a tale supplemento.

²¹ RS 611.010

Da questo intervento risulteranno risparmi annui per 7,8 milioni dal 2018. Il Consiglio federale ritiene che il supplemento non sia giustificato, soprattutto dal momento che la definizione della somma forfettaria tiene già conto del rincaro. Tale misura richiede un adeguamento dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri del 24 ottobre 2007²².

1.2.7 Altre misure nel settore dei trasferimenti del DFGP

Le misure in breve

Nel settore dei sussidi del DFGP, due misure determinano uno sgravio annuo del bilancio della Confederazione compreso tra 6,8 e 9,4 milioni. Da un canto, i sussidi di costruzione agli istituti per l'esecuzione della carcerazione amministrativa vengono adeguati all'attuale pianificazione cantonale. D'altro canto, i contributi all'Istituto federale di metrologia (METAS) possono essere ridotti grazie a un adeguamento dell'acquisizione delle prestazioni.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
UFG/A4300.0156 Sussidi di costruzione per la carcerazione amministrativa	10,0	20,0	40,0	
SG-DFGP/A2310.0509 Contributi al METAS	18,0	18,3	18,6	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFG/A4300.0156 Sussidi di costruzione per la carcerazione amministrativa	5,0	19,7	39,7	40,1
SG-DFGP/A2310.0509 Contributi al METAS	17,5	17,8	18,0	18,3
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFG/A4300.0156/A236.0002 Sussidi di costruzione per la carcerazione amministrativa		6,5	8,7	9,1
SG-DFGP/A2310.0509/A231.0001 Contributi al METAS		0,3	0,3	0,3
Totale (mandato di risparmio)		6,8	9,0	9,4

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 4: inserimento di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1

²² RS 142.205

numero 6 della legge federale del 4 ottobre 1974²³ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Descrizione delle misure

In conformità con l'auspicato riassetto del settore dell'asilo, da poco la Confederazione partecipa ai costi di costruzione di stabilimenti carcerari destinati all'esecuzione della carcerazione preliminare, della carcerazione in vista di rinvio coatto e della carcerazione cautelativa (denominate anche carcerazione amministrativa). Il fabbisogno di nuovi posti di carcerazione è stato stimato a 500 posti. Attualmente esistono cinque progetti cantonali, che assieme offrono circa 500 posti. L'esperienza pluriennale della Confederazione nel settore dei sussidi di costruzione agli stabilimenti penitenziari e alle case di educazione mostra che anche la realizzazione di questi posti di carcerazione è spesso accompagnata da ritardi. L'attuale pianificazione dei Cantoni lo conferma. Il Consiglio federale ritiene pertanto sostenibile adeguare al ribasso i sussidi di costruzione agli istituti per l'esecuzione della carcerazione amministrativa, in particolare perché – nonostante la pianificazione sia stata aggiornata – nel 2017 sono disponibili 13 milioni e nei periodi 2018 e 2019 oltre 30 milioni all'anno. Il credito d'impegno di 120 milioni stanziato dal Parlamento rimane invariato.

Nei settori in cui non interviene direttamente e dopo aver consultato il Consiglio d'istituto, il METAS può incaricare istituti designati di adempiere i suoi compiti conformemente all'articolo 4 capoverso 2 della legge federale del 17 giugno 2011²⁴ sull'Istituto federale di metrologia (LIFM). Attualmente il METAS ha concluso un contratto con quattro istituti designati per singole misurazioni. L'Istituto di radiofisica (IRA) di Losanna ottiene per le sue prestazioni fornite nell'ambito della misurazione «Attività di radionuclidi» circa 0,3 milioni all'anno. Il contratto con questo istituto scade a fine 2015. In futuro, l'IRA, e gli altri istituti, dovranno fornire le prestazioni al METAS senza ricevere alcun compenso. Se l'IRA non intende più fornire tali prestazioni, il METAS le acquisterebbe all'estero a costi minimi. Se ciò non fosse possibile, il METAS dovrebbe conseguire risparmi nelle proprie prestazioni di base. In considerazione della situazione economica del METAS e delle possibili alternative di acquisizione delle prestazioni, il Consiglio federale ritiene che la riduzione di 0,3 milioni dei contributi erogati al METAS sia sostenibile.

1.2.8 Esercito

La misura in breve

Durante la consultazione sul programma di stabilizzazione 2017–2019, in occasione del dibattito sull'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs) il Parlamento ha deciso un limite di spesa per l'esercito 2017–2020 di 20 miliardi. Nonostante questa decisione, il Consiglio federale ritiene indispensabile che l'esercito versi un contributo di risparmio, almeno nel 2017, per poter rispettare le direttive del freno all'indebitamento. Questo contributo di risparmio dell'esercito riguarda da un lato gli investimenti immobiliari (43,5 mio.) e dall'altro le spese per il personale (16,4 mio.) e le spese d'esercizio (71 mio.). Dato che si rinuncia a tagli sulle spese d'armamento, è possibile garantire il necessario rinnovo materiale minimo dell'esercito.

²³ RS 611.010

²⁴ RS 941.27

Il Consiglio federale intende attuare nel piano finanziario 2018–2020 la decisione del Parlamento sul limite di spesa dell'esercito e, se necessario, elaborare a tempo debito misure di sgravio negli altri settori di compiti. Oltre a questo, nell'ambito dei prossimi preventivi il Consiglio federale valuterà in base ai piani di armamento aggiornati se l'esercito ha bisogno dei mezzi stanziati e se siano possibili risparmi. Il Consiglio federale è del parere che l'esercito – come gli altri settori di compiti – debba contribuire ai risparmi anche negli anni 2018 e seguenti se il rispetto del freno all'indebitamento lo rende necessario. Pertanto per gli anni 2018 e 2019 ha disposto risparmi per almeno 110 milioni. Tuttavia il punto di riferimento di questo limite della crescita delle spese non è il Piano finanziario del 1° luglio 2015, ma il limite di spesa stabilito dal Parlamento.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
Limite di spesa dell'esercito	4 710,2	4 767,1	4 817,5	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
Limite di spesa dell'esercito	4 480,8	4 634,6	4 683,3	4 717,5
Sgravio rispetto al provv. PF 2017–2019 dell'1.7.2015:				
Spese per il personale dell'esercito		16,4	--	-
Spese d'esercizio dell'esercito		71,0	-	-
Investimenti immobiliari		43,5		-
Totale (mandato di risparmio)		130,9	-	-

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 4: inserimento di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 7 della legge federale del 4 ottobre 1974²⁵ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Descrizione della misura

L'esercito dispone di un budget annuale per il personale di circa 1350 milioni (*retribuzione del personale e contributi del datore di lavoro*), con i quali vengono finanziati ben 9500 posti a tempo pieno. Per rispettare le direttive in materia di personale, l'esercito riduce i crediti per il personale di 16,4 milioni, dei quali 16,0 milioni interesseranno l'Aggruppamento Difesa. Tale cifra corrisponde a una riduzione di circa 120 posti a tempo pieno (-1,3 %). I restanti 0,4 milioni verranno risparmiati nell'ambito di *armasuisse Immobili* (3 posti). Questi tagli a livello di personale costituiscono una misura molto drastica e fanno sì che la ristrutturazione del personale e il trasferimento delle conoscenze necessari all'introduzione dell'USEs potranno essere garantiti solo in un secondo momento. Il Consiglio federale esaminerà

²⁵ RS 611.010

pertanto, in occasione del prossimo processo di preventivazione, se esista la necessità di operare trasferimenti nel settore dell'esercito a favore del personale.

Le spese d'esercizio annuali dell'esercito ammontano a circa 1500 milioni (personale escluso). La cifra comprende, tra l'altro, il credito *Esercizio e infrastruttura* (250 mio.), *Materiale di ricambio e manutenzione* (500 mio.) e il *credito per la truppa* (200 mio.). Nel 2017 l'esercito ridurrà le spese d'esercizio di 71,0 milioni. Dato che il credito *Esercizio e infrastruttura* verrà ridotto, l'esercito fornirà provvisoriamente meno prestazioni per l'esercizio degli edifici, il mantenimento, la manutenzione e per i lavori di sistemazione e di pulizia. L'esercito creerà inoltre meno scorte di pezzi di ricambio, darà la priorità ai lavori di manutenzione e insisterà sul rinnovo, ciò che sgraverà complessivamente il budget *Materiale di ricambio e manutenzione*. Nel *credito per la truppa* si risparmierà a livello di sussistenza in pensione e servizi di terzi. Nel settore dell'informatica l'esercito si concentrerà sui progetti principali. A seconda dei casi questo potrà comportare limitazioni nell'esercizio e nello sviluppo. Nel 2017, senza intaccare la capacità di resistenza, si potranno conseguire risparmi anche nell'ambito degli *investimenti materiali e immateriali, scorte*, nel senso che il DDPS acquisti meno del fabbisogno annuale in particolare per quanto riguarda i combustibili.

Negli ultimi anni l'esercito ha speso circa 300 milioni all'anno per investimenti immobiliari. Per procedere alla realizzazione di nuovi progetti nel quadro del nuovo Concetto relativo agli stazionamenti e concretizzare allo stesso tempo i necessari progetti di manutenzione, il Consiglio federale ha previsto di aumentare le uscite per investimenti a 400 milioni all'anno. Al contempo armasuisse Immobili ha pianificato un aumento del personale. A causa delle misure di risparmio, le spese per il personale e le uscite per investimenti non possono per ora essere aumentate nella misura prevista. In futuro per il ripristino di immobili e i nuovi investimenti saranno disponibili tra i 350 e i 390 milioni all'anno.

L'esercito ha consapevolmente rinunciato a tagli sulle spese d'armamento. In questo modo si garantisce che gli acquisti già autorizzati e quelli previsti con i prossimi programmi d'armamento possano essere eseguiti. Se la realizzazione di progetti dovesse subire ritardi, il Nuovo modello di gestione (NMG) permetterebbe di garantire che le eventuali risorse non utilizzate nel settore dell'armamento possano essere impiegate per attenuare l'effetto dei tagli sulle uscite d'esercizio dell'esercito.

1.2.9 Misure nel settore dei trasferimenti del DDPS

Le misure in breve

Nel settore dei sussidi del DDPS cinque misure sgravano le finanze federali di 5,2 milioni in totale. Nell'ambito dello sport i contributi a «Gioventù e Sport» saranno leggermente ridotti, la realizzazione degli impianti sportivi nazionali sarà ripartita su un periodo di tempo più lungo e il sostegno finanziario ai progetti di ricerca nel campo delle scienze dello sport sarà accantonato. Attraverso la regionalizzazione degli impianti di protezione saranno ridotti i costi di manutenzione della protezione civile, il che sgraverà sia la Confederazione che i Cantoni. Dalla misurazione ufficiale (Ufficio federale di topografia) verranno in parte prelevati i residui di credito della pianificazione finanziaria.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
-------------	------	------	------	------

PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
UFSP0/A6210.0124 Indennità per le attività G+S e la formazione dei quadri	78,3	79,1	81,2	
UFSP0/A8300.0103 Impianti sportivi nazionali	14,3	13,0	12,3	
UFSP0/A6210.0116 Programmi e progetti generali; ricerca nel campo delle scienze dello sport	1,3	1,3	1,4	
UFPP/A6210.0129 Protezione civile	36,3	38,3	38,3	
Swisstopo/A6210.0109 Contributo alle spese per la misurazione ufficiale e il catasto RDPP	16,5	16,8	17,1	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFSP0/A6210.0124 Indennità per le attività G+S e la formazione dei quadri	95,9	96,7	98,8	99,5
UFSP0/A8300.0103 Impianti sportivi nazionali	14,3	13,0	12,3	5,7
UFSP0/A6210.0116 Programmi e progetti generali; ricerca nel campo delle scienze dello sport	1,5	1,5	1,5	1,6
UFPP/A6210.0129 Protezione civile	36,3	38,3	38,3	38,3
Swisstopo/A6210.0109 Contributo alle spese per la misurazione ufficiale e il catasto RDPP	13,0	16,3	16,6	18,1
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFSP0/A6210.0124/A231.0112 Indennità per le attività G+S e la formazione dei quadri		1,5	1,5	1,5
UFSP0/A8300.0103/A236.0100 Impianti sportivi nazionali		2,0	2,0	2,0
UFSP0/A6210.0116/A231.0106 Programmi e progetti generali; ricerca nel campo delle scienze dello sport <i>Programmi e progetti generali</i>		0,5	0,5	0,5
UFPP/A6210.0129/A231.0113 Protezione civile		0,7	0,7	0,7
Swisstopo/A6210.0109/A231.0115 Contributo alle spese per la misurazione ufficiale e il catasto RDPP		0,5	0,5	0,5
Totale (mandato di risparmio)		5,2	5,2	5,2

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 4: inserimento di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 8 della legge federale del 4 ottobre 1974²⁶ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Descrizione delle misure

La Confederazione gestisce il programma Gioventù e Sport, destinato a bambini e giovani di età compresa tra i 5 e i 20 anni. Con l'obiettivo di promuovere lo sport in questa fascia d'età, sostiene la formazione e il perfezionamento di monitori ed esperti e accorda contributi a organizzatori di corsi sportivi e campi del programma G+S. Con l'entrata in vigore della legge del 17 giugno 2011²⁷ sulla promozione dello sport nell'autunno del 2012, il sistema forfettario d'indennità si è tramutato in un sistema basato sulle attività. Questo cambiamento, associato all'aumento della domanda di corsi, ha indotto una mancanza di fondi disponibili nel 2015. Per rispettare il budget, sarebbe stato opportuno correggere verso il basso le aliquote dei contributi. Vista l'indisponibilità dei Cantoni e dei beneficiari dei contributi ad accettare una riduzione delle aliquote, le risorse sono state aumentate di 17 milioni attraverso un credito aggiuntivo e di 20 milioni all'anno per gli anni successivi (a partire dal 2016). Nel quadro di un sondaggio condotto nel mese di luglio 2015 i beneficiari dei contributi hanno dichiarato di poter sostenere tagli esigui per un valore massimo del 5 per cento. Il Consiglio federale ritiene quindi che adeguare verso il basso (-1,5 mio.) i contributi destinati a Gioventù e Sport sia sostenibile (contributi a corsi e campi: 1,05 mio.; ricerca e valutazione sport bambini e giovani: 0,45 mio.).

La Confederazione dispone di una Concezione degli impianti sportivi di importanza nazionale (CISIN). Su questa base può concedere aiuti finanziari per la costruzione di impianti sportivi di importanza nazionale. L'esperienza insegna che i progetti di costruzione cofinanziati dalla Confederazione presentano sempre ritardi nella realizzazione. Il Consiglio federale ritiene quindi ragionevole l'idea di ridurre di 2 milioni all'anno i contributi rispetto al Piano finanziario 2017–2019 e di prolungare di conseguenza il periodo di realizzazione dei progetti in corso nel quadro della CISIN 4.

Con la sospensione dell'erogazione di sussidi per la ricerca nel campo delle scienze dello sport si prevede un risparmio di 0,5 milioni. Dal 2005 l'UFSPO sostiene la crescita della ricerca nel campo delle scienze dello sport attraverso i contributi a determinati progetti di ricerca. Da uno studio condotto nel 2014 è emerso che in Svizzera la scienza dello sport è diventata un campo di ricerca di eccellenza e si è consolidata nelle università mentre il numero di posti di dottorato ha raggiunto un livello paragonabile a quello di altre materie. È stato quindi raggiunto un importante obiettivo della ricerca settoriale nell'ambito dello sport.

Nel quadro della protezione civile la Confederazione versa tra l'altro contributi forfettari annuali per garantire l'efficienza operativa degli impianti di protezione. Attraverso la regionalizzazione degli impianti è possibile ridurre il numero e i costi di manutenzione per i Cantoni. In questo modo i contributi forfettari possono essere ridotti di 0,7 milioni all'anno. Tale misura permette di sgravare finanziariamente la Confederazione e i Cantoni.

²⁶ RS 611.010

²⁷ RS 415.0

La Confederazione e i Cantoni finanziano congiuntamente la misurazione ufficiale con l'obiettivo di misurare l'intero territorio nazionale. A causa di alcuni programmi di risparmio adottati a livello cantonale, singoli Cantoni non sono in grado di fornire le loro prestazioni nella misura prevista, ragion per cui in alcuni casi il contributo della Confederazione non deve essere corrisposto. Per evitare residui di credito le risorse iscritte devono essere ridotte di 0,5 milioni all'anno.

1.2.10 Formazione, ricerca e innovazione

Negli anni 2017–2019²⁸ i mezzi chiesti con il messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2017–2020 (messaggio ERI 2017–2020) si riducono di 485,3 milioni rispetto al piano finanziario provvisorio (2017–2020: 670,0 mio.). Ne risulta una crescita media annua delle uscite del 2,0 per cento. Gli sgravi proposti sono già stati integralmente presi in considerazione nel messaggio ERI 2017–2020.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
Crediti del messaggio ERI*	6 359,8	6 567,4	6 778,8	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
Crediti del messaggio ERI*	6 186,9	6 358,2	6 556,2	6 759,2
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
DEFR (SG-DEFR, SEFRI, CTI)		147,3	180,7	206,5
UFCL/A4100.0125/A202.0134		5,0	7,9	7,9
Costruzioni dei PF/investimenti nelle costruzioni dei PF				
Aumento nel settore della medicina umana		-10,0	-20,0	-40,0
Totale (mandato di risparmio)		142,3	168,6	174,4

*compresi il contributo obbligatorio ESS e le spese amministrative finanziate con i sussidi

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 2: inserimento di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 9 della legge federale del 4 ottobre 1974²⁹ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

²⁸ FF 2016 2701

²⁹ RS 611.010

Descrizione della misura

I crediti ERI previsti nel piano finanziario provvisorio del 1° luglio 2015 sono cresciuti con il rincaro ipotizzato. I mezzi ERI che superano il rincaro (crescita reale) sono stati iscritti in un credito temporaneo creato a tale scopo (aumento ERI provvisorio). La riduzione ha toccato quasi esclusivamente questo credito. I mezzi destinati ai settori di promozione sono stati attribuiti definitivamente il 24 febbraio 2016 nel quadro dell'adozione del messaggio ERI 2017–2020.

Il Consiglio federale chiede al Parlamento limiti di spesa e crediti d'impegno per un importo complessivo di 26 miliardi. Con i mezzi chiesti dal Consiglio federale è prevista una crescita sostanziale dei quattro settori prioritari (formazione professionale superiore, leve scientifiche, medicina umana e promozione dell'innovazione). Nemmeno nel prossimo periodo di contribuzione sarà possibile attuare tutti i progetti previsti dai beneficiari di sussidi. Il Consiglio federale si attende che i beneficiari di sussidi prevedano, analogamente alla Confederazione, misure intese a migliorare l'efficienza e la definizione di priorità al fine di creare un margine di manovra per poter attuare ulteriori progetti.

Nonostante la riduzione, il messaggio ERI 2017–2020 prevede una crescita media annua delle uscite del 2,0 per cento. Fatta eccezione per il 2017, nel prossimo periodo ERI è previsto nuovamente un sensibile aumento reale rispetto ad altri settori di compiti. L'arresto della crescita nel 2017 deve essere relativizzato, in particolare perché nel periodo ERI 2013–2016 è stato possibile conseguire un aumento reale non pianificato di complessivamente oltre 700 milioni. Infatti, nel quadro della pianificazione del messaggio ERI 2013–2016 è stato ipotizzato un rincaro annuo dell'1,5 per cento, ma in realtà non dovrebbe risultare alcun rincaro o addirittura un rincaro negativo (rincaro medio di -0,4 %, stato dicembre 2015). Nel 2016 il livello delle uscite reali sarà pertanto di oltre 200 milioni più elevato rispetto a quanto previsto all'inizio del periodo di promozione.

Per il periodo 2017–2020 gli esperti della Confederazione ipotizzano un rincaro medio dello 0,6 per cento all'anno (stato dicembre 2015), per cui l'aumento reale previsto nel settore ERI ammonta mediamente all'1,4 per cento. Tenuto conto della bassa crescita del numero di apprendisti e di studenti, il previsto aumento reale dovrebbe corrispondere a quello del periodo precedente. Ciò consente una promozione pubblica sostenibile della ricerca, che per la piazza economica svizzera rappresenta un sostegno indispensabile.

1.2.11 Agricoltura

Le misure in breve

Le riduzioni nel settore dell'agricoltura vengono operate principalmente nell'ambito dei pagamenti diretti, i quali costituiscono circa l'80 per cento del budget di questo settore. Inoltre vengono ridotti i nuovi versamenti nel fondo di rotazione per i crediti d'investimento, i fondi per i miglioramenti strutturali nell'agricoltura nonché i contributi per la promozione della qualità e dello smercio. Con circa 70–100 milioni all'anno, il settore di compiti Agricoltura contribuisce al programma di stabilizzazione 2017–2019 proporzionalmente nella stessa misura di altri settori di compiti con uscite prevalentemente con debole grado di vincolo. La diminuzione media delle uscite dell'1,2 per cento all'anno è inferiore al calo strutturale delle aziende agricole, pari a

circa il 2 per cento all'anno. Di conseguenza diminuiranno i contributi medi per superficie, ma aumenteranno comunque leggermente in media per azienda.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
UFAG/A2310.0490 Pagamenti diretti nell'agricoltura	2 752,2	2 728,6	2 728,6	
	46,5	46,5	46,5	
UFAG/A4200.0111 Crediti d'investimento nell'agricoltura	99,0	99,0	99,0	
UFAG/A4300.0107 Miglioramenti strutturali nell'agricoltura	67,5	70,0	70,0	
UFAG/A2310.0145 Promozione della qualità e dello smercio				
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFAG/A2310.0490 Pagamenti diretti nell'agricoltura	2 809,0	2 812,4	2 812,6	2 812,7
UFAG/A4200.0111 Crediti d'investimento nell'agricoltura	16,5	13,5	13,5	13,5
UFAG/A4300.0107 Miglioramenti strutturali nell'agricoltura	99,0	99,0	99,0	99,0
UFAG/A2310.0145 Promozione della qualità e dello smercio	67,5	70,0	70,0	70,0
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFAG/A2310.0490/A231.0234 Pagamenti diretti nell'agricoltura		61,9	59,8	68,7
UFAG/A4200.0111/A235.0102 Crediti d'investimento nell'agricoltura		7,2	11,3	11,7
UFAG/A4300.0107/A236.0105 Miglioramenti strutturali nell'agricoltura		3,0	11,0	11,0
		-2,5	2,5	5,0
UFAG/A2310.0145/A231.0229 Promozione della qualità e dello smercio				
Totale (mandato di risparmio)		74,6	84,6	96,3

* Nel quadro del dibattito sul preventivo 2016 il Parlamento ha deciso di escludere i pagamenti diretti dalla correzione generale del rincaro. Il relativo aumento del credito di 61,1 milioni all'anno è già compreso nelle presenti cifre del piano finanziario provvisorio.

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 3: inserimento di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 10 della legge federale del 4 ottobre 1974³⁰ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Descrizione delle misure

Conformemente all'articolo 6 della legge sull'agricoltura del 29 aprile 1998³¹, i mezzi finanziari per i settori di compiti più importanti sono stanziati sotto forma di tre involucri finanziari («pagamenti diretti» «miglioramento delle basi di produzione e misure sociali» e «produzione e smercio») al massimo per quattro anni con decreto federale semplice. Le riduzioni proposte che interessano tutti i tre limiti di spesa sono già state considerate nel messaggio del 18 maggio 2016³² del Consiglio federale concernente un decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018–2021. Queste riduzioni non implicano una modifica della legge sull'agricoltura, ma modifiche a livello di ordinanza.

Pagamenti diretti

Lo strumento dei pagamenti diretti permette di promuovere in modo mirato le prestazioni d'interesse generale fornite dall'agricoltura. Le uscite per i pagamenti diretti dovranno essere ridotte di circa 60 milioni nei primi due anni e di circa 69 milioni nel 2019. Nel sistema dei pagamenti diretti è necessario operare tagli nel settore della sicurezza dell'approvvigionamento e della qualità del paesaggio, poiché qui è possibile raggiungere gli obiettivi anche con meno risorse finanziarie. Concretamente, è necessario ridurre di 40 milioni i contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e limitare a 150 milioni di franchi quelli per la qualità del paesaggio.

I contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento (2015: 1094 mio.) sono contributi erogati in relazione alle superfici e, salvo alcune eccezioni, sono versati per l'intera superficie agricola utile. Essi comprendono tre tipi di contributi: il contributo di base per tutte le superfici (821 mio.), il contributo per le difficoltà di produzione, graduato secondo le zone, (161 mio.) e il contributo supplementare per la superficie coltiva aperta e per le colture perenni (112 mio.). Concretamente si tratta di ridurre il contributo di base per la sicurezza dell'approvvigionamento di 40 fr./ha a 860 fr./ha e per le superfici permanentemente inerbite con superfici per la promozione della biodiversità di 20 fr./ha a 430 fr./ha. Nel complesso risulta una riduzione pari a circa 40 milioni all'anno, ciò che corrisponde a circa il 4 per cento del totale dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento. Il Consiglio federale parte dal presupposto che le riduzioni di questi importi consentiranno di raggiungere comunque gli obiettivi prefissati in materia di sicurezza dell'approvvigionamento. Le riduzioni riguardano quasi tutte le aziende aventi diritto ai pagamenti diretti in Svizzera.

I contributi per la qualità del paesaggio servono al mantenimento, alla promozione e allo sviluppo di paesaggi rurali variati e sono versati ai gestori in funzione dei progetti. La limitazione dei fondi federali erogati a ciascun Cantone, prevista inizialmente solo fino al 2017, dovrà essere mantenuta ai livelli attuali (al massimo 120 fr./ha di superficie agricola utile e 80 fr. per carico normale del carico usuale) per un tempo

30 RS 611.010

31 RS 910.1

32 FF ...

indeterminato. Ne risulta uno sgravio del bilancio pari a 20 milioni nel 2018 e 30 milioni nel 2019. Il mantenimento del limite di spesa stabilito in precedenza contribuisce a migliorare l'efficienza dei mezzi impiegati. I Cantoni si sforzano di impiegare le modeste risorse a disposizione in maniera mirata e a fissare priorità per le misure da adottare. La rinuncia a un aumento dei mezzi finanziari per la qualità del paesaggio interesserà la maggior parte delle aziende in Svizzera, dato che i progetti regionali sono attuati pressoché in tutti i Cantoni.

Crediti d'investimento e miglioramenti strutturali nell'agricoltura

Nel limite di spesa «Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali» vengono adeguati i crediti a preventivo «Miglioramenti strutturali nell'agricoltura» e «Crediti d'investimento nell'agricoltura».

I crediti d'investimento alimentano un fondo di rotazione che a fine 2015 ammontava a 2,53 miliardi. Con questo fondo vengono accordati mutui esenti da interesse destinati a provvedimenti collettivi (costruzione di edifici e impianti per incrementare il valore aggiunto) e a provvedimenti individuali in forma di crediti come aiuto iniziale, per la costruzione di edifici e impianti se queste misure mirano a ridurre i costi di produzione e a rafforzare la competitività delle aziende, a migliorare le condizioni di vita nel mondo rurale, a realizzare obiettivi relativi alla protezione degli animali nonché a ridurre le emissioni. Con la riduzione proposta, i nuovi versamenti annui nel fondo sono ridotti a circa 2 milioni. I rimborsi permettono ai Cantoni di concedere nuovi mutui di circa 280 milioni all'anno anche senza alimentare ulteriormente il fondo. Per evitare, anche in caso di domanda crescente, liste di attesa nel trattamento delle richieste e problemi di liquidità al momento del versamento, occorre ridurre i termini massimi per il rimborso dei crediti d'investimento. La riduzione dei termini di rimborso richiede una maggiore redditività dei progetti e di conseguenza rafforza la necessità di attuare i progetti d'investimento in modo possibilmente vantaggioso sotto il profilo finanziario ed economico. Nel contempo viene promosso lo sdebitamento delle aziende e migliorata la disponibilità finanziaria nel fondo di rotazione.

I contributi per i miglioramenti strutturali nell'agricoltura sono concessi a favore delle infrastrutture di base necessarie all'agricoltura (allacciamenti a strade agricole, acqua, elettricità, teleferiche ecc.). Questi provvedimenti hanno l'obiettivo di ridurre i costi di produzione e migliorare le condizioni di vita e le condizioni economiche. I contributi annui dovranno essere ridotti di 3 milioni nel 2017 e di 11 milioni all'anno negli anni successivi. In questo modo i fondi federali potranno essere riportati al livello del periodo 2008–2013. Dato che si tratta di un compito comune, i Cantoni beneficeranno di uno sgravio dello stesso importo.

Sulla base delle riduzioni proposte nel settore dei crediti d'investimento e del miglioramento strutturale, i fondi pubblici che la Confederazione e i Cantoni mettono a disposizione per gli investimenti nelle infrastrutture agricole diminuiscono complessivamente di 10 milioni nel 2017 e di circa 30 milioni all'anno dal 2018.

Promozione della qualità e dello smercio

Infine, dal 2018 i mezzi finanziari per la promozione dello smercio che sono compresi nel limite di spesa «Produzione e smercio» vengono ridotti di 2,5 milioni negli anni 2017 e 2018 e dal 2019 di ulteriori 2,5 a 65 milioni. Ne consegue che, diversamente da quanto previsto nel quadro della politica agricola 2014–2017, i mezzi annuali verranno aumentati non di 10 ma unicamente di 5 milioni.

Questi mezzi permettono di sostenere le misure di comunicazione per promuovere lo smercio di prodotti agricoli svizzeri, le iniziative legate all'esportazione nonché per promuovere la qualità e la sostenibilità. In questo caso il contributo della Confederazione ammonta al massimo al 50 per cento. I beneficiari dei mezzi di promozione sono le organizzazioni e gli enti della filiera alimentare. Con il programma di stabilizzazione 2017–2019, i mezzi finanziari vengono ridotti di circa il 7 per cento dal 2019. In seguito ai lavori di valutazione esterna conclusi a fine 2015 concernenti la promozione dello smercio di prodotti agricoli, si dovrà decidere se attuare la misura riducendo gradualmente gli aiuti finanziari, senza incidere sulla quota di finanziamento della Confederazione, oppure diminuendo la quota di cofinanziamento.

1.2.12 Altre misure nel settore dei trasferimenti del DEFR

Le misure in breve

La Confederazione assume il 65 per cento delle perdite delle organizzazioni che concedono fidejussioni alle piccole e medie imprese. In base ai valori empirici e alla situazione economia attuale, dal 2017 il contributo preventivato può essere ridotto di 0,5 fino a 0,7 milioni di franchi all'anno. Lo stesso vale per la misura prevista nel quadro della concessione di fidejussioni nelle regioni montane e nelle altre aree rurali, che dovrebbe sgravare le finanze federali di altri 0,1 milioni di franchi circa.

La Confederazione effettua ogni anno conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale, mediante il quale viene finanziata la Nuova politica regionale. Con la misura prevista i conferimenti al Fondo 2017–2019 vengono diminuiti di circa 1,6 fino a 2,1 milioni all'anno.

Considerate le condizioni quadro sempre favorevoli sul mercato dell'alloggio, le stime concernenti i mutui che la Confederazione accorderà alla Centrale d'emissione per la costruzione di abitazioni (CCA) dal 2017 possono essere ridotte di 1,3 fino a 1,4 milioni all'anno.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
SECO/A2310.0359 Cooperative di fideiussione delle arti e mestieri	11,7	11,8	11,9	
SECO/A2310.0360 Concessione di fideiussioni nelle regioni montane	1,2	1,2	1,2	
SECO/A2310.0421 Nuova politica regionale	27,8	28,0	28,3	
UFAB/A4200.0128 Mutui da impegni di garanzia	7,8	8,1	11,0	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
SECO/A2310.0359 Cooperative di fideiussione delle arti e mestieri	8,2	8,3	8,4	8,5

SECO/A2310.0360 Concessione di fideiussioni nelle regioni montane	0,8	0,8	0,8	0,8
SECO/A2310.0421 Nuova politica regionale	27,9	27,9	27,9	27,9
UFAB/A4200.0128 Mutui da impegni di garanzia	3,0	2,7	5,7	5,7
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
SECO/A2310.0359/A231.0196 Cooperative di fideiussione delle arti e mestieri		0,5	0,6	0,7
SECO/A2310.0360/A231.0197 Concessione di fideiussioni nelle regioni montane		0,1	0,1	0,1
SECO/A2310.0421/A231.0208 Nuova politica regionale		1,6	1,9	2,1
UFAB/A4200.0128/A235.0105 Mutui da impegni di garanzia		1,4	1,3	1,3
Totale (mandato di risparmio)		3,5	3,9	4,2

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 4: inserimento di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 11 della legge federale del 4 ottobre 1974³³ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Descrizione delle misure

In base alla legge federale del 6 ottobre 2006³⁴ sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese, la Confederazione assume il 65 per cento delle perdite da fideiussioni e una parte delle spese d'amministrazione delle organizzazioni di fideiussione. Nonostante il crescente volume delle fideiussioni, gli elevati residui di credito del passato e la gestione dei rischi oculata da parte delle organizzazioni di fideiussione indicano che la partecipazione della Confederazione alle perdite rimarrà anche in futuro bassa, permettendo di sgravare le finanze federali di circa 0,5 fino a 0,7 milioni all'anno. La suddetta riduzione non ha alcuna ripercussione sul sistema delle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese.

In base alla legge federale del 25 giugno 1976³⁵ sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali, la Confederazione assume anche una parte delle spese amministrative e delle perdite fideiussorie della Cooperativa svizzera di fideiussione per l'artigianato. Il numero di casi in calo e gli elevati residui di credito del passato diminuiscono anche in questo

³³ RS 611.010

³⁴ RS 951.25

³⁵ RS 901.2/.21

caso la partecipazione della Confederazione prevista e consentono pertanto una riduzione di quasi 0,1 milioni.

In virtù della legge federale del 6 ottobre 2006³⁶ sulla politica regionale, nel quadro della promozione della piazza economica, di cui la Nuova politica regionale è parte integrante, la Confederazione sostiene iniziative, programmi e progetti volti a consolidare la produzione di valore aggiunto e la competitività a livello regionale. A tale scopo viene alimentato il Fondo per lo sviluppo regionale, dal quale vengono versati contributi globali ai Cantoni sulla base di convenzioni di programma. Nel quadro del programma pluriennale 2016–2023 concernente l’attuazione della Nuova politica regionale vengono stanziati ogni anno 50 milioni per i mutui e 40 milioni per gli aiuti finanziari a fondo perso. Inoltre per il programma d’impulso turistico 2016–2019 il Fondo prevede di stanziare 38 milioni per prestiti e 12 milioni per aiuti finanziari a fondo perso. Oltre all’eccedenza di uscite rispetto al conferimento al Fondo deciso dalle Camere per il programma pluriennale, la riduzione del conferimento del fondo di 2 milioni di franchi all’anno provocherà una riduzione del valore del Fondo che a fronte dell’attuale dotazione del fondo (più di un miliardo) è giudicata sostenibile. Alla luce dello stato attuale del Fondo, i flussi di pagamento previsti possono essere garantiti anche riducendo di circa 2 milioni il conferimento al Fondo e la prescrizione legale del mantenimento del valore del Fondo può essere verosimilmente largamente adempiuta.

La Confederazione concede mutui alla CCA nel caso di quote di prestiti da restituire e un’elevata probabilità che un operatore non sia in grado di far fronte al suo impegno. Considerate le condizioni quadro sempre favorevoli sul mercato dell’alloggio, le stime concernenti i crediti ceduti e i mutui che la Confederazione accorderà possono essere ridotte.

1.2.13 Strade e versamento nel fondo infrastrutturale

Le misure in breve

Rispetto al Piano finanziario provvisorio 2017–2019, le uscite dell’Ufficio federale delle strade (USTRA) sono ridotte di 67,5, 4,5 e 6,9 milioni attraverso diverse misure parziali. La parte più significativa del contributo di risparmio viene conseguita nel 2017 con un trasferimento unico del versamento nel fondo infrastrutturale di 65,2 milioni. Inoltre, i contributi della Confederazione alle strade principali cantonali rimangono al livello del 2016 a causa del calo delle entrate provenienti dall’imposta sugli oli minerali e del rincaro da tempo esiguo. Ne risultano contributi di risparmio di 2,3 (2017), 4,5 (2018) e 6,9 milioni (2019), che comprendono anche riduzioni di 53 000 franchi nell’ambito del traffico lento e delle vie di comunicazione storiche.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
Traffico lento, percorsi pedonali e sentieri; vie di comunicazione storiche	5,1	5,1	5,1	

³⁶ RS 901.0

Contributi alle strade principali	226,0	228,3	230,6	
Versamento annuale nel fondo infrastrutturale	1 111,3	1 198,1	1 210,1	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
Traffico lento, percorsi pedonali e sentieri; vie di comunicazione storiche	4,9	4,9	5,0	5,1
Contributi alle strade principali	220,6	222,9	225,2	227,5
Versamento annuale nel fondo infrastrutturale	977,9	864,7	0	0
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
Traffico lento, percorsi pedonali e sentieri; vie di comunicazione storiche				0,05
Contributi alle strade principali		2,3	4,5	6,8
Versamento annuale nel fondo infrastrutturale (trasferimento del versamento)		65,2	0	0
Totale (mandato di risparmio)		67,5	4,5	6,9

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 4: inserimento di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 12 della legge federale del 4 ottobre 1974³⁷ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Descrizione delle misure

Trasferimento del versamento nel fondo infrastrutturale nel 2017

Secondo il Piano finanziario provvisorio 2017–2019, alla fine del 2017 la liquidità del fondo infrastrutturale sarà di 1,06 miliardi. Questo importo tiene già conto dei trasferimenti del versamento di 100 milioni nel 2016 e di 300 milioni nel 2017 decisi dal Consiglio federale (vedi n. 1.1.5.2). Per questo motivo il trasferimento supplementare e unico del versamento di 65,2 milioni nel 2017 è sostenibile e non comporta ripercussioni sul fronte delle uscite del fondo infrastrutturale. I contributi della Confederazione ai settori delle strade nazionali (completamento della rete ed eliminazione dei problemi di capacità) e del traffico d'agglomerato possono essere versati interamente e nei tempi previsti.

Con l'adeguamento della legge federale concernente il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) attualmente oggetto dei dibattiti parlamentari,

³⁷ RS 611.010

si garantisce anche che i versamenti non effettuati nel fondo infrastrutturale nel 2017 vengano in un secondo momento integralmente attribuiti al FOSTRA. Il Fondo riprenderà i corrispondenti compiti dal fondo infrastrutturale (vedi n. 2.1.5).

Limitazione dei contributi alle strade principali dal 2016

La Confederazione versa contributi globali alle strade principali cantonali. Questi contributi sono calcolati in funzione della lunghezza delle strade, del volume di traffico e della topografia e sono destinati a tutti i Cantoni (2016: 173,5 mio.). Dal fondo infrastrutturale sono inoltre versati contributi forfettari alle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (2016: 47,1 mio.). Hanno diritto ai contributi i Cantoni legittimati alla quota anticipata secondo le prescrizioni della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) che non hanno un agglomerato superiore a 100 000 abitanti. Attualmente 13 Cantoni soddisfanno tali condizioni. Con la creazione del FOSTRA, dal 2018 questo compito deve essere trasferito al budget dell'USTRA.

I due contributi alle strade principali sono finanziati attraverso i ricavi a destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali (50 % dall'imposta di base e 100 % dal supplemento fiscale) e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali. Finora sono stati adeguati annualmente al rincaro valido per la pianificazione finanziaria della Confederazione, come ancora previsto anche nel Piano finanziario provvisorio 2017–2019. Questo tipo di adeguamento provoca uno squilibrio crescente tra entrate e uscite, poiché già negli anni passati i ricavi dell'imposta sugli oli minerali sono diminuiti leggermente. Tenuto conto delle prescrizioni sempre più severe concernenti il consumo elettrico delle nuove automobili, questa tendenza dovrebbe continuare anche in futuro ed eventualmente persino accentuarsi.

Il Consiglio federale ritiene pertanto ragionevole limitare i contributi della Confederazione alle strade principali al livello del 2016. Poiché secondo le stime attuali occorre partire dal presupposto che anche nei prossimi anni il rincaro sarà modesto, un eventuale aumento del carico finanziario per i Cantoni dovrebbe essere esiguo. Del resto i Cantoni possono influenzare l'evoluzione dei costi per le strade principali mediante misure prioritarie e razionalizzazioni.

Riduzioni di ulteriori uscite con un debole grado di vincolo nel 2019

Nel 2019 anche i contributi della Confederazione a favore del traffico lento e delle vie di comunicazione storiche saranno ridotti complessivamente di circa 53 000 franchi (1 %). Queste riduzioni sono compensate mediante la definizione interna di priorità in modo da non pregiudicare sensibilmente l'adempimento dei compiti.

1.2.14 Ambiente

Le misure in breve

In passato diversi progetti dei Cantoni relativi a misure di protezione contro le piene e rivitalizzazioni sono avanzati più lentamente del previsto. I contributi della Confederazione a favore di tali progetti potranno dunque essere ridotti negli anni 2017–2019. In tal modo le indennità versate ai Cantoni nel quadro del credito «Protezione contro le piene» diminuiscono di circa 18 fino a 24 milioni all'anno e quelle versate nel quadro del credito «Rivitalizzazione» di circa 2 milioni all'anno.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
UFAM/A4300.0135 Protezione contro le piene	172,8	174,5	176,2	
	42,7	43,2	43,6	
UFAM/A4300.0147 Rivitalizzazione				
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFAM/A4300.0135 Protezione contro le piene	142,1	165,3	170,1	171,1
	30,0	41,7	41,8	42,2
UFAM/A4300.0147 Rivitalizzazione				
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFAM/A4300.0135/A236.0124 Protezione contro le piene		20,0	24,0	17,8
		1,7	1,8	2,2
UFAM/A4300.0147/A236.0126 Rivitalizzazione				
Totale (mandato di risparmio)		21,7	25,8	19,9

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 4: inserimento di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 13 della legge federale del 4 ottobre 1974³⁸ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Descrizione delle misure

In virtù della legge federale del 21 giugno 1991³⁹ sulla sistemazione dei corsi d'acqua la Confederazione corrisponde indennità per l'esecuzione e il ripristino di opere e installazioni di protezione contro i pericoli delle acque. Inoltre sostiene l'allestimento di dati di base sui pericoli e di carte dei pericoli come pure l'approntamento di stazioni di misurazione e la creazione di sistemi d'allarme. Le uscite per questi compiti sono stimate a circa 170 milioni all'anno. I mezzi finanziari sono versati ai Cantoni sulla base di accordi di programma o nel quadro di garanzie di finanziamento di singoli progetti.

A seguito di ritardi nell'esecuzione di progetti in diversi Cantoni, dovuti a una revisione dei piani o alla procedura di autorizzazione edilizia, non tutti i mezzi disponibili per la protezione contro le piene sono stati completamente esauriti. Inoltre, alla luce della loro attuale situazione di bilancio i Cantoni impiegano meno mezzi finanziari rispetto agli anni precedenti. Nel quadro del Preventivo 2016 il Consiglio federale ha già chiesto riduzioni pari a circa 25 milioni. Una misura di risparmio di questo ordine dovrà essere mantenuta dal 2017 al fine di sgravare il bilancio della Confederazione da 17,8 fino a 24,0 milioni all'anno.

³⁸ RS 611.010

³⁹ RS 721.100

In virtù degli articoli 62b e 62c della legge federale del 24 gennaio 1991⁴⁰ sulla protezione delle acque e dell'articolo 10 della legge federale del 21 giugno 1991⁴¹ sulla pesca, la Confederazione cofinanzia la pianificazione e l'attuazione di misure di rivitalizzazione delle acque in seguito all'approvazione da parte delle Camere federali dell'iniziativa parlamentare «Protezione e utilizzo dei corsi d'acqua». Negli ultimi anni la domanda di indennità da parte dei Cantoni è stata esigua, ragione per cui lo sviluppo del programma di rivitalizzazione è risultato più lento del previsto. Per gli anni 2017–2019 sarà applicata una riduzione annua di circa 2 milioni. Anche grazie a questa riduzione sarà raggiunto il volume annuo dei sussidi di 40 milioni all'anno perseguito dal Parlamento nell'ambito dell'introduzione.

Le indennità versate ai Cantoni, che sono stabilite nel quadro di accordi di programma o in base a singoli progetti, vengono ridotte. Le riduzioni non riguardano l'entità delle aliquote dei contributi federali accordati per singoli progetti (in genere tra il 35 e il 45 %, in caso di difficoltà di finanziamento nella protezione contro le piene fino al 65 %, mentre nell'ambito della rivitalizzazione fino all'80 %). A seguito del mandato di risparmio il numero di progetti sostenuti è però leggermente più basso. La misura si ripercuote anche sull'ammontare dei futuri crediti d'impegno della Confederazione in questi due ambiti. In virtù dell'articolo 18 della legge federale del 7 ottobre 2005⁴² sulle finanze della Confederazione (LFC), a titolo precauzionale il Consiglio federale ha bloccato nella misura del 5 per cento tutti i crediti d'impegno nel settore dell'ambiente chiesti al Parlamento con il Preventivo 2016. Il blocco del 5 per cento per il credito d'impegno «Rivitalizzazione» è sufficiente per attuare la riduzione auspicata senza che gli impegni in sospeso aumentino sensibilmente. Per il credito d'impegno «Protezione contro le piene», oggetto di riduzioni più importanti, il Consiglio federale prevede invece un blocco del credito del 10 per cento.

Anche le riduzioni delle prestazioni della Confederazione sgravano i Cantoni mediante l'accantonamento di progetti meno urgenti. Il rischio di trascurare le opere di protezione e i conseguenti potenziali danni causati da eventi estremi può essere limitato, poiché grazie alla definizione delle priorità i progetti urgenti possono continuare a essere attuati secondo calendario.

1.2.15 Altre misure nel settore dei trasferimenti del DATEC

La misura in breve

Rispetto al Piano finanziario provvisorio 2017–2019, diversi sussidi del DATEC (Ufficio federale dell'aviazione civile [UFAC], Ufficio federale dell'energia [UFE], Ufficio federale delle comunicazioni [UFCOM]) saranno ridotti di un importo che potrà arrivare fino a 7,1 milioni. I sovvenzionamenti per le istruzioni nel settore aeronautico verranno decurtati (UFAC, -3,5 mio. p.a.). Nel settore energetico saranno erogate minori risorse per gli impianti pilota e di dimostrazione (UFE, -2,0 mio. p.a.). Si apporteranno tagli ai contributi per l'offerta SSR destinata all'estero, per la diffusione dei programmi nelle regioni di montagna e per organizzazioni internazionali (UFCOM, -1,6 mio. p.a.).

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
-------------	------	------	------	------

⁴⁰ RS 814.20

⁴¹ RS 923.0

⁴² RS 611.0

PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
UFAC/A6210.0152 Misure tecniche di sicurezza	29,5	29,8	30,1	
UFE/A4300.0127 Trasferimento di tecnologia	34,6	34,9	35,3	
UFCOM/A6210.0111 Contributo per l'offerta SSR destinata all'estero	21,0	21,0	21,2	
UFCOM/A6210.0117 Contributo alla diffusione nelle regioni di montagna	1,2	1,3	1,4	
UFCOM/A6210.0132 Contributi a organizzazioni internazionali	4,4	4,4	4,5	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFAC/A6210.0152 Misure tecniche di sicurezza	40,4	44,0	42,7	40,7
UFE/A4300.0127 Trasferimento di tecnologia	31,0	36,3	36,7	36,7
UFCOM/A6210.0111 Contributo per l'offerta SSR destinata all'estero	20,4	20,4	20,6	20,8
UFCOM/A6210.0117 Contributo alla diffusione nelle regioni di montagna	1,2	1,3	1,3	1,4
UFCOM/A6210.0132 Contributi a organizzazioni internazionali	4,3	4,3	4,4	4,4
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFAC/A6210.0152/A231.0298 Misure tecniche di sicurezza		3,4	3,5	3,5
UFE/A4300.0127/A200.0001 Trasferimento di tecnologia/Spese di funzionamento		2,0	2,0	2,0
UFCOM/A6210.0111/A231.0311 Contributo per l'offerta SSR destinata all'estero		0,9	1,0	1,1
UFCOM/A6210.0117/A231.0313 Contributo alla diffusione nelle regioni di montagna		0,2	0,2	0,2

UFCOM/A6210.0132/A231.0314 Contributi a organizzazioni internazionali	0,3	0,3	0,3
Totale (mandato di risparmio)	6,7	6,9	7,1

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 4: inserimento di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 14 della legge federale del 4 ottobre 1974⁴³ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Descrizione della misura

Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2016, dell'ordinanza del 1° luglio 2015⁴⁴ sugli aiuti finanziari all'istruzione aeronautica (OAFa) i candidati possono richiedere all'UFAC aiuti finanziari per le istruzioni in ambito aeronautico. L'importo degli aiuti finanziari potrà ammontare al massimo alla metà dei costi d'istruzione computabili. Poiché nei prossimi anni si preannuncia un minore bisogno di alcune istruzioni rispetto a quanto finora previsto, si potrebbero verificare risparmi fino a 3,5 milioni l'anno.

Nel settore dell'energia la Confederazione partecipa al cofinanziamento di impianti pilota e di dimostrazione, come pure di progetti faro, che contribuiscono alla diffusione di tecnologie energetiche nuove e innovative e ne agevolano l'immissione sul mercato. I beneficiari dei sussidi in questione sono aziende del settore pubblico e privato. Con la riduzione prevista, l'importo annuale di 35 milioni stanziato per i progetti nell'ambito del trasferimento di tecnologia subirà un taglio di 2 milioni.

Saranno adottate misure correttive su diversi crediti dell'UFCOM per ottimizzare l'impiego delle risorse, che riguarderanno i contributi all'offerta SSR destinata all'estero (Swissinfo, TV5, 3Sat, TVSvizzera.it), i contributi alle emittenti che sostengono oneri ingenti per la diffusione dei programmi nelle regioni di montagna, nonché i contributi a diverse organizzazioni internazionali (nella fattispecie International Telecommunications Union [ITU], Universal Postal Union [UPU], European Communications Office [ECO], European Telecommunications Standards Institute [ETSI]). In tal modo sarà possibile conseguire risparmi fino a 1,6 milioni l'anno, senza che questo si ripercuota in modo tangibile sull'erogazione del servizio. La riduzione del contributo per l'offerta SSR destinata all'estero può essere effettuata perché grazie al rincaro in calo negli ultimi anni le produzioni proprie possono essere realizzate a un prezzo più favorevole e il corso franco/euro del cambio si ripercuote positivamente sui costi diretti in ambito di contributi per TV5Monde.

1.2.16 Infrastruttura ferroviaria

La misura in breve

Dall'inizio del 2016 il finanziamento per l'esercizio, il mantenimento della qualità e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria sarà versato attingendo al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF). La misura prevista consiste nel ridurre il

⁴³ RS 611.010

⁴⁴ RS 748.03

versamento della Confederazione nel FIF di 53,1 milioni nel 2017, di 84,5 milioni nel 2018 e di 93,5 milioni nel 2019. La riduzione avverrà sul conferimento della TTPCP, che conformemente all'articolo 87a Cost.⁴⁵ può ammontare al massimo a due terzi del prodotto della tassa sul traffico pesante.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
UFT/A4300.0153 Versamento nel Fondo per l'infrastruttura ferroviaria	4 803,4	4 929,5	5 353,5	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFT/A4300.0153 Versamento nel Fondo per l'infrastruttura ferroviaria	4 553,0	4 704,5	5 174,0	5 378,6
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFT/A4300.0153/A236.0110 Versamento nel Fondo per l'infrastruttura ferroviaria		53,1	84,5	93,5
Totale (mandato di risparmio)		53,1	84,5	93,5

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 4: inserimento di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 15 della legge federale del 4 ottobre 1974⁴⁶ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Descrizione della misura

Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2016, del progetto sul finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria⁴⁷(FAIF) la maggior parte delle spese della Confederazione per il trasporto pubblico sarà finanziata mediante il FIF. Il calcolo dei versamenti annui nel FIF che passano per il conto della Confederazione è definito a livello di Costituzione e di legge. Poiché l'importo dei conferimenti dipende direttamente o indirettamente dagli sviluppi economici attesi e dal rincaro, già nel Piano finanziario provvisorio del 1° luglio 2015 i conferimenti attribuiti al FIF sono più bassi (180–250 mio.) rispetto al livello del Piano finanziario 2016–2018 del 20 agosto 2014, e questo soprattutto a causa della correzione al ribasso dei valori economici di riferimento. Per il conferimento dalla quota della TTPCP della Confederazione sussiste un margine d'intervento per uno sgravio mirato del bilancio federale. Ora bisognerà avvalersi di questa possibilità. Anche con il taglio del versamento della TTPCP qui proposto (e senza le misure di accompagnamento illustrate in basso), tra il 2016 e il 2019 i conferimenti attribuiti al FIF cresceranno

⁴⁵ RS 101

⁴⁶ RS 611.010

⁴⁷ RU 2015 645

mediamente del 5 per cento l'anno, segnatamente grazie al per mille supplementare dell'IVA che verrà conferito al FIF in maniera vincolata dal 2018.

Con la riduzione del versamento della TTPCP nel FIF, quest'ultimo avrà meno mezzi a disposizione per finanziare il mantenimento della qualità e le opere di ampliamento, come pure per creare una riserva. Per questo motivo, dato che solo a partire dal 2018 l'ulteriore 1 per mille dell'IVA confluirà nel FIF secondo l'attuale programmazione del FIF, per il 2017 non è escluso che progetti di ampliamento pronti per essere realizzati dovranno essere rinviati. I restanti prelievi non possono essere ridotti, in quanto i mezzi a disposizione, ai sensi dell'articolo 4 capoverso 2 (LFIF)⁴⁸, devono garantire prioritariamente il fabbisogno per l'esercizio e il mantenimento della qualità e perché gli interessi passivi non sono influenzabili. All'occasione occorrerà valutare l'urgenza di alcuni progetti della NFTA (in particolare la Galleria di base del Ceneri), del corridoio di 4 metri, di progetti del programma Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria [SIF], della fase di ampliamento 2025, nonché della programmazione per la fase di ampliamento 2030.

Per ridurre al minimo il rischio di ritardi, specialmente per i progetti di ampliamento pronti per essere eseguiti, bisogna precisare la disposizione sulla riserva del FIF (art. 7 cpv. 2 LFIF, cfr. considerazioni al n. 2.1.7). Questo deve fare in modo che la costituzione di una riserva di fluttuazione da 300 a 500 milioni avvenga solo a partire dal 2020. Nel quadro di questo progetto è prevista anche una modifica della legge federale sulle ferrovie (Lferr) del 20 dicembre 1957⁴⁹. Secondo la modifica, i conferimenti che i Cantoni devono versare nel FIF cambieranno in base all'evoluzione del rincaro e della crescita economica reale, come avviene con i conferimenti versati dalla Confederazione, ma solo dal 2019 e con un livello dei prezzi ritardato di due anni (2016 anziché 2014; cfr. n. 2.1.6).

Per escludere il rischio di ritardi per gli ampliamenti, verrà valutata come ulteriore misura di accompagnamento la possibilità di sospendere fino al 2020 il divieto di indebitamento sancito dall'articolo 7 capoverso 1 LFIF. L'indebitamento supplementare sarà limitato a 150 milioni e dovrà essere restituito interamente (cfr. n. 2.1.7).

Quale misura supplementare, il 4 dicembre 2015 il Consiglio federale ha deciso di proporre al Comitato misto per i trasporti terrestri Svizzera/UE un adeguamento delle tariffe e delle riduzioni della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) grazie al quale nel FIF confluirebbero entrate supplementari da 70 fino a 80 milioni.

1.2.17 Vigilanza nell'ambito dei trasporti pubblici

Le misure in breve

Con le modifiche di legge proposte, la vigilanza nell'ambito dei trasporti pubblici non rilevanti sotto il profilo della sicurezza dovrebbe guadagnare in termini di flessibilità e di carichi. In futuro si potranno pertanto apportare modifiche di piccola entità agli impianti a fune che non necessitano di autorizzazione e approvazione. La durata della concessione per gli impianti a fune soggetti a concessioni federali sarà estesa a 40 anni al massimo e in futuro le autorizzazioni di esercizio saranno rilasciate per un periodo illimitato. Questo consentirà di alleggerire gli oneri

⁴⁸ RS 742.140

⁴⁹ RS 742.101

amministrativi sia per l'autorità di vigilanza sia per le imprese. Inoltre, con l'adeguamento della legge del 20 marzo 2009⁵⁰ sul trasporto di viaggiatori, nel quadro della verifica dei conti annuali delle imprese di trasporto nell'ottica del diritto dei sussidi l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) potrà scegliere di non effettuare una verifica estesa ma di definire invece delle priorità.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
UFT/A2100.0001 Retribuzione del personale e contributi del datore di lavoro	49,6	49,6	49,6	50,1
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFT/A2100.0001 Retribuzione del personale e contributi del datore di lavoro	50,6	50,0	50,0	50,0
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFT/A2100.0001/A200.0001 Retribuzione del personale e contributi del datore di lavoro/Spese di funzionamento			0,2	0,2
Totale sgravio			0,2	0,2

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017-2019, numero 8: modifica della legge federale del 23 giugno 2006⁵¹ sugli impianti a fune (LIFT), articolo 3 capoverso 5, articolo 15a, articolo 17 capoverso 4, articolo 29 capoverso 2, articolo 29a; numero 9: modifica della legge federale del 20 marzo 2009⁵² sul trasporto di viaggiatori, articolo 6 capoverso 3, articolo 37 capoversi 1 e 2, articolo 67.

Descrizione delle misure

Ai sensi della legislazione attuale, anche le modifiche di piccola entità agli impianti a fune esistenti devono essere sottoposte all'UFT per autorizzazione. L'UFT deve esaminare la documentazione presentata e definire la procedura, se le modifiche previste non sono rilevanti ai fini della sicurezza, non ledono i diritti di terzi e non hanno ripercussioni significative sull'ambiente e sulla pianificazione del territorio. Con la modifica della legge sugli impianti a fune viene creato il margine di discrezionalità necessario all'autorità di vigilanza per rinunciare a una procedura di approvazione dei piani in caso di adeguamenti di minore rilevanza. Inoltre, la durata della concessione sarà estesa da 25 a 40 anni e le autorizzazioni di esercizio saranno

⁵⁰ RS 745.1

⁵¹ RS 743.01

⁵² RS 745.1

rilasciate di regola per un periodo illimitato. Le misure proposte alleggeriranno gli oneri che gravano sull'autorità di vigilanza e sulle imprese, senza mettere a rischio il funzionamento in sicurezza degli impianti.

Ai sensi della legislazione attuale, ogni anno l'UFT è tenuto a effettuare nell'ottica del diritto dei sussidi una verifica dei conti annuali di tutte le imprese di trasporto che ricevono contributi o prestiti dall'ente pubblico. Per l'autorità di vigilanza ciò significa ingenti oneri amministrativi non sempre giustificati, specialmente quando si tratta di imprese di trasporto più piccole. L'adeguamento della legge sul trasporto di viaggiatori esenterà l'UFT dall'obbligo di verificare tutti i circa 120 conti annuali. In futuro, l'UFT si concentrerà sulle imprese di trasporto esposte a un maggior rischio finanziario, su quelle di importanza nazionale o per le quali occorre svolgere una verifica a causa di circostanze particolari. I conti di queste imprese continueranno a essere sottoposti ogni anno a verifica.

1.2.18 Protezione contro le vibrazioni nel settore ferroviario

La misura in breve

L'articolo 16 della legge del 7 ottobre 1983⁵³ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) sancisce che gli impianti che non soddisfano le prescrizioni di questa legge o quelle, ecologiche, di altre leggi federali, devono essere risanati. In singoli casi le autorità possono accordare facilitazioni qualora l'adempimento dell'obbligo di risanamento implichi oneri sproporzionati. Ai sensi della legislazione vigente, i valori limite delle immissioni per inquinamenti atmosferici e vibrazioni, come pure il valore d'allarme per le immissioni foniche, non devono essere superati. La modifica dell'articolo 17 capoverso 2 LPAmb allenterà questa restrizione nell'ambito della protezione contro le vibrazioni. In questo modo è possibile evitare costi aggiuntivi per misure dall'efficacia incerta nella costruzione e nell'esercizio dell'infrastruttura ferroviaria. In futuro, le misure volte a ridurre le vibrazioni dovranno essere adottate soltanto se sarà dimostrata la loro efficacia e se saranno realizzabili a costi ragionevoli. Nell'ambito dell'infrastruttura ferroviaria, la misura consentirà di evitare oneri aggiuntivi incombenti fino a due miliardi.

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 10: modifica dell'articolo 17 capoverso 2 della legge federale del 7 ottobre 1983⁵⁴ sulla protezione dell'ambiente.

Descrizione della misura

La LPAmb protegge l'uomo, la fauna e la flora, le loro biocenosi e i loro biotopi dagli effetti dannosi e molesti. L'articolo 7 LPAmb definisce tali effetti, tra cui rientrano anche le vibrazioni prodotte dal traffico ferroviario.

Conformemente all'articolo 16 LPAmb, gli impianti che non soddisfano le prescrizioni della suddetta legge o di quelle, ecologiche, di altre leggi federali, devono essere risanati. Ai sensi dell'articolo 17 LPAmb, le autorità possono accordare facilitazioni nell'adempimento di questo obbligo qualora la realizzazione del singolo caso di risanamento di cui all'articolo 16 capoverso 2 implichi oneri sproporzionati.

⁵³ RS 814.01

⁵⁴ RS 814.01

Tuttavia, come prevede l'articolo 17 capoverso 2, in caso di vibrazioni le facilitazioni sono accordate soltanto se non vengono superati i valori limite delle immissioni.

Benché oggi siano disponibili misure contro le vibrazioni nel settore ferroviario (ad es. letti di pietrisco o soles elastiche), la loro efficacia non è né dimostrata né prevedibile. Si tratta, peraltro, di misure dai costi molto elevati, dell'ordine di diverse decine di migliaia di franchi per ogni persona protetta. Per tale motivo non è stata ancora posta in vigore l'ordinanza sulla protezione contro le vibrazioni. Parimenti, anche l'obbligo di risanamento degli impianti esistenti sancito dall'articolo 16 LPAmb non è stato ancora adottato.

Allo stato giuridico attuale sussiste il rischio di misure di risanamento eccessivamente onerose a livello di sovrastruttura e sottostruttura di impianti ferroviari. In presenza di tali misure non si potrebbe garantire l'effettivo conseguimento degli obiettivi di protezione definiti nella LPAmb. Le stime prevedono cifre dell'ordine di almeno 2 miliardi per gli impianti esistenti. Ne sarebbero coinvolte circa 30 000 persone.

La proposta di modifica dell'articolo 17 capoverso 2 consente la concessione di facilitazioni per la protezione contro le vibrazioni anche se i valori limite delle immissioni vengono superati nel singolo caso. Mediante questo adeguamento alla normativa sul rumore, che ammette facilitazioni purché non venga superato il valore d'allarme per le immissioni foniche, è possibile evitare l'implementazione di misure costose e dall'efficacia incerta. In futuro sarà applicato un obbligo di risanamento soltanto se l'efficacia delle relative misure è dimostrata e se le misure sono allo stesso tempo ragionevoli. Sarà ad esempio il caso quando si disporrà di nuovi approcci tecnici in materia di protezione contro le vibrazioni.

1.2.19 Finanziamento dei compiti di vigilanza nell'AVS da parte del Fondo AVS

La misura in breve

Ai sensi della legislazione vigente vengono rimborsati dal Fondo AVS soltanto i compiti che l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) svolge in relazione all'applicazione dell'AVS. In futuro, tuttavia, anche i compiti di vigilanza dovranno essere finanziati dal Fondo come peraltro già previsto dalla normativa sull'AI. Tale misura porterà all'UFAS maggiori entrate per 1,2 milioni all'anno.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
UFAS/E1300.0010 Ricavi e tasse (parte restituzione spese d'esecuzione)	14,4	14,4	14,4	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFAS/E1300.0010 Ricavi e tasse	15,5	15,0	15,2	14,5
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFAS/E1300.0010/E100.0001 Ricavi e tasse/Ricavi di funzionamento (preventivo globale)		-	1,2	1,2

Totale sgravio	-	1,2	1,2
-----------------------	---	------------	------------

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017-2019, numero 8: modifica dell'articolo 95 capoverso 1^{bis} della legge federale del 20 dicembre 1946⁵⁵ su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS).

Descrizione della misura

Conformemente all'articolo 95 capoverso 1^{bis} della LAVS e all'articolo 67 capoverso 1 lettera b della legge federale del 19 giugno 1959⁵⁶ su l'assicurazione per l'invalidità (LAI), il Fondo AVS e il Fondo AI sostengono uscite per il personale dell'UFAS per un importo di oltre 10 milioni ovvero circa 60 equivalenti a tempo pieno (FTE). Mentre l'assicurazione per l'invalidità assume sia le spese derivanti dai compiti d'esecuzione (servizio di regresso, informazione generale degli assicurati, versamento di aiuti finanziari) che quelle derivanti dai compiti di vigilanza, nel settore della previdenza per la vecchiaia vengono conteggiati al Fondo AVS esclusivamente i costi salariali per il personale nell'ambito dei compiti d'esecuzione (in particolar modo il servizio di regresso). Le spese per il personale derivanti dai compiti di vigilanza dell'UFAS sull'assicurazione per la vecchiaia sono invece sopportate dalle finanze federali. La modifica richiesta della LAVS si propone di eliminare tale disparità. In futuro, anche il personale incaricato di svolgere compiti di vigilanza sull'AVS (7,2 FTE) dovrà essere pertanto pagato dal Fondo AVS. La misura produrrà maggiori entrate per 1,2 milioni all'anno.

La misura produrrà un esiguo maggiore aggravio dell'AVS pari allo 0,01 per cento delle uscite di un anno.

1.2.20 Assicurazione per l'invalidità

La misura in breve

Nel 2014 è entrato in vigore un nuovo meccanismo di finanziamento per l'assicurazione per l'invalidità (AI). Il Consiglio federale vuole ora abbassare il livello del contributo della Confederazione a favore dell'AI per compensare gli effetti involontari insiti nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema e tenere conto degli interessi passivi in calo esposti dall'AI in virtù dell'ammortamento costante del proprio debito. Con l'entrata in vigore della necessaria modifica della legge, le finanze risulteranno sgravate di 60 milioni all'anno.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
UFAS/A2310.0328 Prestazioni della Confederazione a favore dell'AI	3 873	3 982	4 094	

⁵⁵ RS 831.10

⁵⁶ RS 831.20

P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFAS/A2310.0328 Prestazioni della Confederazione a favore dell'AI	3 619	3 720	3 812	3 910
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFAS/A2310.0328/A231 0001 Prestazioni della Confederazione a favore dell'AI		-	61,0	62,0
Totale sgravio		-	61,0	62,0

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 12: modifica dell'articolo 78 capoverso 1 della legge federale del 19 giugno 1959⁵⁷ su l'assicurazione per l'invalidità (LAI).

Descrizione della misura

Dal 2014, il contributo della Confederazione a favore dell'assicurazione per l'invalidità è disciplinato da un nuovo meccanismo. In precedenza, il contributo della Confederazione ammontava al 37,7 per cento delle uscite dell'assicurazione. Con il primo pacchetto di misure della 6^a revisione dell'AI, il contributo della Confederazione è stato sganciato dalle uscite dell'AI e vincolato all'andamento del gettito dell'imposta sul valore aggiunto, tenendo conto anche dell'evoluzione di salari e prezzi. Per il passaggio dal vecchio al nuovo sistema ci si è basati sulle uscite medie dell'AI negli anni 2010 e 2011 (il valore iniziale per il contributo della Confederazione secondo il nuovo metodo è stato fissato al 37,7 % della media aritmetica delle uscite dell'AI negli anni 2010 e 2011). Con questa norma si è garantito che gli sforzi di riforma nell'AI non avessero come ripercussione un calo del contributo della Confederazione, ma andassero totalmente a beneficio dell'assicurazione.

Nell'ottica odierna, tuttavia, il contributo della Confederazione appare eccessivo per due motivi. Il primo riguarda gli arretrati una tantum di circa 50 milioni che l'AI ha dovuto versare nel 2011 per sussidi di costruzione a favore dei Cantoni. L'AI ha in tal modo adempiuto gli obblighi risalenti al periodo antecedente la nuova impostazione della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni, di cui al momento dell'approvazione della 6^a revisione dell'AI non si conosceva l'ammontare. In seguito al ricupero degli arretrati per i sussidi di costruzione, il valore iniziale del contributo della Confederazione è lievitato di circa 10 milioni.

Il secondo motivo che giustifica una riduzione del contributo della Confederazione sono gli interessi passivi in calo dell'AI in virtù dell'ammortamento costante del proprio debito nei confronti del Fondo di compensazione dell'AVS. Negli anni 2010 e 2011, l'AI ha pagato mediamente interessi per 228 milioni. Come previsto dal nuovo sistema, tale importo è contabilizzato per il 37,7 per cento (86 mio.) nel valore iniziale. Esso concorre pertanto ad aumentare su base permanente il livello

⁵⁷ RS 831.20

del contributo della Confederazione, nonostante gli interessi effettivi pagati dall'AI siano in calo. Tale situazione genera per la Confederazione un aggravio nettamente superiore rispetto al vecchio sistema. Negli anni a partire dal 2018 e fino a completamento dell'ammortamento, il maggiore onere è stimato a 610 milioni.

Il Consiglio federale propone pertanto di abbassare di 56,3 milioni il valore iniziale per il contributo della Confederazione indicato nella legge, portandolo da 3520,6 a 3464,3 milioni, in modo da neutralizzare il maggiore aggravio per la Confederazione cagionato dai due effetti involontari descritti. In concreto si tratta di una riduzione dell'1,6 per cento sulla base di calcolo stabilita dalla legge. Le finanze federali risulteranno in tal modo sgravate di 61 milioni nel 2018 e di 62 milioni nel 2019. Per l'AI, la misura è sostenibile: da qui al 2028 le verrebbero a mancare indicativamente 750 milioni in totale, ragion per cui l'ammortamento del suo debito dovrebbe essere rinviato di un anno al massimo.

1.2.21 Riduzione individuale dei premi

La misura in breve

I Cantoni accordano riduzioni dei premi agli assicurati di condizione economica modesta. La Confederazione sostiene in tale frangente i Cantoni con un contributo forfettario annuo pari al 7,5 per cento delle spese lorde dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS).

Il contributo della Confederazione a favore della riduzione dei premi passerà dal 7,5 al 7,3 per cento delle spese lorde dell'AOMS. Questa revisione al ribasso, tuttavia, non dovrà produrre un mero trasferimento degli oneri ai Cantoni. Con il presente programma di stabilizzazione, il Consiglio federale punta piuttosto a una riforma della legge federale del 6 ottobre 2006⁵⁸ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC). In questo programma sono infatti previste misure per ridurre in particolare l'aggravio dei Cantoni dovuto alle riduzioni dei premi per i beneficiari di prestazioni complementari e al tempo stesso neutralizzare gli effetti soglia del sistema attuale. Ridimensionando la sua partecipazione alla riduzione dei premi, si garantisce che anche la Confederazione possa partecipare alle minori uscite. Con l'entrata in vigore della necessaria modifica della legge, le finanze federali risulteranno sgravate di circa 75 milioni all'anno.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
A2310.0110 Riduzione individuale dei premi	2 432,0	2 544,0	2 661,0	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
A2310.0110 Riduzione individuale dei premi	2 482,0	2 594,0	2 711,0	2 833,0
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				

⁵⁸ RS 831.30

A2310.110/A231.0214 Riduzione individuale dei premi	-	73,5	77,0
Totale sgravio	-	73,5	77,0

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 13: modifica dell'articolo 66 capoverso 2 della legge federale del 18 marzo 1994⁵⁹ sull'assicurazione malattie (LAMal).

Descrizione della misura

Ai sensi dell'articolo 65 della LAMal, i Cantoni accordano riduzioni dei premi agli assicurati di condizione economica modesta. Per i redditi medi e bassi i Cantoni riducono di almeno il 50 per cento i premi dei minorenni e dei giovani adulti in periodo di formazione. Per finanziare la riduzione individuale dei premi (RIP), la Confederazione accorda annualmente ai Cantoni un sussidio del 7,5 per cento delle spese lorde dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie a tenore dell'articolo 66 capoverso 2 della LAMal. Queste regole di finanziamento sono state sancite con la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPF) entrata in vigore il 1° gennaio 2008. I Cantoni dispongono in tal modo di un ampio margine di manovra nell'ambito delle riduzioni dei premi, in particolare per quanto attiene alla cerchia dei beneficiari e all'ammontare dei singoli importi delle riduzioni dei premi, ma anche in relazione al loro contributo alla RIP.

Un margine di manovra che in passato i Cantoni hanno anche sfruttato: in tempi recenti, per esempio, la quota dei Cantoni a favore della RIP è risultata complessivamente in calo. Tale situazione ha dato adito a svariate critiche, sfociate nella richiesta di un nuovo meccanismo di distribuzione per i sussidi della Confederazione a favore della RIP (ad es. mozione Schenker Silvia 14.4288). Una differenza crescente negli anni tra la quota della Confederazione e quella dei Cantoni non è auspicabile nemmeno per il Consiglio federale. Ciononostante è sua volontà preservare il margine di manovra cantonale e restare fedele al sistema odierno della partecipazione forfettaria da parte della Confederazione (la cui entità prescinde dalle riduzioni dei premi versate dai Cantoni). La richiesta di ridurre di 0,2 punti percentuali il sussidio della Confederazione, portandolo al 7,3 per cento delle spese lorde dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, produrrà un lieve sgravio anche per la Confederazione nel settore della riduzione dei premi e favorirà in tal modo un certo riavvicinamento delle quote di Confederazione e Cantoni.

Sgravio dei Cantoni grazie a una riforma delle prestazioni complementari

Tale misura non rappresenta un intervento isolato per ridurre i contributi della Confederazione a scapito dei Cantoni, ma deve essere messa in relazione diretta alla riforma prevista delle PC che il Consiglio federale ha posto in consultazione contestualmente al programma di stabilizzazione 2017–2019. In questo modo si eviterà di scaricare gli oneri sui Cantoni.

⁵⁹ RS 832.10

Con la riforma della legge federale del 6 ottobre 2006 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC) sono infatti previsti adeguamenti alle RIP per i beneficiari di PC che nel sistema vigente generano effetti soglia indesiderati e uscite per la riduzione dei premi tendenzialmente eccessive per i Cantoni. Concretamente, verranno attuate 2 misure:

- adeguamento degli importi minimi delle PC: in base al sistema attuale, i beneficiari di PC ricevono le riduzioni individuali dei premi a cui hanno diritto tramite il sistema delle PC. In questo modo è possibile evitare che i beneficiari di PC debbano richiedere contemporaneamente una prestazione a due sistemi diversi (PC e RIP). L'articolo 26 dell'ordinanza del 15 gennaio 1971⁶⁰ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità stabilisce che l'ammontare delle PC annuali corrisponde almeno all'importo della RIP al quale una persona ha diritto. In questo modo si verificano effetti soglia indesiderati tra i beneficiari di PC (i beneficiari con piccole eccedenze delle uscite hanno un reddito disponibile superiore rispetto a quelli con eccedenze delle uscite elevate). Oltre a questo, la maggior parte dei Cantoni ha creato una categoria di RIP a sé stante per i beneficiari di PC nella quale la RIP corrisponde all'ammontare del premio medio del rispettivo Cantone o della rispettiva regione. Ne conseguono effetti soglia indesiderati tra i beneficiari di PC e i non beneficiari (i beneficiari di PC con piccole eccedenze delle uscite sono avvantaggiati rispetto ai non beneficiari).

L'avamprogetto sulla revisione della LPC prevede di fissare a livello legislativo l'importo minimo delle PC e di stabilire che corrispondano all'importo più elevato tra i seguenti due importi:

- a. la riduzione del premio più elevata fissata dal Cantone per le persone che non percepiscono né prestazioni complementari né aiuto sociale;
- b. il 60 per cento del premio medio del rispettivo Cantone o della rispettiva regione

Questa misura consente di eliminare in gran parte gli effetti soglia tra beneficiari di PC e non beneficiari e di ridurre gli effetti soglia tra i beneficiari di PC. In base alle stime, l'abbassamento dell'importo minimo delle PC farà risparmiare ai Cantoni 75 milioni nel 2022. Tuttavia non tutti i Cantoni ne beneficeranno in ugual misura. Ad esempio in Cantoni come Berna, dove già oggi è in vigore un importo minimo delle PC inferiore al premio medio cantonale o regionale perché non è stata creata alcuna categoria RIP a sé stante per i beneficiari di PC, i risparmi saranno inferiori;

- in secondo luogo, i beneficiari di PC non dovranno più ricevere generalmente un'indennità forfettaria per i premi della cassa malati. Oggi nel calcolo del contributo PC viene considerato come uscita il premio medio del rispettivo Cantone o della rispettiva regione. I Cantoni corrispondono questo importo direttamente alle assicurazioni malattie conformemente all'articolo 21a LPC. Se il premio medio è superiore al premio effettivo, l'assicurazione malattie è tenuta a versare la differenza al beneficiario di PC.

Questo procedimento di rimborso è dispendioso e non risulta sempre ben comprensibile al beneficiario di PC. I Cantoni devono quindi avere la possibilità di tenere conto per il calcolo delle PC solo del premio effettivo se questo è inferiore al premio medio. Se tutti i Cantoni della Svizzera potessero sfruttare questa possibilità si risparmierebbero 41 milioni ogni anno.

Secondo le stime, queste due misure consentirebbero ai Cantoni di ridurre le uscite per le riduzioni individuali dei premi di circa 116 milioni ogni anno. È giusto che anche la Confederazione partecipi a questi risparmi, tanto più che negli ultimi anni la quota di RIP dei Cantoni è sempre stata in calo e che nel 2014 si situava ancora in media attorno al 44 per cento.

1.2.22 Assicurazione militare

La misura in breve

L'assicurazione militare assicura le persone che prestano servizio nell'ambito delle missioni di sicurezza e mantenimento della pace della Confederazione, principalmente membri dell'esercito, della protezione e del servizio civili. Inoltre pagando un premio l'assicurazione militare assicura i militari di carriera attivi e pensionati (assicurati a titolo professionale e facoltativo). Sono assicurati tutti i danni alla salute provocati da malattia o infortunio verificatisi nel periodo assicurato.

Il rapporto tra le prestazioni e i premi versati all'assicurazione militare dagli assicurati a titolo professionale o facoltativo è nel complesso molto vantaggioso per gli assicurati. Per questa ragione, i premi non coprono più i costi effettivi delle cure per i gruppi di assicurati summezionati. In questo modo il deficit a carico della Confederazione di circa 0,6 milioni nel 2012 è passato a circa 3,9 milioni nel 2015. Il grado di copertura dei costi finanziato dai premi si è ridotto nello stesso periodo, passando dal 96 all'80 per cento. Le modifiche legislative previste intendono impedire un'ulteriore riduzione del grado di copertura dei costi. Gli aumenti dei premi proposti mirano invece a mantenere la copertura dei costi all'80 per cento come minimo. In tal modo, nel 2018 le finanze federali risulteranno sgravate di 2,4 milioni e nel 2019 di 3,2 milioni.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
	18,2			
E1300.0125 Entrate assicurazione militare		18,6	18,6	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
E1300.0125 Entrate assicurazione militare	17,2	17,4	17,3	17,5
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				

E1300.0125/E130.0101 Entrate assicurazione militare	2,5	3,4
Totale sgravio	2,5	3,4

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 14: modifica degli articoli 2 e 27^{ae} degli articoli 66a–66d (nuovi) della legge federale del 19 giugno 1992⁶¹ sull'assicurazione militare (LAM).

Descrizione della misura

I premi pagati dagli assicurati a titolo professionale (soprattutto istruttori dell'esercito) e facoltativo (assicurati a titolo professionale pensionati) a copertura del rischio di malattie ammontano attualmente a 289 franchi al mese. Nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS), il premio medio svizzero nel modello con la franchigia minima si aggira invece sui 428 franchi al mese. Gli adeguamenti dei premi nell'assicurazione militare non avvengono inoltre come nell'AOMS in base all'evoluzione dei costi, ma in funzione dell'andamento del guadagno massimo assicurato.

Ne consegue che l'adeguamento dei premi non è commisurato alla crescita dei costi delle cure degli assicurati a titolo professionale e facoltativo. In tal modo, i deficit di questi assicurati sono passati da circa 0,6 milioni nel 2012 a 2,6 milioni nel 2014 e a 3,9 milioni nel 2015. Anche il grado di copertura dei costi ha continuato a scendere attestandosi all'80 per cento nel 2015. In base alle stime attuali dei costi delle cure dovute a malattia degli assicurati a titolo professionale e privato, entro il 2017 il grado di copertura dei costi dovrebbe scendere al 72 per cento. Per questa ragione il Consiglio federale vuole aumentare gradualmente i premi futuri in modo da raggiungere sul lungo termine la totale copertura di costi mediante i ricavi dell'assicurazione. Per poter evitare considerevoli aumenti dei premi per gli assicurati nei prossimi anni, nel primo anno dopo l'entrata in vigore delle nuove basi legali il premio dell'assicurazione malattie dell'assicurazione militare dovrebbe passare a circa 336 franchi al mese (ca. 16 %). Con questo aumento del premio il grado di copertura dei costi raggiungerebbe di nuovo i livelli del 2015. Inoltre in futuro i premi dovranno essere adattati in modo da sostenere almeno lo sviluppo dei costi effettivi dei casi di malattia degli assicurati a titolo professionale e facoltativo dell'assicurazione militare, ad eccezione dei casi di malattia degli assicurati a titolo professionale insorti nel quadro dell'adempimento del servizio militare. Questo dovrebbe portare a ulteriori aumenti dei premi verosimilmente del 4 o 5 per cento all'anno nel 2019 e 2020. Con le modifiche previste il Consiglio federale intende evitare che il bilancio federale debba cofinanziare costi sempre maggiori per l'assicurazione militare degli assicurati a titolo professionale e facoltativo. A tale scopo serve in primo luogo fissare per legge un grado di copertura dei costi minimo degli assicurati a titolo professionale e facoltativo dell'80 per cento. Grazie a questa regola il Consiglio federale disporrebbe del margine di manovra necessario per raggiungere sul lungo termine la copertura totale dei costi mediante aumenti dei premi gradualmente e sostenibili.

⁶¹ RS 833.1

Per il calcolo del grado di copertura dei costi vanno presi in considerazione i costi effettivi dell'assicurazione militare (costi di trattamento e contributo alle spese amministrative) nei due settori assicurativi interessati. Da un lato, l'assicurazione militare presenta svantaggi per gli assicurati rispetto all'AOMS, ad esempio perché deve finanziare alcune prestazioni concernenti le spese ospedaliere che sono invece sostenute dai Cantoni per gli assicurati all'AOMS. D'altro canto, in altri settori l'assicurazione militare è molto più vantaggiosa (ad es. non comporta alcuna partecipazione ai costi per gli assicurati e nessun versamento per la compensazione dei rischi). Teoricamente se ne potrebbe tener conto effettuando un calcolo comparativo fittizio della copertura dei costi che eliminerebbe le eventuali differenze.

Ciononostante il Consiglio federale non considera opportuno procedere in questo senso: innanzitutto, a causa della diversa struttura delle assicurazioni, un simile calcolo comparativo non sarebbe né completo né indiscutibile. Inoltre, le differenze dovrebbero essere almeno parzialmente eliminate o perlomeno non dovrebbero costituire uno svantaggio per gli assicurati a titolo professionale o facoltativo. Agli occhi del Consiglio federale quello che conta è che i costi delle cure da pagare e il contributo alle spese amministrative vengano coperti almeno per l'80 per cento dai premi effettivamente versati dagli assicurati a titolo professionale o dall'assicurazione facoltativa. Con il suo progetto il Consiglio federale vuole limitare e a lungo termine possibilmente abolire i sussidi federali a favore dei suddetti assicurati effettivamente corrisposti negli scorsi anni.

Queste misure permetteranno di sgravare le finanze federali di 2,5 milioni nel 2018 e di circa 3,4 milioni nel 2019.

Gli aumenti dei premi in programma, che interessano circa 5 000 assicurati, sono del 16 per cento circa nel 2018. L'onere mensile supplementare per gli assicurati è di 47 franchi, per un totale di 560 franchi all'anno. Secondo le stime attuali, nei due anni successivi i premi dovrebbero aumentare ulteriormente di 16 franchi al mese. I probabili aumenti dei premi sono del 4 e del 5 per cento rispetto all'anno precedente e raggiungono grosso modo gli aumenti effettivi applicati dall'AOMS negli ultimi tempi. Anche dopo questo adeguamento i premi restano di più di un quarto (circa 130 franchi al mese) al di sotto dei premi medi svizzeri dell'AOMS con la franchigia minima. Infine non bisogna dimenticare che anche l'assicurazione militare dispone di un sistema di riduzione dei premi per gli assicurati a titolo professionale di condizione modesta.

Per questi motivi il Consiglio federale reputa oggettivamente giustificati e sostenibili gli adeguamenti menzionati concernenti i premi per l'assicurazione malattie degli assicurati a titolo professionale e facoltativo.

1.2.23 Rimunerazione dell'accantonamento per gli assegni familiari nell'agricoltura

La misura in breve

Con l'introduzione degli assegni familiari nell'agricoltura è stato costituito un accantonamento di 32 milioni di franchi. Su questo accantonamento, la Confederazione corrisponde un interesse al tasso prescritto dalla legge di almeno il 4 per cento. Le entrate a titolo di interessi pari a 1,3 milioni all'anno vanno ai Cantoni e riducono il loro contributo agli assegni familiari nell'agricoltura. Il tasso d'interesse del 4 per cento, tuttavia, appare francamente eccessivo nell'attuale contesto del mercato. L'abolizione richiesta del tasso minimo d'interesse legale permetterà in

futuro di pervenire a una remunerazione conforme al mercato. Con l'entrata in vigore della necessaria modifica della legge, le finanze federali risulteranno sgravate per un massimo di 1,2 milioni all'anno.

In mio. fr.	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 del 20.8.2014:				
UFAS/A2310.0332 Assegni familiari nell'agricoltura (parte Ricavi a titolo di interessi fondo per assegni familiari)	1,3	1,3	1,3	
P 2016 e PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFAS/A2310.0332 Assegni familiari nell'agricoltura (parte Ricavi a titolo di interessi fondo per assegni familiari)	1,3	1,3	1,3	1,3
Sgravio rispetto al PF provv. 2017–2019 dell'1.7.2015:				
UFAS/ A2310.0332/A231.0242 Assegni familiari nell'agricoltura (parte Ricavi a titolo di interessi fondo per assegni familiari)		-	1,2	0,9
Totale sgravio		-	1,2	0,9

Premesse normative

Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019, numero 15: modifica dell'articolo 20 titolo e capoverso 2 della legge federale del 20 giugno 1952⁶² sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF).

Descrizione della misura

Oltre che dai contributi dei datori di lavoro nell'agricoltura pari al 2 per cento dei salari versati soggetti all'AVS (2014: 18,1 mio.), gli assegni familiari nell'agricoltura vengono finanziati per due terzi dalla Confederazione (2014: 70,2 mio.) e per un terzo dai Cantoni (2014: 35,1 mio.).

Con il decreto federale del 24 marzo 1947⁶³ che istituiva speciali fondi prelevati dalle entrate dei fondi centrali di compensazione venne creato, tra l'altro, un fondo per la protezione della famiglia dotato di quasi 100 milioni. Nel 1953, con l'entrata in vigore della LAF, 32 milioni (ossia 1/3 delle risorse del fondo) vennero prelevati per costituire un accantonamento per l'ordinamento degli assegni familiari ai lavoratori agricoli e agli agricoltori indipendenti. Su queste risorse alimentate originariamente da datori di lavoro, lavoratori, Confederazione e Cantoni, la Confederazione corrisponde sin da allora interessi. Ai sensi dell'articolo 21 capoverso 2 della LAF, le entrate a titolo di interessi vanno ai Cantoni e vengono impiegate per ridurre il contributo cantonale agli assegni familiari nell'agricoltura. La situazione

⁶² RS 836.1

⁶³ RS 834.2

dell'accantonamento è esposta nel consuntivo della Confederazione alla voce Fondo a destinazione vincolata nel capitale di terzi (tabella B41).

In base alla legislazione vigente (art. 20 cpv. 2 LAF), gli interessi corrisposti dalla Confederazione ammontano almeno al 4 per cento. Questo tasso, tuttavia, risulta nettamente superiore alle condizioni di mercato attuali. La modifica della legge permetterà in futuro di pervenire a una remunerazione conforme al mercato. Segnatamente verrà affermato il principio degli interessi dovuti dalla Confederazione a favore dei Cantoni. Nella legge si dovrà però lasciare in sospeso l'entità della remunerazione. In virtù dell'articolo 70 capoverso 2 dell'OFC sulle finanze della Confederazione, l'Amministrazione federale delle finanze potrà in tal modo stabilire il tasso d'interesse, tenendo conto della situazione di mercato, come anche del tipo e della durata degli averi. In avvenire, con questa regolamentazione, gli interessi saranno basati sul rendimento di obbligazioni della Confederazione con durata di 7 anni. Il patrimonio del fondo verrà pertanto remunerato alle medesime condizioni di altre risorse investite a più lungo termine su conti di deposito della Tesoreria federale. In base agli indicatori economici del marzo 2016 potrebbe essere applicato un tasso d'interesse dello 0,35 per cento nel 2018 e dell'1,2 per cento nel 2019. Per le finanze federali ne risulterebbe uno sgravio rispettivamente di 1,2 e 0,9 milioni.

La misura non avrà ripercussioni sui beneficiari degli assegni familiari nell'agricoltura. Per i Cantoni, invece, verrà meno il vantaggio oggettivamente ingiustificato di interessi della Confederazione nettamente superiori alle condizioni di mercato. Il loro contributo agli assegni familiari risulterà pertanto leggermente maggiorato.

1.2.24 Altre misure sul fronte delle entrate

Le misure in breve

La strategia di sgravio del Consiglio federale (vedi n. 1.1.3) interviene principalmente sul versante delle uscite. Ciononostante è stata esaminata anche la possibilità di ottenere miglioramenti sul fronte delle entrate. In questo senso è stato posto sotto esame in particolare il grado di copertura dei costi di diversi emolumenti e tasse. Le regole secondo cui l'Amministrazione federale può riscuotere emolumenti per le sue decisioni e prestazioni di servizi sono stabilite all'articolo 46a della legge del 29 marzo 1997⁶⁴ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e nell'ordinanza generale dell'8 settembre 2004⁶⁵ sugli emolumenti. Occorre tenere conto del principio di equivalenza e del principio di copertura dei costi. Quale base di calcolo si applica il principio secondo cui il provento totale degli emolumenti non ecceda i costi complessivi di un'unità amministrativa.

Il Consiglio federale ha identificato tre settori, in cui gli aumenti sono opportuni: i tributi di istituti presso cui lavorano persone che prestano servizio civile, le tariffe del controllo dei metalli preziosi e gli emolumenti per la sorveglianza del traffico delle comunicazioni. Inoltre intende rinunciare a una modifica di legge nel settore dei dati meteorologici, che avrebbe comportato minori entrate.

In mio. fr.	2017	2018	2019
-------------	------	------	------

⁶⁴ RS 172.010

⁶⁵ RS 172.041.1

Servizio civile: tributi degli istituti d'impiego	0,5	0,6	0,7
Tariffa del controllo dei metalli preziosi	0,7	0,8	1,0
Emolumenti per la sorveglianza del traffico delle comunicazioni	0,8	0,8	0,8
Totale sgravio	1,9	2,2	2,5
Rinuncia a Open Government Data MeteoSvizzera	4,0	4,0	4,0

Servizio civile: tributi degli istituti d'impiego

L'organo federale preposto all'esecuzione del servizio civile riscuote dagli istituti d'impiego un tributo quale conguaglio per la prestazione lavorativa ottenuta. Il Consiglio federale stabilisce l'importo del tributo. A seguito della revisione della legge del 6 ottobre 1995 sul servizio civile⁶⁶ (LSC), dalla metà del 2016 il tributo dovrà essere aumentato da una media di 16 franchi a una media di 19 franchi per ogni giorno di servizio civile prestato. Ciò comporterà maggiori entrate annue per un totale di 6,5 fino a 7,4 milioni nel piano finanziario di legislatura. Poiché la maggior parte di questo incremento era già stata pianificata nel quadro del piano finanziario provvisorio 2017–2019, lo sgravio di bilancio supplementare si limita a 0,5 fino a 0,7 milioni all'anno. Con l'aumento del tributo è possibile tenere conto dell'evoluzione salariale e garantire il rispetto del mercato del lavoro e della concorrenza degli impieghi del servizio civile, come previsto dalla LSC (art. 6). La parte più consistente del maggiore gettito deriva dal fatto che l'indennità per l'assenza di un alloggio non è più versata alla persona che presta servizio civile ma alla Confederazione, senza incidere sui costi dell'istituto d'impiego. Per questo motivo il maggior aggravio per gli istituti di impiego si attesta mediamente solo a 1.20 franchi netti per giorno di servizio.

L'incremento del tributo richiede un adeguamento dell'ordinanza dell'11 settembre 1996⁶⁷ sul servizio civile.

Amministrazione federale delle dogane: tariffa del controllo dei metalli preziosi

Il controllo dei metalli preziosi dell'Amministrazione federale delle dogane sorveglia il commercio con metalli preziosi (controllo all'importazioni e sorveglianza dei mercati) ed effettua analisi dei metalli preziosi (nessun compito sovrano), oltre al controllo e alla marchiatura ufficiali (compito sovrano). Questi ultimi sono obbligatori per le casse d'orologio di metallo prezioso, ma facoltativi per gli altri lavori. La maggior parte degli oggetti marchiati ufficialmente non è costituita da casse d'orologio (marchiatura obbligatoria), ma da altri lavori (marchiatura facoltativa). Aumentando le tasse mediamente dell'11 per cento e introducendone di nuove (ad es. formazione per terzi), è possibile conseguire un incremento del grado di copertura dei costi e maggiori entrate comprese da 0,7 fino a 1 milione di franchi.

L'aumento delle tasse necessita di un adeguamento dell'ordinanza del 17 agosto 2005⁶⁸ sulla tariffa del controllo dei metalli preziosi.

⁶⁶ RS 824.0

⁶⁷ RS 824.01

⁶⁸ RS 941.319

CSI-DFGP: emolumenti per la sorveglianza del traffico delle comunicazioni

Gli emolumenti versati dalle autorità di perseguimento penale per la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle comunicazioni non sono più stati verificati dal 2004. Le nuove prestazioni introdotte nel frattempo continuano a essere computate ad aliquote equiparabili. Ora gli emolumenti devono essere aumentati mediamente del 5 per cento al fine di accrescere il grado di copertura dei costi, che attualmente ammonta circa al 55 per cento. L'incremento compensa, da una parte, il rincaro accumulato del 3,2 per cento. Dall'altra, soddisfa la richiesta di far partecipare maggiormente i Cantoni ai relativi costi. Il volume degli emolumenti, al momento pari a 16 milioni, può quindi essere incrementato di 0,8 milioni di franchi.

Il provvedimento richiede un adeguamento dell'ordinanza del 7 aprile 2004⁶⁹ sugli emolumenti e le indennità per la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni.

MeteoSvizzera: rinuncia all'attuazione degli Open Government Data

Una mozione della CAPTE-N (12.3335) trasmessa dal Parlamento richiede la creazione delle condizioni quadro sul piano giuridico per il libero accesso ai dati meteorologici e climatologici ai sensi del principio degli Open Government Data. Ciò comporterebbe per la Confederazione perdite di introiti dell'ordine di 4 milioni all'anno (calcolo del 2013). Nell'attuale situazione politico-finanziaria il Consiglio federale vuole evitare queste ulteriori perdite di gettito e rinunciare alla revisione parziale della legge federale del 18 giugno 1999⁷⁰ sulla meteorologia e la climatologia. In questo senso occorre osservare che le trasmissioni di dati già oggi gratuite (ad es. per la ricerca o le organizzazioni d'intervento di Confederazione, Cantoni e Comuni) corrispondono a un valore da 8 fino a 10 milioni di franchi.

1.3 Scorporo dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni

1.3.1 Punti essenziali del progetto

In futuro la vigilanza sulle fondazioni sottoposte alla vigilanza della Confederazione deve essere esercitata da un istituto di diritto pubblico. L'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni (AVF), subordinata amministrativamente alla Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (SG-DFI), deve pertanto essere scorporata dall'Amministrazione federale centrale e trasformata in un istituto di diritto pubblico della Confederazione con personalità giuridica e contabilità proprie.

1.3.2 Situazione iniziale

Conformemente all'articolo 84 del Codice civile⁷¹ (CC), le fondazioni classiche sono sottoposte alla vigilanza degli enti pubblici (Confederazione, Cantone o Comune) a cui appartengono per la loro destinazione (cpv. 1). I Cantoni possono sottoporre alla vigilanza della competente autorità cantonale le fondazioni di pertinenza comunale (cpv. 1^{bis}). La Confederazione esercita la vigilanza sulle fondazioni attive a livello

⁶⁹ RS 780.115.1

⁷⁰ RS 429.1

⁷¹ RS 210

nazionale o internazionale, i Cantoni su quelle attive a livello cantonale o locale. Conformemente all'articolo 3 capoverso 2 lettera a dell'ordinanza del 28 giugno 2000⁷² sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno, la SG-DFI esercita la vigilanza sulle fondazioni classiche sottoposte alla Confederazione. In seno alla SG-DFI questo compito è svolto dall'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni (AVF), che è pertanto parte dell'Amministrazione federale centrale.

Come stabilito nel programma del 25 marzo 2009⁷³ per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel rapporto del 13 settembre 2006⁷⁴ sul governo d'impresa, la vigilanza sulle fondazioni rientra tra i compiti della vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, che di norma dovrebbero essere svolti da unità autonome scorporate dall'Amministrazione federale centrale. A suo tempo il Consiglio federale aveva però rinunciato a proporre al Parlamento di scorporare l'AVF dall'Amministrazione federale centrale. All'epoca, infatti, l'AVF disponeva di un effettivo di circa cinque posti a tempo pieno, ritenuto troppo esiguo per giustificare la sua trasformazione in un istituto di diritto pubblico (programma per l'attuazione dei principi guida, pag. 5). Alla fine del 2008 erano sottoposte alla vigilanza della Confederazione 3106 fondazioni.

Nel frattempo la situazione è però cambiata: alla fine del 2015 le erano sottoposte 4079 fondazioni. Tra l'inizio del 2009 e la fine del 2015, la crescita media netta (nuove fondazioni meno le fondazioni sciolte) è stata pertanto di 140 fondazioni all'anno. Per far fronte a questa evoluzione, dal 2010 le risorse umane dell'AVF sono state progressivamente aumentate. La decisione del 27 febbraio 2013 del Consiglio federale ha permesso di compiere un passo decisivo in questo processo di ampliamento. Sulla base di un rapporto di verifica, realizzato dal DFI in collaborazione con il Dipartimento federale delle finanze (DFF)/l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e con il coinvolgimento delle autorità cantonali di vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni⁷⁵, il Consiglio federale ha deciso di rinunciare a introdurre un sistema di alta vigilanza (vigilanza diretta su tutte le fondazioni esercitata dalle autorità cantonali, sottoposte all'alta vigilanza di un servizio federale), optando invece per un rafforzamento dell'AVF: l'unità organizzativa della SG-DFI che comprendeva il servizio giuridico e l'autorità federale di vigilanza sulle fondazioni è stata scissa sul piano organizzativo e delle risorse umane ed è stata creata un'unità autonoma di vigilanza sulle fondazioni in seno alla SG-DFI posta sotto una direzione propria. Le competenze contabili sono state notevolmente potenziate affiancando ai giuristi nuovi collaboratori con conoscenze specifiche. Inoltre sono stati incrementati i mezzi finanziari nei preventivi e nei piani finanziari per destinare ai compiti di vigilanza sulle fondazioni 13 posti a tempo pieno a partire dal 2014, da finanziare mediante gli emolumenti riscossi.

Con ogni probabilità il numero delle fondazioni sottoposte alla vigilanza della Confederazione federale crescerà anche in futuro e con esso il fabbisogno di posti di lavoro. Se il numero delle fondazioni sottoposte alla vigilanza federale continuerà a crescere al ritmo degli ultimi anni, sarà necessario un nuovo posto ogni due anni circa. Alla luce di queste considerazioni, lo scorporo dell'AVF dall'Amministrazione

⁷² RS 172.212.1

⁷³ Il programma di attuazione è consultabile sotto www.aff.admin.ch>Temi>Politica finanziaria, basi>Governo d'impresa>Basi

⁷⁴ FF 2006 7545

⁷⁵ Rapporto del DFI del 9 dicembre 2012 sul modello di alta vigilanza sulle fondazioni classiche (disponibile soltanto in tedesco), vedi al riguardo anche FF 2013 1905

federale centrale e la sua trasformazione in istituto autonomo sono senz'altro sostenibili.

1.3.3 Elementi e obiettivi principali

Con lo scorporo dell'AVF dall'Amministrazione federale centrale e la sua trasformazione in un istituto di diritto pubblico sarà adempiuta la richiesta formulata a suo tempo nel rapporto del 13 settembre 2006⁷⁶ del Consiglio federale (rapporto sul governo d'impresa). L'AVF potrà infatti esercitare la vigilanza sulle fondazioni in modo indipendente sul piano tecnico, organizzativo, finanziario e delle risorse umane. Non sarà vincolata a nessuna istruzione, in particolare sul piano formale, del Governo o di altre autorità amministrative. L'indipendenza dell'AVF sarà iscritta nella legge. Questo aspetto riveste un'importanza fondamentale se si considera che la vigilanza sulle fondazioni non è una vigilanza tecnica, ma giuridica, e che pertanto deve essere esercitata secondo criteri puramente giuridici⁷⁷.

L'AVF sarà dunque indipendente anche per quanto riguarda l'organizzazione e la gestione e terrà una contabilità propria che non rientrerà più nei conti della Confederazione. La sua attività non dovrà più essere influenzata dall'esterno mediante l'attribuzione e la gestione delle risorse per l'adempimento dei compiti. Questo presuppone tuttavia che si autofinanzi integralmente. L'AVF dovrà pertanto finanziare tutte le spese mediante la tassa annua di vigilanza e gli emolumenti riscossi dalle fondazioni. In futuro queste entrate dovranno quindi coprire anche le spese attualmente finanziate soltanto in parte con gli emolumenti, in particolare quelle per l'infrastruttura e la logistica, soprattutto nel campo dell'informatica, delle finanze e delle risorse umane.

Una maggiore flessibilità nella gestione strategica delle risorse e nel sistema di finanziamento è imprescindibile già solo in considerazione del fatto che il presumibile continuo aumento delle fondazioni sottoposte alla vigilanza della Confederazione renderà probabilmente necessaria l'assunzione di una persona supplementare ogni due anni. In questo contesto va ricordato che, nel suo rapporto del giugno del 2015 sulla valutazione nazionale dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo in Svizzera, il gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo afferma chiaramente che l'AVF deve essere dotata di risorse supplementari anche per rafforzare la vigilanza e ridurre i rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo.

Con lo scorporo dall'Amministrazione federale centrale e la trasformazione in un istituto di diritto pubblico l'AVF potrà dunque anche adeguare rapidamente le proprie risorse al previsto aumento quantitativo e qualitativo del fabbisogno.

Il credito per il personale della SG-DFI sarà ridotto in misura equivalente all'importo iscritto a preventivo per le retribuzioni del personale e i contributi del datore di lavoro per la vigilanza sulle fondazioni. Il credito per il personale dell'AVF ammonta a circa 2,5 milioni di franchi all'anno. Questa uscita è già oggi finanziata dalle entrate degli emolumenti riscossi dall'AVF. Con l'autofinanziamento integrale dell'AVF mediante emolumenti e tassa di vigilanza il bilancio della Confederazione sarà ridotto al netto di circa 650 000 franchi.

⁷⁶ FF 2006 7545

⁷⁷ Rapporto di base del DFGP del 23 dicembre 2010 sulla futura impostazione della vigilanza sulle fondazioni, pagina 6

Va inoltre sottolineato che con il presente progetto l'AVF sarà allineata sul piano organizzativo alla maggior parte delle autorità cantonali di vigilanza sulle fondazioni, già oggi organizzate come istituti di diritto pubblico. È stata del resto la Confederazione a esigere almeno indirettamente dai Cantoni di procedere in questo senso. Nel quadro della riforma strutturale della previdenza professionale, la Confederazione li aveva infatti obbligati a trasformare le autorità di vigilanza sugli istituti di previdenza professionale in istituti autonomi e nella maggior parte dei Cantoni è tradizionalmente la stessa autorità ad esercitare la vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e quella sulle fondazioni classiche.

Le disposizioni del CC su contenuti e portata della vigilanza sulle fondazioni non verranno modificate. Non cambierà nulla nemmeno nella ripartizione delle competenze tra l'AVF e le omologhe autorità cantonali. Dato però che in futuro la vigilanza sulle fondazioni sarà esercitata da un istituto di diritto pubblico è tuttavia opportuno precisarne nella legge i compiti e gli strumenti, come è stato fatto dalla maggior parte dei Cantoni per le autorità cantonali di vigilanza sulle fondazioni.

1.3.4 Ulteriori elementi

Rispetto ad altri istituti di diritto pubblico della Confederazione, l'AVF manterrà a medio termine una dimensione relativamente ridotta. Per questa ragione deve poter continuare a usufruire del know-how dell'Amministrazione federale centrale e beneficiare così di sinergie per quanto concerne la gestione del personale, delle risorse e dell'informatica. Inoltre dovrà poter utilizzare direttamente una parte dell'infrastruttura della Confederazione e continuare ad occupare, ad esempio, gli attuali locali alla Inselgasse a Berna. Dovrà però remunerare queste prestazioni attingendo alle proprie entrate e stipulare i necessari contratti con i servizi federali competenti.

Per il personale dell'AVF sarà sempre applicabile la legge del 24 marzo 2000⁷⁸ sul personale (LPers). In veste di datore di lavoro, l'AVF avrà la competenza di emanare disposizioni di esecuzione secondo l'articolo 37 capoversi 3 e 3^{bis} LPers, nella misura in cui queste non rientrano nella competenza del Consiglio federale. Le disposizioni di esecuzione devono essere sottoposte al Governo per approvazione. È inoltre previsto di dichiarare applicabili al personale dell'AVF le disposizioni di esecuzione della LPers vigenti per l'Amministrazione federale centrale (vedi commento all'art. 12). Inoltre il personale dell'AVF sarà assicurato anche in futuro presso la Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA (cfr. commento all'art. 13).

La responsabilità dell'AVF continuerà ad essere retta dalla legge del 14 marzo 1958⁷⁹ sulla responsabilità (LResp), ma sarà limitata conformemente al principio guida 11 del rapporto sul governo d'impresa e analogamente al disciplinamento dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA; vedi art. 19 della legge del 22 giugno 2007⁸⁰ sulla vigilanza dei mercati finanziari [LFINMA]) e dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (vedi art. 36a della legge del 16 dicembre 2005⁸¹ sui revisori [LSR]). L'AVF dovrà rispondere soltanto se viola doveri d'ufficio fondamentali o se i danni non sono riconducibili alla violazione di obblighi da parte degli organi o del personale di una fondazione sottoposta alla sua vigilanza.

78 RS 127.220.1

79 RS 170.32

80 RS 956.1

81 RS 221.302

1.3.5 Alternativa esaminata

In alternativa all'istituto di diritto pubblico, sarebbe immaginabile anche l'istituzione di una commissione amministrativa, sull'esempio della Commissione federale delle comunicazioni (ComCom). Anche una commissione amministrativa, infatti, non è vincolata a istruzioni. Questa soluzione non offre però l'autonomia necessaria per quanto concerne le risorse. Inoltre è meno indicata per i compiti concreti dell'AVF, che deve emanare un gran numero di decisioni in tempi relativamente stretti e si occupa raramente di questioni di fondo che giustificano la trattazione da parte di una commissione. La costituzione di una commissione amministrativa è pertanto sconsigliata. Il DFF e il DFI sono del resto giunti alla stessa conclusione sulla base di una verifica effettuata nel 2009. Numerosi svantaggi di una commissione amministrativa potrebbero essere evitati scegliendo per la vigilanza sulle fondazioni un'unità amministrativa decentralizzata organizzata in maniera gerarchica. Esempi di organizzazioni di questo genere sono il servizio di sorveglianza di cui all'articolo 2 della legge federale del 6 ottobre 2000⁸² sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni oppure il Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza (SISI) fondato sull'articolo 25 della legge federale del 21 dicembre 1948⁸³ sulla navigazione aerea (LNA; cfr. messaggio del 20 maggio 2009⁸⁴ concernente la revisione parziale 1 della LNA; nella pertinente ordinanza del 17 dicembre 2014⁸⁵ concernente le inchieste sulla sicurezza in caso di eventi imprevisti nei trasporti è stata tuttavia creata una struttura commissionale, cfr. art. 6 segg.). Dal punto di vista organizzativo queste organizzazioni sono sottoposte all'Amministrazione centrale e mantengono quindi una struttura molto stringata. La loro autonomia per quanto riguarda le risorse non è però sufficientemente garantita perché possano fungere da modello per l'AVF.

In questo contesto va menzionato ancora una volta il modello dell'alta vigilanza preso in esame nel 2012 dal DFI e dal DFF (AFF) con il coinvolgimento delle autorità cantonali di vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni. Questo modello prevede l'esercizio della vigilanza diretta su tutte le fondazioni, quindi anche su quelle attive a livello nazionale o internazionale, da parte delle autorità di vigilanza cantonali, poste sotto l'alta vigilanza di un'autorità federale. Tuttavia il 27 febbraio 2013 il Consiglio federale ha deciso di non perseguire più questa opzione, tra l'altro perché è stata nettamente respinta dalle autorità di vigilanza cantonali sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni e dalle associazioni delle fondazioni.

1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.4.1 Programma di stabilizzazione 2017–2019

1.4.1.1 Risultati della procedura di consultazione

Dal 25 novembre 2015 al 18 marzo 2016 il DFF ha indetto una procedura di consultazione scritta concernente l'avamprogetto di legge federale sul programma di

⁸² RS 780.1

⁸³ RS 748.0

⁸⁴ FF 2009 4263, in particolare pag. 4299

⁸⁵ RS 742.161

stabilizzazione 2017–2019⁸⁶. Complessivamente sono pervenuti oltre 250 pareri. Oltre alle cerchie interpellate, che in gran parte si sono espresse a favore del programma di stabilizzazione nel suo insieme e della maggior parte delle misure, sono stati presentati numerosi pareri riguardo a singole misure da parte di associazioni, associazioni d'interesse o partiti locali e privati.

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha sostenuto l'intenzione del Consiglio federale di consolidare le finanze federali e di rispettare le direttive del freno all'indebitamento. La maggioranza ha accolto anche la strategia di sgravio del Consiglio federale, ovvero di concentrarsi soprattutto sulle uscite. Per quanto riguarda la portata degli sgravi, le opinioni divergono ampiamente. Infatti, alla luce del buon risultato del Consuntivo 2015, i Cantoni (Conferenza dei governi cantonali CdC) chiedono alla Confederazione di riesaminare la dimensione del programma di stabilizzazione. Quanto ai partiti, secondo l'UDC le proposte del Consiglio federale sono poco ampie, mentre il PS e I Verdi dubitano di principio della necessità del programma di stabilizzazione. Da più parti è stata criticata la scarsa ponderazione delle uscite fortemente vincolate (20 %) rispetto alle prescrizioni di riduzione. In questo settore si esige un contributo di risparmio più elevato. La stragrande maggioranza delle prese di posizione si riferisce unicamente a singoli aspetti del programma (da 1 a 2 misure). Nessuna delle misure del programma di stabilizzazione ha ottenuto l'unanimità. La maggior parte delle misure ha sollevato obiezioni.

Di seguito viene fornita una breve panoramica dei pareri sulle misure più controverse.

Tra le *misure nel settore proprio*, le più discusse sono state la chiusura del forum politico Käfigturm, i tagli operati all'Ufficio federale di polizia nel settore dell'attività di coordinamento con le autorità di perseguimento penale in Svizzera e all'estero e in ambito di scambio di informazioni nonché la chiusura di alcuni uffici doganali. Nel contempo, Economiesuisse, l'Unione svizzera delle arti e mestieri e l'UDC chiedono in generale riduzioni più elevate nel settore proprio.

Nel campo della *cooperazione internazionale*, i partiti di sinistra, il Partito verde liberale come pure le ONG e le organizzazioni interessate rifiutano interamente o parzialmente le misure. L'UDC, Economiesuisse e il PLR chiedono invece maggiori risparmi.

I Cantoni respingono tutte le misure nell'ambito della *migrazione e dell'integrazione*. Alla luce delle elevate cifre nel settore dell'asilo l'entrata in esercizio ritardata di nuovi centri della Confederazione sarebbe irresponsabile. È stata anche sottolineata l'importanza delle misure di integrazione.

L'UDC, numerosi gruppi di milizia e società degli ufficiali sono del parere che l'*esercito* debba essere escluso dal programma di stabilizzazione. Mediante le riduzioni l'ulteriore sviluppo dell'esercito sarebbe seriamente minacciato. Anche il PLR e il PPD promuovono un aumento delle uscite per l'esercito. Secondo i partiti di sinistra e il Partito verde liberale esiste per contro un maggiore potenziale di riduzione nel settore dell'esercito.

I Cantoni, le associazioni economiche, diverse organizzazioni del settore della formazione e della ricerca, i sindacati, il PS, I Verdi e il Partito verde liberale ritengono troppo elevata la riduzione nel *settore ERI*, respingendo dunque interamente o parzialmente la misura. L'UDC esige invece riduzioni più elevate e un'ampia restrizione delle uscite.

⁸⁶ I documenti relativi alla procedura di consultazione sono disponibili sotto www.admin.ch/Diritto federale/Procedure di consultazione/Procedure di consultazione concluse/2015

Varie associazioni dell'agricoltura come pure la CdC, l'UDC e il PPD sono contrari alle riduzioni del *budget nel settore agricolo*. Le riduzioni dei contributi per la biodiversità vengono inoltre criticate dal PS, da I Verdi e da diverse organizzazioni ambientali. Tuttavia, il PS, il Partito verde liberale e singole associazioni economiche ritengono che nel settore agricolo vi sia nel complesso un maggiore potenziale di riduzione.

Strade e versamento nel fondo infrastrutturale: quasi tutti i Cantoni si oppongono alla limitazione dei contributi alle strade principali dal 2017, dichiarando che in tal modo la Confederazione si ritirerebbe gradualmente dal finanziamento delle strade principali.

Una grande maggioranza dei Cantoni è contraria all'indicizzazione del contributo cantonale al *Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF)*. Secondo loro la procedura sarebbe asimmetrica, ovvero mentre la Confederazione sarebbe sgravata mediante la riduzione dei versamenti dalla TTPCP, i Cantoni dovrebbero assumersi il maggior onere attraverso l'indicizzazione del loro contributo. La CdC respinge anche la riduzione dei conferimenti al FInFer e si esprime a favore della sospensione temporanea del divieto d'indebitamento del FinFer.

Finanziamento dei compiti di sorveglianza dell'AVS tramite il Fondo AVS: la CdC ma anche alcuni partiti e sindacati si oppongono a questa misura. I Cantoni sostengono che si tratta soprattutto di buongoverno, mentre i sindacati vogliono evitare oneri supplementari per l'AVS.

La CdC, il PS, i sindacati nonché le associazioni di persone con disabilità respingono la riduzione dei sussidi della Confederazione all'*assicurazione invalidità*. A loro avviso, in questo modo la Confederazione si sottrarrebbe agli accordi presi nel quadro della sesta revisione AI.

I Cantoni, i sindacati e la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) sono contrari ai tagli in ambito di *riduzione individuale dei premi*. I Cantoni criticano il fatto che la Confederazione anticipi la revisione della legge federale sulle prestazioni complementari ed effettui risparmi addossati completamente ai Cantoni. Inoltre, in qualità di regolatore, la Confederazione ha la possibilità di influenzare lo sviluppo delle spese sanitarie.

Assicurazione militare: in particolare la Suva, che attua l'assicurazione militare, e i sindacati non ritengono giustificate le misure. Con i premi dell'assicurazione militare sarebbe garantita la copertura dei costi e l'adeguamento della rendita per menomazione dell'integrità non comporterebbe uno sgravio.

La maggioranza dei Cantoni, dei partiti e delle associazioni interessate respinge l'abrogazione della *legge sulle attività sportive a rischio*. Sarebbero accentuati i vantaggi di una regolamentazione legale in questo ambito. Inoltre viene criticato che l'efficacia della legge non può essere messa in discussione dopo così poco tempo dalla sua entrata in vigore.

Anche sulla maggior parte delle altre misure sono pervenute alcune singole prese di posizione, per la maggior parte contrarie ai tagli⁸⁷.

⁸⁷ Il rapporto sui risultati è disponibile sotto [www.admin.ch/Diritto federale>Procedure di consultazione>Procedure di consultazione concluse>2015>DFD](http://www.admin.ch/Diritto_federale/Procedure_di_consultazione/Procedure_di_consultazione_concluse/2015/DFD)

1.4.1.2 Modifiche dell'avamprogetto

Dal punto di vista della politica finanziaria, il Programma di stabilizzazione 2017–2019 permane necessario. Pertanto il Consiglio federale intende conservare l'entità degli sgravi malgrado l'opposizione alla maggior parte delle misure. Tuttavia, basandosi sui risultati della consultazione, ha deciso di apportarvi alcune modifiche. Queste riguardano, da un lato, misure comportanti sgravi modesti che hanno suscitato vivaci resistenze. Dall'altro, il Consiglio federale ha deciso di venire incontro ai Cantoni in alcuni settori.

- Per le misure nel settore proprio (vedi n. 1.2.2) sono state adottate due modifiche. Innanzitutto il Consiglio federale ha stralciato dal Preventivo 2017 i mezzi per le misure salariali generali. Questo sgravio supplementare di 28,2 milioni all'anno a partire dal 2017 viene incontro anche alle richieste di maggiori tagli nel settore proprio. D'altra parte, ha deciso di rimandare la chiusura del Forum politico Käfigturm alla fine del 2017, per consentire di trovare una soluzione volta ad assicurarne il futuro. In tal modo gli sgravi si riducono di 0,9 milioni per il 2017.
- Il Consiglio federale rinuncia all'adeguamento della base di dati per il calcolo del contributo federale alle prestazioni complementari, che avrebbe sgravato il bilancio di 4,2 milioni.
- Per quanto riguarda la messa in servizio ritardata dei nuovi centri federali in materia di asilo, oggetto di discussioni nel corso della consultazione, ci si è dovuti arrendere alla realtà dei fatti. Il Consiglio federale rinuncia a questa misura, che avrebbe potuto sgravare il bilancio da 1 fino a 10 milioni.
- In seguito alla decisione del Parlamento di fissare un limite di spesa di 20 miliardi, negli anni 2018 e 2019 le uscite dell'esercito saranno più elevate rispetto a quanto previsto dal Piano finanziario provvisorio 2017–2019 del 1° luglio 2015. Il Consiglio federale ha stralciato i risparmi relativi al Piano finanziario provvisorio di quest'anno.
In tal modo il volume degli sgravi diminuirà rispetto all'avamprogetto di 80,9 milioni nel 2018 e di 30,9 milioni nel 2019.
- L'indicizzazione dei conferimenti cantonali al FIF è stata leggermente adattata. Tenendo conto dei bilanci cantonali, i contributi dei Cantoni verranno indicizzati sulla base del 2016 (anziché del 2014); inoltre le disposizioni normative entreranno in vigore solo nel 2019 (anziché nel 2018). Oltre a ciò, relativamente al FIF il Consiglio federale vuole autorizzare un indebitamento supplementare di 150 milioni al massimo nel periodo fino al 2020 (vedi n. 1.2.16).
- Per quanto concerne l'assicurazione militare, il Consiglio federale ha deciso di rinunciare alla parte della misura che riguardava la rendita per menomazione dell'integrità, poiché in seguito a ulteriori accertamenti è risultato chiaro che non avrebbe generato alcun risparmio (cfr. n. 1.2.22). Inizialmente erano attesi sgravi pari a 0,5 milioni.
- Infine il Consiglio federale intende rinunciare alla soppressione della legge sulle attività sportive a rischio. I risparmi pari a 150 000 franchi verranno compensati da misure supplementari presso il DDPS/UFSP.

Con questi adeguamenti, rispetto all'avamprogetto il volume degli sgravi del Programma di stabilizzazione 2017–2019 aumenterà di 10 milioni per il 2017 e diminuirà di quasi 80 rispettivamente 60 milioni negli anni seguenti.

1.4.2 Scorporo della vigilanza federale sulle fondazioni

1.4.2.1 Risultati della consultazione delle associazioni delle fondazioni

All'inizio di marzo del 2016 il DFI ha sottoposto l'avamprogetto della LAVF e il rapporto esplicativo alle associazioni delle fondazioni proFonds e SwissFoundations per la consultazione. Il 6 aprile 2016 si è tenuta una discussione approfondita in merito.

SwissFoundations si dimostra sostanzialmente favorevole allo scorporo dell'AVF dall'Amministrazione federale centrale e alla relativa trasformazione in ente di diritto pubblico. L'associazione sostiene l'obiettivo di ottenere una migliore governance, trasparenza e professionalizzazione e condivide soprattutto l'idea che i costi della vigilanza debbano essere sostenuti dalle fondazioni sottoposte al controllo federale.

ProFonds non avanza sostanzialmente riserve nei confronti dello scorporo dell'AVF dall'Amministrazione federale purché le modalità dell'attuazione vengano disciplinate adeguatamente nella legge e in eventuali ordinanze. L'associazione accoglie con favore anche il rafforzamento dell'indipendenza dell'AVF, ma teme un automatismo di aumento dei posti di lavoro in seno all'AVF. Oltre a rivelare un certo scetticismo nei confronti degli aumenti degli emolumenti, appoggia invece il principio della ripartizione della tassa di vigilanza secondo classi di patrimonio.

Entrambe le associazioni ritenevano inoltre che i costi a carico del consiglio di amministrazione per un ammontare massimo di 200 000 franchi menzionati nell'avamprogetto e il tasso di occupazione del 40 per cento citato in tale documento e previsto per il presidente del consiglio di amministrazione fossero troppo elevati.

In merito alle questioni critiche sollevate (automatismo di aumento dei posti di lavoro, incremento degli emolumenti, costi per il Consiglio di amministrazione) si prende posizione come segue.

I costi finanziari supplementari derivanti dal completo autofinanziamento dell'AVF scorporata ammonteranno inizialmente in media a circa 230 fino a 260 franchi all'anno per le singole fondazioni e saranno destinati tendenzialmente a diminuire. Tali oneri sono costituiti, infatti, da spese generali che nel corso del tempo verranno ripartite tra un numero sempre maggiore di fondazioni. Inoltre, come pienamente riconosciuto da proFonds, le fondazioni con un patrimonio lordo contenuto potranno essere sgravate (vedi commenti ad art. 16 nonché n. 3.2.3). Il Consiglio federale ritiene che tali spese supplementari siano sostenibili per le fondazioni. Il progetto non comporterà dunque un automatismo di aumenti futuri di posti di lavoro in seno all'AVF, in quanto questi ultimi dipenderanno in primo luogo dall'evoluzione della crescita effettiva delle fondazioni. Attualmente sta per partire anche un progetto relativo alla vigilanza incentrata sui rischi e basata sulle TIC destinato a generare a medio termine effetti positivi sul fabbisogno di risorse che andranno considerati accanto a eventuali altri miglioramenti a livello di esercizio. A seguito di un riesame si è appurato inoltre che, al termine della fase di consolidamento, un tasso di occupazione del 10 per cento per il presidente del consiglio di amministrazione sarà effettivamente sufficiente e che i costi per l'intero consiglio di amministrazione non supereranno in ogni caso i 100 000 franchi annui.

Entrambe le associazioni avevano avanzato riserve su alcuni punti dell'avamprogetto che vengono analizzate più in dettaglio nella parte che segue. In generale si può tuttavia affermare che si è tenuto ampiamente conto di tali obiezioni.

1.4.2.2 Modifiche dell'avamprogetto

Il progetto corrisponde in ampia misura all'avamprogetto. A seguito della consultazione sono state apportate modifiche che riguardano sostanzialmente i punti elencati di seguito.

SwissFoundations era del parere che gli articoli 3 – 6 dovevano essere stralciati e ha proposto modifiche relative ad alcune disposizioni, motivandole con il fatto che tali disposizioni conferirebbero alle autorità un gran numero di competenze senza preoccuparsi della loro adeguatezza. Certamente molte di queste deleghe e misure si sono rivelate utili nella prassi, ma la loro adeguatezza ha dovuto essere esaminata in ogni singolo caso. Suissiste quindi il rischio di diluire il principio della proporzionalità e di ignorare la limitazione alla verifica della violazione del diritto vigente. Dall'avamprogetto non emerge alcuna netta differenza tra vigilanza giuridica e vigilanza tecnica. ProFonds non arriva a tanto. Analogamente a SwissFoundations, anch'essa chiede di stabilire per legge che l'AVF esercita una vigilanza giuridica e non tecnica e che i suoi strumenti di vigilanza «vanno impiegati in base ai principi del diritto amministrativo, segnatamente quelli relativi a “proporzionalità e sussidiarietà”».

Malgrado l'atteggiamento critico di SwissFoundations, vengono mantenuti gli articoli 3 – 6 dell'avamprogetto, e in particolare il catalogo dei compiti di cui all'articolo 3 capoverso 3 (vedi al riguardo i commenti al n. 2.2 sul secondo capoverso del disegno LAVF «Compiti, competenze e collaborazione»). Le singole richieste delle associazioni di fondazioni in merito alle disposizioni verranno soddisfatte nel disegno di legge solo nel caso sia veramente necessario o perlomeno opportuno fissarle a norma di legge.

Nell'articolo 3 capoverso 2 si precisa che la vigilanza sulle fondazioni è una vigilanza giuridica e non tecnica (vedi a tale proposito le spiegazioni ad art. 3). La frase introduttiva dell'articolo 4 sancisce che l'AVF adotta le misure *necessarie* alle attività di vigilanza, in modo da riprendere gli elementi essenziali del principio di proporzionalità. Tuttavia risulta superfluo disciplinare specificatamente nella LAVF il principio generale della proporzionalità. Infatti il fatto che l'operato dello Stato e quindi anche dell'AVF debba essere improntato alla proporzionalità è già esplicitamente sancito dall'articolo 5 capoverso 2 della Costituzione federale e non serve quindi ripeterlo nelle singole leggi.

Le clausole contenute nell'articolo 5, che prevedono che le fondazioni debbano trasmettere informazioni all'AVF anche di propria iniziativa e non solo su esplicita richiesta di quest'ultima, vengono stralciate. SwissFoundations ha richiesto inoltre che nell'articolo 5 venisse indicata espressamente la possibilità di redigere il rapporto annuale anche in lingua inglese. Questa richiesta può essere adeguatamente presa in considerazione nella prassi anche senza essere recepita nella legge.

Ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 l'AVF deve poter trasmettere di propria iniziativa ad altre autorità dati degni di particolare protezione solo qualora sussista un fondato sospetto di violazione o reato. Inoltre, nel rispetto del principio di proporzionalità, deve trasmettere di propria iniziativa informazioni e documenti non accessibili al pubblico solo se questo è *indispensabile* all'adempimento dei propri obblighi legali,

in modo che le altre autorità possano farne uso. In tal modo si tiene ampiamente conto della richiesta delle associazioni di fondazioni di fissare nella legge il «principio di solidarietà» in base al quale l'AVF, come ricordato nel messaggio, prima di trasmettere dei dati deve nella misura del possibile intervenire presso le fondazioni stesse (cfr. i commenti sull'art. 6 del progetto LAVF).

ProFonds considerava opportuno fissare espressamente nella legge anche il principio di copertura dei costi e dell'equivalenza per la riscossione degli emolumenti. Tuttavia questo non è necessario, visto che per la riscossione degli emolumenti esiste già il principio generale sancito dall'articolo 46a della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), al quale rimanda espressamente l'articolo 15 capoverso 2 del progetto. In linea di massima proFonds accoglie favorevolmente l'articolo 16 dell'avamprogetto riguardante la graduazione dei compiti di vigilanza secondo classi di patrimonio, l'importo massimo e l'esonero parziale per le fondazioni più modeste. Tuttavia la disposizione non può essere formulata in forma potestativa (delega al Consiglio federale). Il Consiglio federale farà con ogni probabilità uso della delega legale. In tal senso le preoccupazioni di proFonds sono infondate. In futuro gli emolumenti medi per fondazione tenderanno a diminuire, perché copriranno i costi generali dell'AVF che nel corso del tempo saranno ripartiti su un numero sempre maggiore di fondazioni. A lunga scadenza può invece accadere che la differenziazione di cui all'articolo 16 capoverso 2 non sia più necessaria. Per questo va mantenuto il margine di manovra del Consiglio federale.

La richiesta di proFonds di stralciare l'articolo 20 capoverso 2 dell'avamprogetto che stabilisce che l'AVF risponde unicamente se ha violato importanti doveri d'ufficio e se i danni non sono riconducibili a violazioni di obblighi da parte di una fondazione sottoposta a vigilanza non può essere presa in considerazione. Tale disposizione corrisponde allo standard attuale (vedi al riguardo i commenti ad art. 20 del disegno). Sul fronte della vigilanza sulle fondazioni, ambito in cui si deve giustamente attribuire particolare importanza alla responsabilità degli organi della fondazione, non devono essere ammesse eccezioni.

ProFonds critica, infine, la disposizione relativa alla vigilanza esercitata dal Consiglio federale (art. 24 dell'avamprogetto) in due punti: l'elenco delle attività di vigilanza contenuto nel capoverso 1 deve essere esaustivo (eliminazione della parola «in particolare»). Inoltre, per esercitare la vigilanza, il Consiglio federale deve poter prendere visione unicamente dei documenti di gestione richiesti a tale scopo (cpv. 2). Il mantenimento dell'elenco non esaustivo degli strumenti di vigilanza viene motivato nel messaggio con i commenti all'articolo 24 del disegno. Il Consiglio federale ritiene che la richiesta relativa al capoverso 2 venga soddisfatta con la presente disposizione: quest'ultima garantisce che il Consiglio federale non prenda visione dei documenti della vigilanza sulle fondazioni oltre il limite necessario per l'adempimento dei suoi compiti di vigilanza.

1.5 Interventi parlamentari

La mozione 15.3013 «Verifica strategica dei compiti della Confederazione» è stata depositata e successivamente trasmessa dalla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale come conseguenza dell'approvazione del Programma di consolidamento e di verifica dei compiti 2014 (PCon 2014). Nella mozione il Consiglio federale è stato incaricato di procedere alla verifica strategica dei compiti della Confederazione allo scopo di sgravare il bilancio sul fronte delle ricorrenti uscite

annuali di 1,5 miliardi di franchi. L'attuazione dei risultati dovrebbe avvenire nel quadro dei preventivi 2017–2019 e risponderà alla richiesta di una riduzione sostenibile della burocrazia. Grazie alle misure, adottate nel Preventivo 2016 (cfr. n. 1.1.5), e il programma di stabilizzazione 2017–2019 è possibile soddisfare la richiesta principale della mozione, ovvero di sgravare il bilancio di almeno 1,5 miliardi. Gli sgravi rispondono anche alla logica di una verifica dei compiti strategica, secondo la quale al Parlamento viene sottoposto un pacchetto di misure di sgravio equilibrato contenente sia la rinuncia a compiti sia riforme e aumenti dell'efficienza. Nel quadro dell'elaborazione delle misure il Consiglio federale si è adoperato sistematicamente, affinché i compiti principali dello Stato non venissero compromessi. Propone pertanto di togliere dal ruolo la mozione.

La mozione trasmessa dal Parlamento CAPTE-N 12.3335, Condizioni quadro legali per il libero accesso ai dati meteorologici (principio degli Open Government Data) chiede che vengano create le basi giuridiche per il libero accesso ai dati meteorologici e climatologici in base al principio degli Open Government Data. La procedura di consultazione sulla revisione parziale della legge federale del 18 giugno 1999⁸⁸ sulla meteorologia e climatologia (LMet) necessaria a tal fine si è conclusa nel settembre 2014. I risultati sono stati elaborati e il messaggio è stato finalizzato. Poiché il libero accesso ai dati meteorologici secondo i principi OGD comporterebbe minori uscite per 4 milioni all'anno, il Consiglio federale rinuncia a contemplarlo nel programma di stabilizzazione 2017-2019 (vedi misure sul fronte delle entrate. n. 1.2.24). Di conseguenza viene richiesto lo stralcio della mozione dal ruolo.

2 **Commento ai singoli articoli**
2.1 **Legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019**
2.1.1 **Legge del 21 marzo 1997⁸⁹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione**

Diritto vigente

Art. 49 cpv. 3

³ I direttori dei gruppi e degli uffici regolano il diritto di firma nel loro settore di competenza.

Modifica proposta

Art. 49 cpv. 3–5

³ I direttori dei gruppi e degli uffici come pure i segretari generali regolano il diritto di firma nel loro settore di competenza. I contratti, le decisioni o altri obblighi formali della Confederazione di importo superiore a 100 000 franchi richiedono una firma doppia.

⁴ L'apertura di un conto bancario o postale in Svizzera richiede una firma supplementare da parte dell'Amministrazione federale delle finanze.

⁵ Il Consiglio federale può, in casi particolari, consentire deroghe all'obbligo di una firma doppia.

In diversi scritti all'attenzione del DFF, il Controllo federale delle finanze (CDF) e la Delegazione delle finanze delle Camere federali si sono impegnati con veemenza, affinché i seguenti obblighi siano ancorati nella legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA):

- firma doppia obbligatoria per gli obblighi formali della Confederazione che superano l'importo di 100 000 franchi;
- firma supplementare cogente da parte dell'AFF in caso di apertura di un conto bancario in Svizzera da parte dell'amministrazione.

Mentre attualmente la facoltà di decidere se impiegare o meno la firma doppia è delle singole unità amministrativa, secondo le istruzioni vigenti, il consenso dell'AFF per l'apertura di un conto bancario o postale in Svizzera corrisponde già oggi alla prassi amministrativa. La limitazione all'apertura di un conto nazionale tiene conto delle esigenze speciali del DFAE. In entrambi i casi, non vi è in linea di principio nulla da obiettare contro l'inserimento formale a livello di legge. La richiesta si prefigge non da ultimo di evitare un onere finanziario per la Confederazione non giustificabile. La sua debita considerazione nel quadro del presente programma di stabilizzazione fa dunque sì che l'unità della materia rimanga tutelata. Il disegno presentato si orienta in ampia misura al tenore dello scritto del 10 luglio 2015 della Delegazione delle finanze al DFF. Nell'interesse di una certa flessibilità, in base all'articolo 49 capoverso 5 D-LOGA, al Consiglio federale deve però essere consentito prevedere, a livello di ordinanza, deroghe all'obbligo di una firma doppia. Tale deroga sarebbe applicata

⁸⁹ RS 172.010

esclusivamente per motivi importanti. Necessità corrispondenti si delineano in particolare nel settore del personale e in ambito fiscale. Il settore del personale prevede proprie procedure di autorizzazione, in parte a più livelli, ragione per cui un'introduzione generale della firma doppia non apporterebbe alcun valore aggiunto, ma piuttosto un inutile onere supplementare. Quanto all'Amministrazione federale la firma doppia riguarda provvedimenti quali rimborsi, avvisi di tassazione e ruling la cui appartenenza agli «obblighi formali» non è stabilita a priori. In questo ambito potrebbe rivelarsi utile prevedere una deroga per la certezza del diritto.

Del resto, oltre ai direttori, l'articolo 49 capoverso 3 D-LOGA deve includere anche i segretari generali. In questo modo si precisa che il diritto di firma va disciplinato anche per i segretari generali e che l'obbligo di una firma doppia si applica anche a tali ambiti.

Diritto vigente

Art. 32k Rendita transitoria e prestazioni complementari del datore di lavoro

¹ In caso di pensionamento prima della fine dell'obbligo contributivo conformemente alla LAVS, i regolamenti della previdenza prevedono, fino alla rendita di vecchiaia, una rendita transitoria.

² La rendita transitoria è finanziata dal datore di lavoro e dall'assicurato nell'ambito di una procedura di copertura del capitale. Il datore di lavoro partecipa al finanziamento in ragione del 50 per cento al massimo. La quota del datore di lavoro può essere aumentata a favore degli assicurati di determinate categorie di personale oppure per motivi sociali.

³ In aggiunta alle prestazioni di PUBBLICA, il Consiglio federale può prevedere, per determinate categorie di personale che non possono restare in servizio fino all'età di pensionamento ordinaria, una prestazione supplementare di durata determinata finanziata e versata dal datore di lavoro.

Art. 41a Disposizioni transitorie concernenti la modifica del 20 dicembre 2006

³ I regolamenti previdenziali prevedono che durante un periodo compreso tra i cinque e i dieci anni i datori di lavoro sgravano dall'uno al due per cento dei contributi, a seconda delle classi d'età, gli assicurati attivi che all'entrata in vigore delle presenti disposizioni transitorie hanno già compiuto i 45 anni di età ma non ancora i 55. I limiti di cui all'articolo 32g capoverso 1 e la somma totale degli averi di vecchiaia regolamentari non vanno comunque superati.

Modifica proposta

Art. 32k Rendite transitorie

¹ Le disposizioni d'esecuzione possono prevedere una rendita transitoria nei casi in cui il pensionamento avvenga prima di raggiungere l'età di pensionamento di cui all'articolo 21 LAVS⁹¹. La rendita transitoria è finanziata generalmente dagli impiegati. Nel singolo caso i datori di lavoro possono partecipare al finanziamento della rendita transitoria in ragione del 50 per cento al massimo.

² La partecipazione del datore di lavoro al finanziamento della rendita transitoria può essere superiore al 50 per cento per determinate categorie di personale o per motivi di carattere sociale.

Art. 41a cpv. 3

Abrogato

Art. 32k

Quando venne introdotto il prepensionamento nel 1988, l'obiettivo principale consisteva nel consentire a tutti i dipendenti l'accesso al pensionamento anticipato⁹². Dato il cambiamento della situazione giuridica e demografica, il pensionamento anticipato non deve più essere promosso come finora. Per queste ragioni l'articolo in esame dev'essere adeguato sul piano redazionale e materiale. Tuttavia deve costituire ancora il fondamento giuridico per una rendita transitoria in caso di pensionamento prima del raggiungimento dell'età AVS. Per quanto concerne

⁹⁰ RS 172.220.1

⁹¹ RS 831.10

⁹² FF 1987 II 405; 414 seg. e 435 seg

la rendita transitoria, l'articolo 32k LPers si rivolge a tutti i datori di lavoro, il cui diritto del personale si orienta alla LPers. Per questa ragione esso rimanda la rispettiva impostazione e le modalità di finanziamento alle disposizioni d'esecuzione (cfr. ad es. art. 44 ordinanza del METAS del 24 ottobre 2012 sul suo personale⁹³).

Rubrica

A seguito dell'abrogazione del capoverso 3, la rubrica recita solo «Rendite transitorie».

Cpv. 1

La rendita transitoria costituisce una possibilità per l'assicurato di compensare, in caso di pensionamento volontario prima del raggiungimento dell'età AVS (pensionamento anticipato), la rendita AVS non ancora percepita. Secondo il diritto vigente, quando l'assicurato decide di percepire la rendita transitoria, il datore di lavoro è tenuto a partecipare al suo finanziamento. Il percepimento della rendita transitoria è volontario.

La disposizione cogente della LPers viene sostituita da una disposizione potestativa. Essa conferisce al datore di lavoro la possibilità di non partecipare al finanziamento della rendita transitoria. Per ogni singolo caso, la partecipazione del datore di lavoro non può superare il 50 per cento dei costi attuariali.

Cpv. 2

La formulazione corrisponde al contenuto dell'ultima frase dell'articolo 32k capoverso 2 in vigore. Il Consiglio federale è dell'opinione che anche oggi siano ancora presenti funzioni nell'ambito dell'Amministrazione federale che non consentono facilmente un'occupazione continuata fino all'età AVS (ad es. membri del Corpo delle guardie di confine). In casi di questo tipo deve essere ancora possibile sostenere il pensionamento anticipato persino con una completa assunzione dei costi della rendita transitoria.

Cpv. 3

Il capoverso 3 esistente può essere cancellato senza sostituzioni. Le prestazioni del datore di lavoro ivi citate per gli appartenenti a particolari categorie di personale verranno meno nel 2017 (art. 16 dell'Ordinanza del 2 dicembre 1991 sulle prestazioni in caso di pensionamento anticipato di dipendenti in speciali rapporti di servizio⁹⁴, abrogata con effetto al 1° luglio 2008. Inoltre, a metà 2013, la competenza di fissare un'età di pensionamento inferiore dell'età AVS è stata rinviata alle disposizioni d'esecuzione (art. 10 cpv. 2 lett. a LPers). Dal 1° luglio 2013 possono essere previsti in generale contributi previdenziali sovrapparietici (art. 32g cpv. 4 LPers). Per gli appartenenti a particolari categorie di personale l'ordinanza del 20 febbraio 2013⁹⁵ concernente il pensionamento in particolari categorie di personale prevede da metà 2013 contributi supplementari del datore di lavoro per l'indennizzo di speciali esigenze nel corso dell'esercizio della funzione.

Art. 41a cpv. 3

Questa disposizione transitoria è venuta meno il 1° luglio 2015 a seguito dell'introduzione del primato dei contributi e può essere stralciata senza sostituzioni.

⁹³ RS 941.273

⁹⁴ RU 2000 2429

⁹⁵ RS 172.220.111.35

2.1.3 Legge federale del 5 ottobre 1984⁹⁶ sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure

Con l'entrata in vigore del Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale verrà abolito lo strumento del «credito annuo di assegnazione». Al fine di continuare ad assicurare una gestione trasparente dei contributi alle costruzioni nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure, l'Assemblea federale dovrà approvare crediti d'impegno pluriennali mediante semplice decreto federale.

2.1.4 Legge federale del 4 ottobre 1974⁹⁷ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali

Nella legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali viene introdotto un nuovo articolo 4a capoverso 1 che contiene i nuovi mandati di risparmio per gli anni 2017–2019. Il mandato di risparmio contempla tutti i provvedimenti che il Consiglio federale ha la competenza di adottare in virtù dell'articolo 18 capoverso 1 lettera a della legge federale del 7 ottobre 2005⁹⁸ sulle finanze della Confederazione. La rubrica viene adeguata per poter differenziare la nuova disposizione dal vigente articolo 4.

Con l'inserimento delle misure di consolidamento in un mandato di risparmio sancito dalla legge viene evidenziato il carattere di pacchetto del programma di stabilizzazione 2017–2019 e accresciuta la sua obbligatorietà.

L'articolo 4a capoverso 1 definisce nella frase introduttiva le basi per le riduzioni, ossia il piano finanziario provvisorio 2017–2019 del 1° luglio 2015. I numeri 1–15 riportano i singoli mandati di risparmio. Le descrizioni delle relative misure si trovano nei numeri 1.2.2–1.2.16 del presente messaggio.

L'articolo 4a capoverso 2 consente al Consiglio federale di proporre, nel quadro dell'elaborazione del preventivo, una diversa ripartizione tra le differenti misure di sgravio, purché siano complessivamente realizzate le economie annue previste.

L'articolo 4a capoverso 3 riporta, da ultimo, che è fatta salva la sovranità del Parlamento in materia di preventivo, e con essa, il potere di decidere diversamente dal programma di stabilizzazione 2017–2019 in sede di allestimento del preventivo. Con i mandati di risparmio ai sensi del capoverso 1, il Parlamento soggiace a vincoli di natura politica ma non giuridica.

⁹⁶ RS 341

⁹⁷ RS 611.010

⁹⁸ RS 611.0

2.1.5

Legge federale del ... concernente il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato

Modifica proposta

Art. 13 cpv. 1 terzo periodo, 1^{bis} e 1^{ter}

¹ ... Prima della ripartizione l'accantonamento è ridotto degli importi di cui al capoverso 1^{bis}.

^{1bis} Gli importi con cui sono stati ridotti i versamenti effettuati nel fondo infrastrutturale negli anni 2016 e nel 2017 sono accreditati al Fondo come segue:

- a. 2018: importo della riduzione 2017 per la correzione del Piano finanziario 2017–2019;
- b. 2019: importo della riduzione 2016 per la correzione del Piano finanziario 2017–2019;
- c. 2020: importo della riduzione 2017 nel quadro del programma di stabilizzazione 2017–2019.

^{1ter} Se il Fondo è posto in vigore dopo il 2018, gli importi sono accreditati soltanto nei relativi anni rimanenti.

Il versamento annuo nel fondo infrastrutturale (FI) è finanziato con mezzi a destinazione vincolata provenienti dall'imposta sugli oli minerali e dalla tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali. Le previste riduzioni del versamento (vedi n. 1.1.5.2 e 1.2.13) comportano ceteris paribus un incremento di complessivamente 465 milioni dell'accantonamento per il finanziamento speciale a favore del traffico stradale per fine 2017. Poiché sono vincolati, i mezzi devono successivamente essere riattribuiti ai relativi compiti (completamento della rete ed eliminazione dei problemi di capacità delle strade nazionali). Queste restituzioni sono previste negli anni 2018–2020.

Nel 2018 si intende sciogliere il FI e sostituirlo con il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA), che riprende tra l'altro il completamento della rete e l'eliminazione dei problemi di capacità delle strade nazionali. Per questo motivo ha diritto alla restituzione della riduzione del versamento presso il FI. Le disposizioni della legge federale del ... relativa al Fondo per le strade nazionali e il traffico agglomerato LFOSTRA⁹⁹, elaborate prima delle presenti misure in materia di politica di bilancio, prevedono però che l'accantonamento per il finanziamento speciale del traffico stradale esistente a fine 2017 sarà ripartito tra il FOSTRA (probabilmente circa 2/3) e il sussistente finanziamento speciale (probabilmente circa 1/3). Di conseguenza, sarebbe possibile trasferire nel FOSTRA soltanto 310 milioni delle riduzioni, mentre i restanti 155 milioni rimarrebbero nell'accantonamento per il finanziamento speciale del traffico stradale.

Per garantire comunque un versamento completo dei 465 milioni nel FOSTRA, è necessario completare l'articolo 13 *capoverso 1* LFOSTRA e inserire i nuovi *capoversi 1^{bis} e 1^{ter}*. Il completamento del capoverso 1 assicura che l'accantonamento per il finanziamento speciale del traffico stradale venga ripartito tra FOSTRA e finanziamento speciale in base all'importo corretto (totale dell'accantonamento 2017 meno 465 mio.). Le lettere a.–c. del capoverso 1^{bis} stabiliscono quando e in che misura

⁹⁹ 2191 (15.023)

avviene la restituzione dei 465 milioni nel FOISTRA. Si tratta in particolare degli importi seguenti:

- 2018: 300 milioni (riduzione versamento FI 2017 nel quadro del piano finanziario 2017–2019)
- 2019: 100 milioni (riduzione versamento FI 2016 nel quadro del piano finanziario 2017–2019)
- 2020: 65,24 milioni (riduzione versamento FI 2017 nel quadro del programma di stabilizzazione 2017–2019).

I piani finanziari 2018 e 2019 considerano già l'addebito corrispondente nel conto della Confederazione (risp. verrà ripreso nel piano finanziario 2020 ancora da elaborare).

Se la LFOISTRA dovesse entrare in vigore soltanto nel 2019 o 2020, secondo il capoverso 1^{ter} sarebbero efficaci soltanto le lettere b. e c. (in caso di entrata in vigore nel 2020 soltanto la lett. c.).

In caso di ritardi nell'entrata in vigore della LFOISTRA, i suddetti importi sarebbero restituiti dal 2018 al FI scaglionati e per lo stesso importo. Queste restituzioni sono di competenza del Consiglio federale, ragione per cui non è necessaria nessuna normativa legale.

2.1.6 **Legge federale del 20 dicembre 1957¹⁰⁰ sulle ferrovie**

Modifica proposta

Art. 57 cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis} Il contributo si basa sui prezzi del 2016. È adeguato all'evoluzione del prodotto interno lordo reale e segue l'indice di rincaro delle opere ferroviarie. Il Dipartimento federale delle finanze disciplina i dettagli d'intesa con il DATEC

Art. 96a Disposizione transitoria della modifica del ...

Fino alla fine del 2018 il contributo dei Cantoni al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria ammonta a 500 milioni di franchi all'anno.

Nell'ambito della consultazione relativa al progetto FAIF¹⁰¹, il Parlamento ha stabilito all'articolo 57 capoverso 1 della legge federale sulle ferrovie (Lferr) una partecipazione dei Cantoni sotto forma di un contributo annuo di 500 milioni al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria. Il nuovo capoverso 1a garantisce che la disposizione determinante per il conferimento della Confederazione di cui nella legge federale concernente il Fondo per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (art. 3 cpv. 2 LFIF) valga anche per l'indicizzazione del contributo cantonale. Uno sviluppo parallelo del contributo cantonale e del contributo generale della Confederazione assicura il rispetto della partecipazione in misura adeguata dei Cantoni al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria a lunga scadenza sancita dall'articolo 87a capoverso 3 Cost. Contrariamente a quanto previsto nell'avamprogetto, la disposizione diverge sotto due aspetti dall'indicizzazione del contributo federale: l'anno di riferimento è il 2016 anziché il 2014 e il contributo

¹⁰⁰ RS 742.101

¹⁰¹ FF 2012 1283

cantonale va conteggiato in questo modo solo dal 2019. Infine verrà assicurato da una disposizione transitoria. Con questa modifica viene tenuto in considerazione un elemento sottolineato dai Cantoni in occasione della consultazione, anche se non ha potuto essere accolta la richiesta dei Cantoni di agganciare il contributo cantonale unicamente all'evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo (IPC). Tuttavia, il contributo cantonale aumenterà meno rispetto al contributo della Confederazione (che aumenta in funzione del rincaro indicizzato delle opere ferroviarie e della crescita economica reale), e quindi la quota versata dai Cantoni per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria si ridurrà nel corso del tempo. Il fatto che venga così rispettato il rapporto di finanziamento tra Confederazione e Cantoni previsto dalla disposizione FAIF spinge il Consiglio federale a portare a media scadenza e in funzione dell'evoluzione delle finanze federali a due terzi del contributo complessivo il conferimento TTPCP della Confederazione.

2.1.7 **Legge del 21 giugno 2013¹⁰² sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria**

Diritto vigente

Art. 7 cpv. 2

² Il Fondo costituisce una riserva adeguata.

Modifica proposta

Art. 7 cpv. 2

² Dal 1° gennaio 2020 il Fondo costituisce una riserva adeguata.

Art. 12 Disposizione transitoria della modifica del

¹ In deroga all'articolo 7 capoverso 1, fino alla fine del 2020 al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria possono essere concessi anticipi a carico del bilancio della Confederazione per un importo complessivo massimo di 150 milioni di franchi.

² Sugli anticipi concessi sono prelevati tassi di interesse conformi al mercato. L'Amministrazione federale delle finanze disciplina i dettagli.

Al fine di minimizzare il rischio di ritardi, soprattutto nell'ambito di progetti di ampliamento pronti per la realizzazione, una precisazione della disposizione consente di costituire la riserva di fluttuazione prevista di 300-500 milioni solo dal 2020.

Inoltre, a partire dall'entrata in vigore della disposizione (verosimilmente il 1° gen. 2018) devono essere concessi al FIF mutui di tesoreria fino a 150 milioni fino a fine 2020. La legge sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria in vigore prevede che il FIF non possa indebitarsi oltre l'anticipo concesso nell'ambito del Fondo FTP (stato al 31 dic. 2015: 8807 mio.) È possibile derogare a questo principio solo in via transitoria. Gli anticipi supplementari sono remunerati al tasso d'interesse in vigore sul mercato e devono essere rimborsati dal FIF. Le disposizioni relative al rimborso degli anticipi restano invariate (cfr. disposizioni di cui all'art. 11 cpv. 1 LFIF).

Con la possibilità di concedere al FIF mutui di tesoreria supplementari vengono di fatto rimandati a dopo il 2021 i risparmi previsti nel programma di stabilizzazione

2017–2019 conformemente al numero 1.2.16 per un importo corrispondente agli anticipi effettivamente percepiti. Inoltre nel frattempo i debiti lordi della Confederazione aumenteranno di un importo che potrà raggiungere i 150 milioni. Nell’ottica del freno all’indebitamento, questa eccezione deve essere limitata a un breve lasso di tempo.

2.1.8

Legge del 23 giugno 2006¹⁰³ sugli impianti a fune

Diritto vigente

Art. 3 cpv. 5

⁵ L'autorizzazione di esercizio è di regola rilasciata per la durata della concessione.

Art. 17 cpv. 4

⁴ Se la concessione è prorogata, l'autorizzazione d'esercizio è prorogata per la stessa durata, sempre che sia adempiuto l'obbligo di diligenza di cui all'articolo 18.

Art. 29 cpv. 2

² Le concessioni federali rilasciate conformemente al diritto anteriore rimangono valide fino alla loro scadenza. Alle autorizzazioni d'esercizio rilasciate conformemente al diritto cantonale o federale si applica l'articolo 17 capoverso 4.

Modifica proposta

Art. 3 cpv. 5

Abrogato

Art. 15a (nuovo) Modifica di impianti a fune non soggetta ad approvazione o autorizzazione

¹ Gli impianti a fune possono essere modificati senza obbligo di approvazione e di autorizzazione, se:

- a. non ledono interessi degni di protezione concernenti la pianificazione del territorio, la protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio, o terzi;
- b. secondo le disposizioni del rimanente diritto federale non sono necessarie autorizzazioni o approvazioni.

² In caso di dubbio, si applica la procedura semplificata.

³ Il Consiglio federale determina quali modifiche possono essere apportate senza approvazione e autorizzazione.

Art. 17 cpv. 4

⁴ Le autorizzazioni di esercizio degli impianti a fune concessionati sono di regola rilasciate per una durata indeterminata. L'autorizzazione di esercizio decade tuttavia con l'estinzione della concessione.

Art. 29 cpv. 2

Abrogato

Art. 29a Disposizione transitoria della modifica del ...

Se l'autorizzazione d'esercizio degli impianti a fune soggetti a concessione è stata rilasciata o rinnovata fino alla scadenza della concessione, le autorizzazioni d'esercizio rilasciate prima della modifica del ... sono considerate di durata indeterminata.

Art. 3 cpv. 5

Questa disposizione deve essere abrogata, poiché nel diritto vigente essa prevede già la medesima prescrizione di cui all'articolo 17 capoverso 4.

Art. 15a Modifica di impianti a fune non soggetta ad approvazione o autorizzazione

La trasformazione di un impianto a fune che gode di una concessione federale è sottoposta oggi obbligatoriamente a una verifica del progetto da parte dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e alla definizione della procedura da eseguire (art. 3 LIFT in combinato disposto con l'art. 36 dell'ordinanza sugli impianti a fune del 21 dicembre 2006¹⁰⁴). Questo implica che devono essere presentate all'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione anche modifiche di poco conto. L'autorità verifica la documentazione e stabilisce la procedura da eseguire. Ciò vale anche se le modifiche previste non sono rilevanti ai fini della sicurezza, non ledono diritti di terzi o non comportano rischi dal punto di vista della protezione dell'ambiente e della pianificazione del territorio. L'introduzione dell'articolo 15a crea il margine di apprezzamento necessario per escludere progetti di scarsa portata dall'obbligo di verifica. I provvedimenti proposti (rinuncia alle procedure di approvazione e autorizzazione nel caso di adeguamenti di piccola portata) sgravano il settore degli impianti a fune. Essi introducono infatti una riduzione dell'onere amministrativo e procedurale, senza incidere negativamente sull'attuale livello di sicurezza nel settore.

Art. 17 cpv. 4

Ai sensi del diritto vigente le autorizzazioni di esercizio per gli impianti a fune che godono di una concessione federale vengono rilasciate fino alla scadenza della concessione. Così, a ogni rinnovo della concessione occorre verificare se la relativa impresa ha adempiuto al suo obbligo di diligenza sotto il profilo della sicurezza e se l'autorizzazione di esercizio può quindi essere prorogata. Tuttavia, dal momento che la sicurezza dell'esercizio degli impianti a fune viene regolarmente verificata in funzione dei rischi dall'UFT in occasione di audit e controlli dell'esercizio, è possibile rinunciare a un'ulteriore verifica al momento del rinnovo della concessione. In caso di relative lacune in ambito di sicurezza l'autorità di vigilanza può sospendere le autorizzazioni di esercizio in qualsiasi momento. In futuro, le autorizzazioni di esercizio dovranno perciò essere di principio concesse con durata indeterminata, il che implica sgravi amministrativi sia presso le imprese sia presso l'autorità di vigilanza. Soltanto con l'estinzione della concessione decade anche l'autorizzazione di esercizio.

Art. 29 cpv. 2

Questa disposizione deve essere abrogata. La durata di validità delle concessioni esistenti è coperta dall'articolo 67 della legge sul trasporto di viaggiatori.

Art. 29a

In futuro le autorizzazioni di esercizio per gli impianti a fune che godono di una concessione federale verranno rilasciate con durata indeterminata (art. 3 cpv. 5 LIFT). Con l'introduzione dell'articolo 29a viene garantito che anche gli impianti già esistenti possano trarre vantaggio da questa nuova regolamentazione. Ciò determina sgravi amministrativi sia per le imprese di trasporto a fune esistenti sia per l'autorità di vigilanza, senza compromettere l'esercizio in sicurezza degli impianti.

Tuttavia, in caso di problemi legati alla sicurezza sussiste la possibilità di sospendere l'autorizzazione di esercizio, sempre che non esista una soluzione alternativa per rimediare ai problemi di sicurezza.

¹⁰⁴ RS 743.011

Diritto vigente*Art. 6 cpv. 3 primo periodo*

1 La concessione è accordata per 25 anni al massimo.

Art. 37 cpv. 1 e 2

¹ I conti e i bilanci devono essere chiusi alla fine dell'anno di esercizio. Le imprese che ricevono contributi o mutui dall'ente pubblico presentano il conto annuale, con i pertinenti documenti giustificativi, all'UFT per esame e approvazione. L'UFT può chiedere alle imprese ulteriori documenti.

² L'UFT verifica se i conti sono conformi alle prescrizioni di legge e alle relative convenzioni in materia di contributi e mutui dell'ente pubblico. Determina l'entità della verifica. La verifica dei conti nell'ottica del diritto dei sussidi da parte dell'autorità di vigilanza completa il controllo dell'ufficio di revisione dell'impresa.

³ L'impresa pubblica nel suo rapporto di gestione il risultato della verifica dei conti nell'ottica del diritto dei sussidi.

Modifica proposta*Art. 6 cpv. 3, primo periodo*

³ La concessione è accordata per 25 anni al massimo, per gli impianti di trasporto a fune per 40 anni al massimo.

Art. 37 cpv. 1 secondo periodo, e cpv. 2 primo periodo

¹ Le imprese che ricevono contributi o mutui dall'ente pubblico presentano il conto annuale, con i pertinenti documenti giustificativi, all'UFT.

² L'UFT verifica, periodicamente o all'occorrenza, se i conti sono conformi alle prescrizioni di legge e alle relative convenzioni in materia di contributi e mutui dell'ente pubblico.

Art. 67 Disposizione transitoria della modifica del ...

Le concessioni per impianti a fune rilasciate o rinnovate per la durata massima ammessa in base al diritto vigente prima della modifica del ... sono considerate rilasciate o rinnovate per 40 anni.

Art. 6 cpv. 3 primo periodo

Di regola, le concessioni per gli impianti a fune vengono accordate attualmente per 25 anni. Una proroga della durata delle concessioni fino a un massimo di 40 anni per gli impianti a fune è possibile senza compromettere il livello di sicurezza. Infatti la sicurezza dell'esercizio degli impianti viene verificata nel quadro di audit regolari. La proroga della durata delle concessioni determina sgravi sia per le imprese sia per l'autorità competente del rilascio dell'autorizzazione.

Art. 37 cpv. 1 secondo periodo, e cpv. 2 primo periodo

Le imprese di trasporto che ricevono contributi o mutui dall'ente pubblico presentano il conto annuale, con i pertinenti documenti giustificativi, all'UFT. Finora l'UFT era

tenuto a verificare nell'ottica del diritto dei sussidi ognuno dei circa 120 conti annuali. Con la presente modifica, l'UFT viene esonerato da questo obbligo. I conti delle piccole imprese di trasporto devono essere verificati solo periodicamente e in funzione dei rischi, ma non più annualmente. Al contrario, l'UFT si concentrerà sulle imprese di trasporto esposte a un maggior rischio finanziario, a cui viene attribuita importanza nazionale o in merito alle quali circostanze particolari impongano una verifica. I conti di queste imprese di trasporto continuano a essere verificati annualmente.

Se tutti i conti annuali non devono più essere verificati, il «risultato della verifica dei conti nell'ottica del diritto dei sussidi» che le imprese devono pubblicare nei rispettivi rapporti di gestione ai sensi del capoverso 3 non può più avere il carattere di un'«approvazione». Le imprese non sottoposte a verifica potrebbero infatti non ricevere un'approvazione. Questa modifica interpretativa non comporta un adeguamento giuridico e pertanto l'articolo 37 capoverso 3 resta invariato.

Art. 67

In virtù della modifica dell'articolo 6 capoverso 3 la durata della concessione per gli impianti a fune è prorogata a 40 anni al massimo. Grazie all'introduzione dell'articolo 67 viene garantito che anche gli impianti esistenti possano trarre vantaggio da questa nuova regolamentazione. La proroga della durata della concessione deve valere anche per le concessioni rilasciate per una durata minore a 25 anni secondo il diritto previgente, ovvero la durata massima ammessa dalla legge di allora. Essa genera agevolazioni amministrative per le imprese e l'autorità competente per il rilascio della concessione.

2.1.10 Legge del 7 ottobre 1983¹⁰⁶ sulla protezione dell'ambiente

Diritto vigente

Art. 17 cpv. 2

² I valori limite delle immissioni per inquinamenti atmosferici e vibrazioni, come pure il valore d'allarme per le immissioni foniche, non devono tuttavia essere superati.

Modifica proposta

Art. 17 cpv. 2

² I valori limite delle immissioni per inquinamenti atmosferici, come pure il valore d'allarme per le emissioni foniche, non devono tuttavia essere superati.

Se, nel singolo caso, l'esecuzione dell'obbligo di risanamento ai sensi dell'articolo 16 si rivelasse sproporzionata le autorità possono accordare facilitazioni. Secondo il diritto in vigore, i valori limite delle immissioni per inquinamenti atmosferici e vibrazioni, come pure il valore d'allarme per le immissioni foniche, non devono tuttavia essere superati. Con l'adeguamento dell'articolo 17 capoverso 2, in futuro potranno essere accordate facilitazioni per il risanamento delle immissioni per vibrazioni, anche quando i relativi valori limite venissero superati. In questo modo si istituisce una regolamentazione analoga per la questione del rumore; in questo caso sono ammesse facilitazioni, nella misura in cui le immissioni foniche non superino il valore d'allarme.

¹⁰⁶ RS 814.01

2.1.11 **Legge federale del 20 dicembre 1946¹⁰⁷ su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti**

Diritto vigente

Art. 95 cpv. 1^{bis} primo periodo

1^{bis} Il Fondo di compensazione AVS rimborsa inoltre alla Confederazione le altre spese derivanti dall'applicazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e da un'informazione generale degli assicurati in merito ai contributi e alle prestazioni.

Modifica proposta

Art. 95 cpv. 1^{bis} primo periodo

1^{bis} Il Fondo di compensazione AVS rimborsa inoltre alla Confederazione le altre spese derivanti dallo svolgimento delle funzioni di vigilanza, dall'applicazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e da un'informazione generale degli assicurati in merito ai contributi e alle prestazioni.

La LAVS e la LAI prevedono diverse regolamentazioni per il rimborso delle spese che insorgono presso l'UFAS per l'applicazione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti e la vigilanza in merito alle assicurazioni sociali. L'AI si fa carico delle spese per i compiti di applicazione dell'assicurazione e per quelli di vigilanza. Al contrario, nell'ambito dell'AVS, il Fondo AVS rimborsa attualmente solo le spese derivanti dall'applicazione dell'assicurazione. Con l'aggiunta proposta dell'articolo 95 capoverso 1^{bis} primo periodo LAVS, il Fondo AVS – analogamente alla regolamentazione nell'ambito dell'AI – dovrà finanziare in futuro anche le spese dei compiti di vigilanza dell'UFAS (cfr. n. 1.2.19).

2.1.12 **Legge federale del 19 giugno 1959¹⁰⁸ su l'assicurazione per l'invalidità**

Diritto vigente

Art. 78 cpv. 1

¹ Il valore iniziale del contributo della Confederazione ammonta al 37,7 per cento della media aritmetica delle uscite dell'assicurazione nel 2010 e 2011.

Modifica proposta

Art. 78 cpv. 1

¹ Il valore iniziale del contributo della Confederazione ammonta al 37,7 per cento della media aritmetica delle uscite dell'assicurazione negli anni 2010 e 2011 dopo deduzione dell'1,6 per cento.

Sulla base della 6^a revisione dell'AI (1° pacchetto di misure), dal 2014 il contributo della Confederazione all'assicurazione per l'invalidità non è più legato all'evoluzione delle uscite dell'AI. Per contro, il contributo della Confederazione cresce tenendo

¹⁰⁷ RS 831.10

¹⁰⁸ RS 831.20

conto dell'evoluzione dei salari e dei prezzi, in linea con gli introiti derivanti dall'imposta sul valore aggiunto della Confederazione. La base di partenza per la crescita è costituita dalla media dei contributi della Confederazione negli anni 2010 e 2011. Tuttavia questo valore iniziale è troppo elevato a causa di due fattori. Innanzitutto nel contributo della Confederazione per il 2011 è contenuto un pagamento arretrato di natura straordinaria e unica in relazione alla NPC. Inoltre i contributi federali negli anni 2010 e 2011 si basano ancora su interessi passivi nettamente maggiori; nel valore iniziale non viene considerato il fatto che l'onere a titolo di interessi dell'assicurazione per l'invalidità diminuisce costantemente a seguito della riduzione del debito. Con la diminuzione dell'1,6 per cento del valore iniziale pari a 3520,6 milioni (56,3 mio.) vengono corretti questi fattori, che determinano per la Confederazione un onere supplementare ingiustificato e non previsto dal legislatore (cfr. n. 1.2.20).

2.1.13 Legge federale del 18 marzo 1994¹⁰⁹ sull'assicurazione malattie

<p>Diritto vigente</p> <p><i>Art. 66 cpv. 2</i></p> <p>² Il sussidio della Confederazione corrisponde al 7,5 per cento delle spese lorde dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie.</p> <p>Modifica proposta</p> <p><i>Art. 66 cpv. 2</i></p> <p>² Il sussidio della Confederazione corrisponde al 7,3 per cento delle spese lorde dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie.</p>

Con la modifica dell'articolo 66 capoverso 2 della LAMal, il sussidio della Confederazione per la riduzione dei premi viene ridotto di 0,2 punti percentuali, passando dal 7,5 al 7,3 per cento delle spese lorde dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (cfr. n. 1.2.21).

¹⁰⁹ RS 832.10

2.1.14

**Legge federale del 19 giugno 1992¹¹⁰
sull'assicurazione militare**

¹¹⁰ RS 833.1

Diritto vigente

Art. 2 Assicurati a titolo professionale

¹ Le persone assicurate secondo l'articolo 1a capoverso 1 lettera b (assicurati a titolo professionale) versano un premio adeguato in contropartita delle prestazioni fornite loro dall'assicurazione militare:

- a. in luogo dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie secondo gli articoli 25–31 della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie; e
- b. in luogo dell'assicurazione infortuni obbligatoria per gli infortuni non professionali secondo gli articoli 10–33 della legge federale del 20 marzo 1981¹¹¹ sull'assicurazione contro gli infortuni.

² A partire dal pensionamento, gli assicurati a titolo professionale possono concludere un'assicurazione di base presso l'assicurazione militare per le affezioni risultanti da una malattia o da un infortunio (assicurazione facoltativa di base per pensionati).

³ Gli assicurati secondo il capoverso 2 hanno diritto alle prestazioni previste negli articoli 16 e 18a–21. Le altre disposizioni della presente legge si applicano per analogia all'assicurazione facoltativa di base per pensionati.

⁴ Il Consiglio federale stabilisce mediante ordinanza l'importo dei premi che gli assicurati devono versare secondo i capoversi 1 e 2. Tale importo è stabilito in funzione dei premi versati per prestazioni simili agli assicuratori dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e dell'assicurazione infortuni obbligatoria.

Modifiche proposte

Art. 2 Assicurazione facoltativa di base

Le persone assicurate ai sensi dell'articolo 1a capoverso 1 lettera b (assicurati a titolo professionale), a condizione che siano domiciliate in Svizzera, a partire dal pensionamento possono concludere un'assicurazione di base presso l'assicurazione militare per l'assunzione dei costi delle prestazioni fornite in caso di malattia e di infortunio (assicurazione facoltativa di base). L'assicurazione facoltativa di base dà diritto alle prestazioni previste negli articoli 16 e 18a–21.

Art. 27a Tessera d'assicurato

Gli assicurati a titolo professionale e le persone assicurate presso l'assicurazione facoltativa di base hanno diritto a una tessera d'assicurato ai sensi dell'articolo 42a della legge federale del 18 marzo 1994¹¹² sull'assicurazione malattie.

Titolo prima dell'art. 66a

¹¹¹ RS 832.20

Capitolo 2a Premi degli assicurati a titolo professionale e degli assicurati presso l'assicurazione facoltativa di base

Art. 66a Finanziamento

Le seguenti prestazioni dell'assicurazione militare vengono finanziate da premi:

- a. prestazioni in caso di malattia e infortunio non professionale per le persone assicurate a titolo professionale;
- b. prestazioni in caso di malattia e infortunio per le persone assicurate presso l'assicurazione facoltativa di base.

Art. 66b Premi per le prestazioni in caso di malattia

¹ La tariffa dei premi a carico degli assicurati per le prestazioni in caso di malattia è calcolata in modo da coprire almeno l'80 per cento dei costi risultanti da malattie non insorte durante il servizio, segnatamente:

- a. la cura medica (art. 16 e 18a);
- b. le spese di viaggio e di soccorso (art. 19);
- c. le cure a domicilio e le cure (art. 20);
- d. i mezzi ausiliari (art. 21);
- e. le spese di gestione amministrativa dell'evento assicurato.

² L'obbligo di versare il premio per le prestazioni in caso di malattia è sospeso quando l'assicurato a titolo professionale presta servizio per oltre 60 giorni consecutivi.

Art. 66c Premi per le prestazioni in caso di infortunio

¹ Per gli assicurati a titolo professionale, il premio per gli infortuni non professionali è uguale a quello corrispondente dell'assicurazione contro gli infortuni dovuto dagli altri impiegati della Confederazione.

² Per le persone assicurate presso l'assicurazione facoltativa di base, il premio per le prestazioni in caso di infortunio corrisponde a un supplemento al premio dovuto per le prestazioni in caso di malattia. Questo supplemento è calcolato in modo da coprire per questa categoria di assicurati i costi delle prestazioni di cui all'articolo 66b capoverso 1 in caso di infortunio.

Art. 66d Modalità

Il Consiglio federale disciplina le modalità, segnatamente:

- a. la forma di riscossione del premio;
- b. la riduzione del premio per gli assicurati delle classi di stipendio più basse;
e
- c. la procedura di adeguamento del premio all'evoluzione dei costi .

Art. 2

A seguito delle norme in materia di responsabilità su cui si fonda l'assicurazione militare, l'assicurazione facoltativa di base riservata agli assicurati a titolo professionale in pensione viene mantenuta. Per via delle difficoltà amministrative legate alla libera circolazione delle persone, questa assicurazione è tuttavia limitata agli assicurati domiciliati in Svizzera.

Art. 27a

Per semplificare la gestione dell'assicurazione e dei fornitori di prestazioni, agli assicurati a titolo professionale in attività nonché alle persone che hanno stipulato l'assicurazione facoltativa di base dell'assicurazione militare è già stata distribuita una tessera d'assicurato. Al riguardo viene ora creata la base legale.

Art. 66a-66d

Viene introdotto un nuovo capitolo sui premi. Dal 2006 gli assicurati a titolo professionale versano all'assicurazione militare un premio per il rischio di malattia e per gli infortuni non professionali. Diversamente dagli impiegati federali, essi non sono assicurati né dalla LAMal, né dalla legge del 20 marzo 1981¹¹³ sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF). Inoltre non è riscossa alcuna franchigia o partecipazione ai costi.

L'articolo 66a precisa che le prestazioni alle persone assicurate a titolo professionale e a quelle assicurate presso l'assicurazione facoltativa di base vanno finanziate mediante premi.

L'articolo 66b elenca le prestazioni che rientrano nel calcolo dei premi. Concretamente i premi devono coprire almeno l'80 per cento dei costi effettivi a carico dell'assicurazione militare per la cura medica, le spese di viaggio e di soccorso, le cure a domicilio e le cure, i mezzi ausiliari nonché le spese di gestione amministrativa. Questi devono essere commisurati ai costi amministrativi variabili degli assicurati a titolo professionale e facoltativo e sono stimati a circa l'1 per cento dei costi amministrativi complessivi dell'assicurazione militare.

Con la fissazione di un grado di copertura dei costi, in futuro i premi dovranno seguire l'evoluzione dei costi della salute e non essere improntati al guadagno massimo assicurato. Per ora si rinuncia a una copertura totale dei costi al fine di contenere l'aumento dei premi e mantenere anche in futuro l'attrattiva dell'assicurazione militare per gli assicurati a titolo facoltativo. Nella concretizzazione dell'ordinanza il Consiglio federale si orienterà pertanto alla soglia minima. Tuttavia un valore minimo non potrà escludere in futuro un aumento della copertura dei costi. Il Consiglio federale intende verificare periodicamente la copertura dei costi.

Come finora, è prevista un'esenzione dall'obbligo di versare il premio quando l'assicurato presta servizio per oltre 60 giorni consecutivi. Secondo l'articolo 66c e analogamente alla situazione attuale, il premio per gli infortuni non professionali dovuto dagli assicurati a titolo professionale in attività è uguale a quello degli altri impiegati della Confederazione. Il premio facoltativo degli assicurati in pensione, che finora era identico (parte malattia) a quello degli assicurati a titolo professionale in attività, sarà leggermente aumentato. In questo modo si tiene conto, come nel caso della LAMal, dei costi degli infortuni della categoria degli assicurati in pensione. Nel caso dell'assicurazione malattie questo supplemento ammonta a circa il 5 per cento, mentre nel caso dell'assicurazione militare sarà probabilmente inferiore.

¹¹³ RS 832.20

Secondo l'articolo 66d il Consiglio federale disciplinerà le necessarie regolamentazioni di dettaglio. Si tratta in particolare di garantire che il necessario adeguamento periodico dei premi venga effettuato in modo che i rispettivi proventi permettano di tenere conto dell'evoluzione dei costi risultanti dalle prestazioni assicurative e amministrative a favore degli assicurati a titolo professionale e facoltativo.

2.1.15 Legge federale del 20 giugno 1952¹¹⁴ sugli assegni familiari nell'agricoltura

Diritto vigente

Art. 20 cpv. 2

²La riserva è alimentata mediante un versamento annuo stabilito dal Consiglio federale ma assommante almeno al 4 per cento dell'ammontare della medesima all'inizio dell'anno.

Modifica proposta

Art. 20 cpv. 2

²L'accantonamento è remunerato.

Con l'entrata in vigore della LAF è stato costituito un accantonamento di 32 milioni. In virtù dell'articolo 20 capoverso 2 LAF, la Confederazione applica su tali fondi un tasso del 4 per cento. Conformemente all'articolo 21 capoverso 2 LAF i redditi derivanti dagli interessi spettano ai Cantoni, generando una diminuzione del loro contributo agli assegni familiari nel settore dell'agricoltura. Con la modifica proposta si intende rendere possibile una remunerazione conforme al mercato: l'aliquota in futuro non verrà più stabilita nella legge. L'Amministrazione federale delle finanze, secondo dell'articolo 70 capoverso 2 dell'OFC del 5 aprile 2006¹¹⁵, stabilirà l'aliquota tenendo conto della situazione di mercato, come anche del tipo e della durata degli averi. La remunerazione si baserà sulla rendita delle obbligazioni settennali della Confederazione (cfr. n. 1.2.23).

2.1.16 Legge del 29 aprile 1998¹¹⁶ sull'agricoltura

Con l'entrata in vigore del nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale verrà abolito lo strumento del «credito annuo di assegnazione». Al fine di continuare ad assicurare una gestione trasparente dei contributi per i miglioramenti strutturali, l'Assemblea federale potrà approvare crediti d'impegno pluriennali mediante semplici decreti federali.

¹¹⁴ RS 836.1

¹¹⁵ RS 611.01

¹¹⁶ RS 910.1

Ingresso

Il fondamento giuridico dell'attività di vigilanza sulle fondazioni è il diritto civile. Il presente atto normativo si fonda pertanto sull'articolo 122 della Costituzione federale.

Sezione 1: Istituto e obiettivo (art. 1 e 2)*Art. 1* Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni

Unitamente all'articolo 26 *capoverso 1* la disposizione costituisce l'elemento centrale del progetto. La vigilanza sulle fondazioni che in virtù dell'articolo 84 *capoverso 1* CC (le fondazioni sono sottoposte alla vigilanza degli enti pubblici [Confederazione, Cantone o Comune] a cui appartengono per la loro destinazione) sono sottoposte alla vigilanza della Confederazione non deve più essere esercitata dalla SG-DFI, ma da un istituto di diritto pubblico. L'articolo 1 conferisce pertanto all'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni (AVF) lo statuto di istituto di diritto pubblico con personalità giuridica propria.

In quanto tale, l'AVF diventa un'unità indipendente dal punto di vista finanziario e organizzativo. Conformemente al *capoverso 2*, si organizza quindi in modo autonomo e tiene una contabilità propria. Di conseguenza in base all'articolo 2 lettera f della stessa (e contrario) non sottostà alla legge federale del 7 ottobre 2005¹¹⁷ sulle finanze della Confederazione (LFC).

Conformemente al *capoverso 3*, l'AVF è gestita secondo i principi dell'economia aziendale. Nell'adempimento dei suoi compiti deve pertanto provvedere a un impiego dei mezzi economico e orientato ai risultati e alle prestazioni. In questo modo si vuole garantire che, nell'interesse delle fondazioni sottoposte a vigilanza, le risorse necessarie per l'adempimento dei compiti siano impiegate in modo parsimonioso, che il rapporto tra costi e utilità sia conveniente e che i mezzi finanziari esplicino l'effetto desiderato (cfr. art. 12 cpv. 4 della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione [LFC]).

Per garantire in futuro la necessaria flessibilità, secondo il *capoverso 4* il Consiglio federale determina la sede dell'AVF. Attualmente l'AVF si trova alla Inselgasse a Berna. Con ogni probabilità nel prossimo futuro la sede non cambierà.

L'AVF svolge unicamente compiti di vigilanza su economia e sicurezza. Un'iscrizione nel registro di commercio non sarebbe pertanto necessaria, ma presenta un vantaggio in termini di garanzia della trasparenza e della presunzione di conoscenza, in particolare per quanto concerne le persone aventi diritto di firma (art. 932 segg. del Codice delle obbligazioni¹¹⁸ [CO]). Terzi nei confronti dei quali un'iscrizione nel registro di commercio assume carattere giuridicamente vincolante non possono addurre come giustificazione che non ne erano al corrente. Come previsto dal *capoverso 5*, l'istituto sarà quindi iscritto nel registro di commercio sotto la denominazione in uso finora «Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni (AVF)».

Art. 2 Obiettivo dell'AVF

¹¹⁷ RS 611.0

¹¹⁸ RS 220

Dato che l'AVF sarà scorporata dall'Amministrazione federale centrale e trasformata in un istituto di diritto pubblico, è opportuno formulare in modo chiaro e conciso l'obiettivo perseguito dalla Confederazione con il nuovo istituto. Nella definizione dell'obiettivo, l'articolo 2 si riallaccia all'articolo 84 capoverso 2 CC, in base al quale l'autorità di vigilanza deve provvedere affinché i beni siano impiegati in conformità al fine della fondazione (cfr. anche commento ad art. 3 e 4).

Sezione 2: Compiti, competenze e collaborazione (art. 3–6)

In seguito allo scorporo dei compiti e per motivi di trasparenza¹¹⁹ è opportuno precisare nella legge i compiti e gli strumenti di vigilanza dell'AVF, come è stato fatto dalla maggior parte dei Cantoni (vedi ad es. concordato del 19 aprile 2004¹²⁰ sulla vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni della Svizzera centrale, ordinamento dell'8/del 14 giugno 2001¹²¹ sulla vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni dei Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna, entrambi disponibili soltanto in tedesco, Concordato sulla creazione e la gestione dell'Autorità di vigilanza LPP e delle fondazioni della Svizzera occidentale VD, VS, NE, JU del 23 febbraio 2011¹²² e regolamento dell'11 maggio 2015¹²³ sulla vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni della Svizzera occidentale [VD, VS, NE, JU]. Di fatto non cambiano né la ripartizione delle competenze tra l'autorità federale e le autorità cantonali, né i compiti né gli strumenti di vigilanza dell'AVF, che sono retti dagli articoli 83d e seguenti CC e sono stati concretizzati nella prassi, nella dottrina e nella giurisprudenza (in merito ai compiti e agli strumenti di vigilanza, vedi ad es. rapporto del DFI del 9 dicembre 2012¹²⁴ sul modello di alta vigilanza sulle fondazioni classiche, n. 7. In particolare, i Cantoni avranno anche in futuro la competenza di emanare disposizioni proprie per le loro autorità di vigilanza.

Art. 3 **Compiti**

Nel *capoverso 1* è definito il compito principale dell'AVF e precisato che la sua attività di vigilanza è circoscritta alle fondazioni sottoposte alla vigilanza della Confederazione in base all'articolo 84 capoverso 1 CC. Questo significa che esercita la vigilanza sulle fondazioni attive a livello nazionale o internazionale.

Nel *capoverso 2*, secondo il quale l'AVF esercita una vigilanza giuridica e deve rispettare l'autonomia delle fondazioni e la responsabilità dei loro organi, si riflette la giurisprudenza costante sul contenuto della vigilanza sulle fondazioni: *«Conformemente all'articolo 84 capoverso 2 CC, l'autorità di vigilanza provvede in generale affinché i beni della fondazione siano impiegati conformemente ai fini della fondazione. Deve badare a che gli organi della fondazione non emanino decisioni contrarie all'atto di costituzione, al regolamento della fondazione o alla legge o che siano immorali (DTF 108 II 499 consid. 5 con rimandi; Riemer, n. 48 segg. sull'art. 84 CC). La vigilanza non si limita però soltanto all'investimento e all'impiego dei beni della fondazione in senso stretto, ma è estesa per questo aspetto anche alle*

¹¹⁹ Cfr. Riemer, Hans Michael, Vereins- und Stiftungsrecht (Art. 60-89^{bis} ZGB), 2012, Stämpfli, art. 84 n. 14

¹²⁰ http://www.zbsa.ch/bvg_konkordat_20040607.pdf

¹²¹ SG BS 833.100; SGS BL 211.2

¹²² http://www.as-so.ch/fileadmin/user_upload/Documents/AS-SO/WWW/Editors/as-so/Concordat23022011v2.pdf

¹²³ http://www.as-so.ch/fileadmin/user_upload/Documents/AS-SO/WWW/Editors/bases-legales/Reglement_2015_version_vote_e_par_le_CA_11052015V2.pdf

¹²⁴ <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2013/2013-02-27/ber-edi-d.pdf>

disposizioni generali degli organi della fondazione, come l'emanazione di regolamenti e statuti ecc. e all'amministrazione in generale. Nelle questioni prettamente legate al potere discrezionale, l'autorità di vigilanza deve dare prova di grande moderazione. Deve intervenire soltanto se nell'esecuzione della volontà del fondatore gli organi di una fondazione hanno oltrepassato il loro potere discrezionale o ne hanno abusato, in altre parole, se una decisione è inammissibile perché poggia su criteri non pertinenti o non tiene conto di criteri pertinenti. Se interviene senza una base legale nella sfera di autonomia degli organi di una fondazione, l'autorità di vigilanza viola il diritto federale»¹²⁵.

Nel *capoverso 3* sono elencati in modo non esaustivo singoli compiti derivati esplicitamente o implicitamente dal CC.

Conformemente alla *lettera a* l'AVF verifica l'impiego dei beni delle fondazioni, ossia se sono utilizzati conformemente ai fini previsti (art. 84 cpv. 2 CC).

Secondo la *lettera b* esamina l'organizzazione delle fondazioni e verifica se gli organi sono conformi alla legge e se l'organizzazione è in generale adeguata all'adempimento del fine previsto (art. 83d CC).

Secondo la *lettera c* esamina se i regolamenti delle fondazioni sono conformi all'atto di costituzione per evitare che gli organi agiscano in modo non conforme all'intenzione del fondatore o non rispettino i fini della fondazione.

Secondo la *lettera d* l'AVF decide in merito alle modifiche dell'atto di fondazione. È necessario o possibile modificare l'atto di fondazione se:

- deve essere modificata l'organizzazione prevista nell'atto di fondazione per la conservazione del patrimonio o per il mantenimento del fine della fondazione (art. 85 CC);
- deve essere modificato il fine della fondazione perché ha assunto un carattere o sortito un effetto affatto diverso da quello che aveva in origine cosicché la fondazione manifestamente più non corrisponda all'intenzione del fondatore (art. 86 CC);
- nell'atto di fondazione è prevista la possibilità di modificare il fine e sono trascorsi almeno dieci anni dalla costituzione della fondazione o dall'ultima modifica chiesta dal fondatore (art. 86a CC);
- all'atto di fondazione sono apportate soltanto modifiche accessorie giustificate da motivi oggettivamente fondati e che non pregiudicano i diritti di terzi (art. 86b CC).

In base alla *lettera e* l'AVF adotta i provvedimenti necessari se una fondazione ha un'eccedenza di debiti o per lungo tempo non potrà far fronte ai propri impegni. Conformemente all'articolo 84a CC, l'AVF ordina al consiglio di fondazione di prendere le misure necessarie o, se questo non vi provvede, prende essa stessa le misure che s'impongono in base al bilancio intermedio che le è stato sottoposto. Se necessario chiede che siano prese misure di esecuzione forzata.

Secondo la *lettera f* l'AVF ha la competenza di sciogliere fondazioni. Conformemente all'articolo 88 capoverso 1 CC, pronuncia la soppressione di una fondazione se il fine non può più essere conseguito e la fondazione non può essere mantenuta mediante una modifica dell'atto di fondazione o se il fine è divenuto illecito o immorale.

¹²⁵ vedi in particolare DTF 111 II 97 segg. con rimandi

Secondo la *lettera g* l'AVF esamina, su richiesta, i progetti di statuti e regolamenti delle fondazioni. Già oggi i fondatori o i loro rappresentanti hanno la possibilità di sottoporre questi progetti all'AVF per un esame preliminare prima della costituzione della fondazione o della sua iscrizione nel registro di commercio. Questa prestazione di servizio, offerta dall'AVF nel quadro della sua attività sovrana, permette di prevenire correzioni a posteriori nell'atto di fondazione che possono generare oneri considerevoli, anche sul piano finanziario. La maggior parte delle fondazioni si avvale di questa prestazione, che si è rivelata molto utile.

Secondo il *capoverso 4* l'AVF partecipa alla preparazione di atti normativi della Confederazione che riguardano la vigilanza sulle fondazioni. Questa partecipazione ai lavori legislativi nel loro ambito di competenza costituisce un compito centrale delle autorità di vigilanza. La partecipazione dell'AVF varia molto a seconda dell'oggetto trattato e può andare dalla semplice messa a disposizione del servizio incaricato dei lavori di conoscenze specifiche fino alla (co)preparazione redazionale dell'atto normativo o modificatore (ad es. dell'ordinanza sugli emolumenti dell'AVF).

In base al *capoverso 5* il Consiglio federale può conferire all'AVF, dietro compenso, altri compiti, a condizione che siano strettamente legati ai compiti conferiti per legge e che non pregiudichino l'adempimento di questi ultimi. Si può ad esempio immaginare che il Consiglio federale deleghi all'AVF il compito di rappresentare la Confederazione in gruppi di lavoro nazionali o internazionali su questioni concernenti le fondazioni o il diritto delle fondazioni, anche se al momento non sono prevedibili deleghe di questo tipo o simili. Il conferimento di questa facoltà al Consiglio federale non ha dunque lo scopo di attribuire ulteriori compiti sovrani all'AVF rispetto alle fondazioni.

Art. 4 Strumenti di vigilanza

Per adempiere i loro compiti le autorità di vigilanza sulle fondazioni dispongono di ampie competenze e di una serie di strumenti preventivi e repressivi (correttivi). Il ricorso a questi strumenti rientra nel loro potere discrezionale. Il ventaglio è molto ampio. Un'autorità di vigilanza può ad esempio emanare diffide o ammonimenti, impartire istruzioni e, quale *ultima ratio*, procedere a esecuzioni sostitutive o adottare provvedimenti organizzativi o, se necessario, revocare il consiglio di fondazione. In questo contesto vanno menzionate le competenze esplicitamente sancite all'articolo 83d CC per colmare eventuali lacune nell'organizzazione di una fondazione, in particolare la competenza di nominare un commissario¹²⁶. Si stabilisce dapprima che l'AVF adotta le misure *necessarie*, il che è sostanzialmente espressione del principio di proporzionalità, comunque applicabile in base all'articolo 5 capoverso 2 Cost. In questo contesto trova applicazione anche la legge federale del 20 dicembre 1968¹²⁷ sulla procedura amministrativa (PA). Ne consegue in maniera esplicita che l'AVF non deve ricorrere a uno strumento di vigilanza più severo se uno più blando è sufficiente (art. 42 PA). Questo significa che l'AVF deve prendere misure soltanto se e nella misura in cui sono necessarie. La disposizione definisce inoltre espressamente i principali strumenti di vigilanza dell'AVF.

Art. 5 Obblighi delle fondazioni nei confronti dell'AVF

La disposizione specifica gli obblighi delle fondazioni e dei loro organi, che costituiscono l'elemento correlativo indispensabile per permettere all'AVF di

¹²⁶ Cfr. ad es. Rapporto del DFI del 9 dicembre 2012 sul modello di alta vigilanza sulle fondazioni classiche, n. 7; Riemer, Hans Michael, *Vereins- und Stichtungsrecht* (Art. 60-89^{bis} ZGB), 2012, Stämpfli, art. 84 n. 14 f.

¹²⁷ RS 172.021

adempiere i propri compiti di vigilanza: le fondazioni devono rendere conto ogni anno all'AVF della loro gestione (*cpv. 1*) e, su sua richiesta, trasmetterle in qualsiasi momento tutte le informazioni e tutti i documenti di cui ha bisogno per adempiere i propri compiti (*cpv. 2*).

Finora questi obblighi delle fondazioni non sono fissati in alcuna disposizione di legge esplicita. L'obbligo di rendere conto annualmente della propria gestione è stabilito, con una prassi riconosciuta da decenni, nella cosiddetta decisione di assoggettamento di una fondazione alla vigilanza dell'AVF. Come a livello cantonale (vedi ad es. concordato del 19 aprile 2004 sulla vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni della Svizzera centrale e l'ordinamento dell'8/del 14 giugno 2001 sulla vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni dei Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna), questi obblighi fondamentali saranno ora stabiliti nella legge.

Art. 6 Scambio di informazioni e assistenza amministrativa

In assenza di una normativa speciale specifica, la trasmissione di informazioni e documenti personali non pubblicamente accessibili tra le autorità federali nonché tra le autorità federali e quelle cantonali o comunali è retta dalla legge federale del 19 giugno 1992¹²⁸ sulla protezione dei dati (LPD). In base all'articolo 19 capoverso 1 lettera a LPD, gli organi federali hanno il diritto di comunicare dati personali se questi sono indispensabili al destinatario per l'adempimento del suo compito legale. Questa disposizione ha carattere di disposizione generale di assistenza amministrativa (e giuridica). Secondo la dottrina dominante, comunicare dati basandosi su di essa è possibile soltanto su richiesta e in singoli casi. Una comunicazione di dati di propria iniziativa da parte delle autorità sarebbe però inammissibile¹²⁹. La normativa prevista dalla LPD corrisponde agli standard generali dell'assistenza amministrativa dei Cantoni. Anche le autorità cantonali possono trasmettere alle autorità federali o ad altre autorità cantonali informazioni e documenti non accessibili al pubblico soltanto su espressa domanda di queste ultime (vedi art. 11 *cpv. 2* della legge sulla protezione dei dati del Cantone di San Gallo¹³⁰, par. 18 *cpv. 1* della legge sull'informazione e la protezione dei dati del Cantone di Basilea Campagna¹³¹, par. 21 *cpv. 1* lett. b della legge sull'informazione e la protezione dei dati del Cantone di Basilea Città¹³², art. 15 *cpv. 1* lett. b della legge sulla protezione dei dati personali del Cantone di Vaud¹³³, art. 25 *cpv. 1* lett. a della convenzione intercantonale relativa alla protezione dei dati e alla trasparenza nei Cantoni del Giura e di Neuchâtel¹³⁴, art. 10 *cpv. 1* lett. a della legge sulla protezione dei dati del Cantone di Friburgo¹³⁵, art. 10 della legge sulla protezione dei dati del Cantone di Berna¹³⁶). Pure in base all'esperienza, le basi legali per la trasmissione reciproca su richiesta di informazioni e dati non accessibili pubblicamente tra l'AVF e altre autorità sono pertanto sufficienti, anche nel caso in

¹²⁸ RS 235.1

¹²⁹ Vedi in particolare Bernhard Waldmann/Jürg Bickel, in: Belser/Epiney/Waldmann, *Datenschutzrecht*, 2012, Stämpfli, § 87 - 90.

¹³⁰ <http://sg.clex.ch/frontend/versions/1354?locale=de>

¹³¹ <http://bl.clex.ch/frontend/versions/1039?locale=de>

¹³² <http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/3450?locale=de>

¹³³ http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/doc.fo.html?docId=584257&Pcurrent_version=3&PetatDoc=vigueur&docType=loi&page_format=A4_3&isRSV=true&isS JL=true&outformat=html&isModifiant e=false&with_link=true

¹³⁴ http://www.lexfind.ch/dta/8286/3/pdf_loi_4761131.pdf

¹³⁵ <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3088?locale=de>

¹³⁶ <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/7?locale=de>

cui le autorità non hanno l'obbligo, ma soltanto il diritto di trasmettere informazioni e dati.

Le fondazioni e più precisamente i loro organi e i loro impiegati devono tuttavia agire, come tutte le altre persone, in conformità alla legge. Nel caso delle fondazioni sussiste inoltre il rischio che, qualora i loro organi o impiegati non agiscano in conformità alla legge, l'attività svolta e l'impiego dei beni siano contrari ai fini previsti. In considerazione della varietà di attività esercitate dalle fondazioni e dell'elevato numero di prescrizioni di legge determinanti, l'AVF non è tuttavia in grado di valutare in via definitiva se le attività di una fondazione o dei suoi organi siano integralmente e in ogni loro parte conformi alla legge. Inoltre, potrebbe rientrare nella competenza di un'altra autorità esigere da parte degli organi e degli impiegati di una fondazione il rispetto della normativa specifica e punire le eventuali violazioni. Per questa ragione l'*articolo 6 capoverso 1* conferisce all'AVF la competenza di trasmettere di propria iniziativa, vale a dire senza che le sia stato richiesto formalmente, ad altre autorità federali o ad autorità cantonali e comunali informazioni e documenti che possono servire loro per l'adempimento dei propri compiti. La trasmissione è però ammessa soltanto alle due condizioni seguenti: l'AVF deve aver un motivo per ritenere che le informazioni e i documenti trasmessi siano utili anche all'autorità destinataria per l'adempimento dei propri compiti legali e deve essere imprescindibile per l'adempimento dei suoi compiti che anche l'autorità destinataria si occupi della questione. Inoltre il *capoverso 1* è formulato in *forma potestativa*. In caso di una presunta violazione, l'AVF deve, se possibile e tenuto conto del principio costituzionale della proporzionalità, intervenire dapprima presso gli organi della fondazione e chiedere loro di intraprendere i passi necessari per chiarire la situazione giuridica e per rimediare a eventuali irregolarità. Soltanto se, per un motivo qualsiasi, non ha la possibilità di intervenire in questo modo o se il suo intervento resta infruttuoso, l'AVF può trasmettere all'autorità specificamente competente le informazioni e i documenti. In presenza di sospetto fondato di crimine o delitto l'AVF deve poter trasmettere anche dati personali particolarmente degni di protezione, tra i quali rientrano in particolare informazioni e documenti su misure e procedure di vigilanza nonché su contabilità e presentazione dei conti (*cpv. 2*).

Non è tuttavia strettamente necessario conferire a tutte le altre autorità la competenza di comunicare attivamente i dati all'AVF, anche se questo potrebbe sembrare utile. Infatti, nella prassi le autorità si rivolgono all'AVF per chiedere maggiori informazioni su una determinata fondazione quando sono confrontate con un comportamento illecito. L'AVF può chiedere le informazioni e i documenti necessari alla fondazione stessa e avviare quindi i provvedimenti eventualmente opportuni dal punto di vista del diritto delle fondazioni. Per questo, la competenza di comunicare attivamente dati all'AVF, esclusi i dati personali particolarmente degni di protezione, può essere limitata alle autorità federali (*cpv. 3*).

In relazione all'*articolo 6* va ricordato che in virtù dell'*articolo 22a capoverso 1* LPers gli impiegati dell'AVF già oggi non solo possono, ma devono denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai loro superiori o al Controllo federale delle finanze i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constatano o sono loro segnalati nell'esercizio della loro funzione. La disposizione contempla tutti i tipi di crimine e delitto perseguibili d'ufficio commessi sia all'interno che all'esterno dell'Amministrazione federale da impiegati della Confederazione o da terzi. L'obbligo di denuncia scatta già in caso di sospetto fondato¹³⁷. Per i collaboratori

¹³⁷ FF 2008 7093, in particolare pag. 7146

dell'AVF l'obbligo di denuncia resterà valido, in quanto anche nel nuovo istituto di diritto pubblico saranno soggetti alla LPers (art. 12 del disegno).

Sezione 3: Organizzazione (art. 7–11)

Art. 7 Organi

Conformemente all'organizzazione usuale di un istituto di diritto pubblico della Confederazione, gli organi dell'AVF sono il consiglio di amministrazione, la direzione e l'ufficio di revisione. I compiti degli organi sono descritti separatamente nei pertinenti articoli.

Art. 8 Consiglio di amministrazione: composizione, nomina e organizzazione

Le disposizioni si basano essenzialmente sulle normative usuali per gli istituti di diritto pubblico.

Secondo il *capoverso 1*, il consiglio di amministrazione è l'organo direttivo superiore dell'AVF. Il consiglio di amministrazione deve occuparsi delle questioni e delle decisioni strategiche e deve pertanto essere sgravato dagli affari quotidiani in modo che possa dedicarsi alla gestione a lungo termine dell'AVF. In considerazione dei compiti relativamente circoscritti dell'AVF e del suo effettivo relativamente ridotto rispetto ad altri istituti della Confederazione, il consiglio di amministrazione non deve essere troppo numeroso. Il *capoverso 1* prevede pertanto che l'AVF sarà amministrata da un minimo di tre a un massimo di cinque amministratori, che devono essere competenti in materia e indipendenti. Sono in particolare richieste una certa esperienza nel campo delle fondazioni o in un qualsiasi settore affine alla vigilanza oppure conoscenze di economia aziendale o diritto. Inoltre, non possono essere nominate persone che lavorano per una fondazione sottoposta alla vigilanza dell'AVF o che siedono in un suo organo. Non è invece esclusa a priori la nomina di persone che svolgono un'attività per una fondazione sottoposta a vigilanza cantonale. Conformemente all'articolo 8j capoverso 2 dell'ordinanza del 25 novembre 1998¹³⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), è compito del Consiglio federale stabilire il profilo dei requisiti che i membri del consiglio di amministrazione devono soddisfare. In questo contesto va anche sottolineato che il Consiglio federale ha emanato disposizioni sulla rappresentanza dei sessi negli istituti di diritto pubblico della Confederazione.

Il *capoverso 2* prevede l'obbligo per i candidati di notificare le loro relazioni d'interesse. L'AVF è inoltre soggetta alle disposizioni sulla ricasazione della PA.

Conformemente al *capoverso 3*, il Consiglio federale nomina, sulla base del profilo dei requisiti, i membri del consiglio di amministrazione, che può riconfermare due volte, e ne designa il presidente. Conformemente al principio guida 7 del rapporto sul governo d'impresa, per seri motivi il Consiglio federale può revocare i membri del consiglio di amministrazione. Si è in presenza di seri motivi se un membro si rende colpevole di una grave violazione dei propri obblighi o se un conflitto d'interesse duraturo di un membro non può essere risolto diversamente. La decisione deve poter essere impugnata mediante ricorso, per cui è necessario aggiungere all'articolo 33

¹³⁸ RS 172.010.1

lettera b della legge del 17 giugno 2005¹³⁹ sul Tribunale amministrativo federale (LTAF) un pertinente numero 7.

Conformemente al *capoverso 4* il rapporto contrattuale di mandato tra l'AVF e i membri del suo consiglio di amministrazione è retto dal diritto pubblico. Sussidiariamente, sono applicabili per analogia le disposizioni sui mandati del CO¹⁴⁰. Fatto salvo l'articolo 6a, la LPers non si applica ai membri del consiglio di amministrazione. L'onorario e le altre condizioni contrattuali sono retti dall'articolo 6a LPers e dal pertinente diritto di esecuzione, in particolare dall'ordinanza del 19 dicembre 2003¹⁴¹ sulla retribuzione dei quadri (art. 1 lett. a). Questa ordinanza contiene anche disposizioni sull'equa rappresentanza delle lingue nazionali nei consigli di amministrazione e sulle occupazioni accessorie. Se soddisfano le condizioni della legge federale del 25 giugno 1982¹⁴² sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP), i membri del consiglio di amministrazione devono essere assicurati presso una cassa di previdenza professionale.

Conformemente al principio guida 6 del rapporto sul governo d'impresa, il *capoverso 5* obbliga i membri del consiglio di amministrazione ad adempiere tutti i loro compiti e obblighi con la massima diligenza e a tutelare in buona fede gli interessi dell'AVF.

In virtù del *capoverso 6*, il consiglio di amministrazione risponde al Consiglio federale della compatibilità delle relazioni d'interesse contratte dai suoi membri dopo la nomina con la funzione che svolgono in seno all'AVF. Il consiglio di amministrazione è tenuto a controllare e valutare costantemente le relazioni d'interesse dei suoi membri. Se un suo membro intrattiene una relazione d'interesse incompatibile con il mandato e persiste nel mantenerla, il consiglio d'amministrazione deve chiedere al Consiglio federale la revoca del membro in questione.

In base al *capoverso 7* i membri del consiglio d'amministrazione sono tenuti al segreto d'ufficio. Il regolamento di organizzazione disciplina la possibilità di svincolare i membri dal segreto d'ufficio, in particolare nel caso in cui siano chiamati a testimoniare in un procedimento giudiziario. I membri potranno esprimersi soltanto previa autorizzazione scritta dell'AVF.

Art. 9 Consiglio d'amministrazione: compiti

Nell'*articolo 9* sono elencati i compiti del consiglio d'amministrazione, che sono quelli usualmente svolti da un tale organo. In quanto organo direttivo superiore, il consiglio di amministrazione, contrariamente a determinate commissioni amministrative, non avrà il compito, o lo avrà soltanto in casi particolari, di prendere decisioni materiali su singoli casi o emanare decisioni amministrative.

Conformemente al principio guida 16 del rapporto sul governo d'impresa, in quanto proprietaria la Confederazione dirige sul piano strategico le unità rese autonome, fissando obiettivi sovraordinati da raggiungere a medio termine (cfr. art. 8 cpv. 5 LOGA ¹⁴³). La *lettera a* conferisce al consiglio di amministrazione dell'AVF la competenza di fissare obiettivi strategici, come previsto dal principio guida 17 del rapporto sul governo d'impresa, in base al quale la fissazione degli obiettivi strategici

¹³⁹ RS 173.32

¹⁴⁰ RS 220

¹⁴¹ RS 172.220.12

¹⁴² RS 831.40

¹⁴³ RS 172.010

delle unità che svolgono prevalentemente compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza compete al consiglio d'amministrazione, che deve però sottoporli, in quanto punti di riferimento per l'alta vigilanza del Parlamento, all'approvazione del Consiglio federale, al quale deve riferire ogni anno sul loro raggiungimento, conformemente al principio guida 18 del rapporto sul governo d'impresa. Il Consiglio federale ha la competenza di approvare gli obiettivi strategici nel loro insieme oppure di esercitare una sorta di diritto di veto negando la sua approvazione. Nella sua decisione non può tuttavia modificare direttamente gli obiettivi strategici approvati dal consiglio d'amministrazione. La *lettera a* corrisponde per altro sostanzialmente all'articolo 30a lettera b LSR.

Nella *lettera b* è conferita al consiglio d'amministrazione la competenza di regolamentare nel dettaglio l'organizzazione dell'AVF. Con il conferimento di questa autonomia organizzativa si intende rafforzare l'indipendenza dell'AVF. Quello che non deve essere necessariamente regolamentato nella legge, sarà disciplinato successivamente nel regolamento di organizzazione.

La *lettera c* conferisce al consiglio d'amministrazione l'incarico di definire nel regolamento di organizzazione le regole per la gestione dei conflitti di interesse e di adottare i provvedimenti necessari nei singoli contratti.

Con riferimento alla *lettera d* si rimanda al commento ad articolo 12.

In virtù delle *lettere e-g*, il consiglio d'amministrazione vigila sull'operato della direzione e sorveglia l'attuazione delle sue decisioni e istruzioni. Il consiglio di amministrazione decide in merito alla costituzione, alla modifica e allo scioglimento del rapporto di lavoro con il direttore e con gli altri membri della direzione e deve sottoporre all'approvazione del Consiglio federale la decisione in merito alla costituzione o allo scioglimento del rapporto di lavoro con il direttore.

Sulla base della *lettera h*, l'AVF deve disporre di un sistema di gestione dei rischi e di controllo interno adeguato alle proprie esigenze. Il sistema di gestione dei rischi deve definire i potenziali rischi per l'adempimento dei compiti, monitorarli e nel limite del possibile minimizzarli con un impiego ragionevole di risorse. Il sistema di controllo interno verifica invece periodicamente i rischi operativi di natura finanziaria e l'efficacia dei controlli nei processi finanziariamente rilevanti.

Secondo la *lettera i*, il consiglio di amministrazione ha il compito di approvare il preventivo elaborato dalla direzione.

Secondo la *lettera j*, il consiglio di amministrazione è responsabile della redazione della relazione annuale sulla gestione di cui all'articolo 17, che sottopone per approvazione al Consiglio federale e che pubblica una volta approvata. Dando scarico ai membri del consiglio di amministrazione, il Consiglio federale riconosce, alla stregua dell'assemblea generale delle società anonime (art. 698 cpv. 2 n. 5 CO), che per il periodo in esame non sussistono pretese per gestione scorretta contro il consiglio di amministrazione. Il scarico vale solo per i fatti noti ed è opponibile solo all'istituto e alla Confederazione (analogamente all'art. 758 CO).

Il personale dell'AVF è assicurato presso la Cassa di previdenza della Confederazione PUBBLICA (art. 13). Conformemente all'articolo 32d capoverso 2 LPers, ogni datore di lavoro della Cassa di previdenza della Confederazione è parte contraente nel contratto comune di affiliazione. Conformemente alla *lettera k*, l'AVF è rappresentata dal consiglio di amministrazione.

Art. 10 Direzione

Secondo il *capoverso 1*, la direzione gestisce l'AVF dal punto di vista operativo e ne è dunque l'organo esecutivo superiore. Sarà compito del consiglio di amministrazione prevedere nel regolamento di organizzazione una direzione adeguata all'istituto con un'appropriata ripartizione interna delle competenze e dei compiti. Considerati la relativa esiguità dell'effettivo dell'AVF e il campo relativamente ristretto dei suoi compiti, la direzione potrebbe essere composta, almeno in un primo momento, unicamente dal direttore e dalla persona titolare della sua supplenza ed eventualmente incaricata di altri compiti oltre a quelli di gestione.

Nel *capoverso 2*, che concretizza il capoverso 1, sono elencati i compiti essenziali della direzione, che gestisce gli affari (*lett. a*), emana le decisioni dell'AVF in conformità al regolamento di organizzazione (*lett. b*) e rappresenta l'istituto verso l'esterno (*lett. e*). La direzione decide anche in merito alla costituzione, alla modifica e alla risoluzione dei rapporti di lavoro con il personale al di fuori di essa (*lett. f*).

La direzione elabora inoltre le basi decisionali per il consiglio di amministrazione (*lett. c*), al quale riferisce regolarmente e che informa immediatamente in caso di avvenimenti particolari (*lett. d*).

L'elenco non è esaustivo. La *lettera g* precisa infatti che la direzione adempie tutti i compiti che la nuova legge non conferisce ad altri organi. Questa disposizione ha lo scopo di evitare conflitti di competenza nocivi tra la direzione e il consiglio di amministrazione e di esplicitare l'importanza della direzione in quanto organo rappresentato in permanenza e direttamente responsabile dell'adempimento dei compiti. Dal catalogo dei compiti emerge così che la direzione, e di conseguenza soprattutto il direttore, riveste un ruolo centrale nell'istituto. La direzione deve in particolare preparare adeguatamente gli affari del consiglio di amministrazione in modo che l'organo strategico – in ultima analisi anche nell'interesse di chi è tenuto a versare emolumenti e tasse – possa esercitare la sua funzione nei tempi più brevi possibili.

Art. 11 Ufficio di revisione

L'AVF tiene una contabilità propria. Di conseguenza il Consiglio federale è tenuto, secondo il *capoverso 1*, a nominare un ufficio di revisione. Per questo incarico si prevede di designare l'AFF.

Secondo il *capoverso 2*, alla revisione si applicano per analogia le disposizioni del diritto della società anonima, vale a dire le disposizioni sulla revisione limitata, come è per esempio il caso per l'autorità di sorveglianza sui revisori (vedi art. 32 cpv. 2 LSR). Viste le sue dimensioni ridotte, non è necessario applicare per analogia all'AVF le disposizioni sulla revisione ordinaria. La revisione limitata non è soltanto sufficiente, ma corrisponde anche a una richiesta formulata dall'AFF nella fase di preparazione del presente progetto.

L'ufficio di revisione riferisce al consiglio di amministrazione e al Consiglio federale i risultati della sua revisione (*cpv. 3*). Il Consiglio federale può chiedere all'ufficio di revisione chiarimenti su determinati fatti (*cpv. 4*).

Sezione 4: Personale (art. 12 e 13)

Art. 12 Rapporti d'impiego

In base al principio guida 29 di cui all'allegato del rapporto supplementare del Consiglio federale del 25 marzo 2009¹⁴⁴ concernente il rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale, per il personale delle unità scorporate che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza occorre prevedere uno statuto di diritto pubblico nel quadro della LPers. Di conseguenza, secondo il *capoverso 1* il personale dell'AVF è soggetto alla LPers.

Con la sua costituzione, l'AVF diventa datore di lavoro ai sensi dell'articolo 3 LPers (*cpv.* 2). Ha così la competenza, secondo l'articolo 37 capoversi 3 e 3^{bis} LPers, di emanare disposizioni di esecuzione in materia di personale, fatta salva l'approvazione del Consiglio federale, nella misura in cui non rientrano nella competenza esclusiva del Consiglio federale. È previsto che per le disposizioni di esecuzione l'AVF dichiara per principio ancora applicabili l'ordinanza del 3 luglio 2001¹⁴⁵ sul personale (OPers), l'ordinanza del DFF del 6 dicembre 2001¹⁴⁶ concernente l'ordinanza sul personale federale (O-OPers) e l'ordinanza del 26 ottobre 2011¹⁴⁷ sulla protezione dei dati personali del personale federale (OPDPers) ed emani disposizioni proprie soltanto nei settori nei quali è strettamente necessario. L'ordinanza sul personale del consiglio di amministrazione disciplinerà pertanto le competenze in materia di personale, lo stipendio medio versato dall'AVF ed eventuali prestazioni salariali accessorie. Nel quadro del processo di approvazione da parte del Consiglio federale ne sarà verificata la compatibilità con la LPers.

Art. 13 Cassa pensioni

Conformemente al rapporto supplementare del Consiglio federale del 25 marzo 2009 concernente il rapporto sul governo d'impresa, lo statuto previdenziale deve rientrare nella stessa sfera giuridica dello statuto del personale, ovvero nel diritto pubblico. Secondo l'articolo 12 capoverso 1, il personale dell'AVF è soggetto alla LPers. Giusta il *capoverso 1* è quindi assicurato presso PUBBLICA conformemente agli articoli 32a–32m LPers.

Secondo l'articolo 32a capoverso 2 LPers, le unità amministrative federali decentralizzate dotate di personalità giuridica e contabilità proprie che in virtù di una legge speciale dispongono delle competenze del datore di lavoro in materia di diritto del personale e hanno la competenza di emanare un proprio statuto del personale assicurano i propri dipendenti presso PUBBLICA. Conformemente all'articolo 32b capoverso 2 LPers, dal punto di vista del diritto previdenziale l'AVF è considerata datore di lavoro.

Secondo il diritto vigente al momento della stesura del presente messaggio, l'AVF dovrebbe quindi costituire una cassa di previdenza propria con i propri dipendenti e pensionati (art. 32b *cpv.* 2 della LPers in combinato disposto con l'art. 32d *cpv.*). Poiché però questo, considerate le esigue dimensioni dell'istituto, non sarebbe ragionevole, nel presente progetto si stabilisce che i dipendenti del futuro istituto restino affiliati alla Cassa di previdenza della Confederazione. Conformemente all'articolo 32d capoverso 3 LPers, PUBBLICA terrà per l'AVF una contabilità separata.

A questo proposito va ricordato che disposizioni analoghe sono previste anche nei disegni della legge su Innosuisse e della legge sui fondi di compensazione, i cui

¹⁴⁴ FF 2009 2225

¹⁴⁵ RS 172.220.111.3

¹⁴⁶ RS 172.220.111.31

¹⁴⁷ RS 172.220.111.4

messaggi sono stati licenziati dal Consiglio federale rispettivamente il 25 novembre 2015¹⁴⁸ e il 18 dicembre 2015¹⁴⁹.

Nell'allegato al disegno della legge sui fondi di compensazione è inoltre prevista una modifica all'articolo 32 LPers che consentirebbe al Consiglio federale di impedire la costituzione di casse di previdenza troppo piccole, ad esempio quando, a causa dell'insufficiente capacità di rischio dovuta alle dimensioni, la costituzione di una cassa di previdenza propria fosse poco ragionevole dal punto di vista attuariale. Poiché al momento della stesura del presente messaggio la citata modifica dell'articolo 32d LPers era ancora al vaglio del Parlamento, nel *capoverso 2* si dispone direttamente che l'AVF sia affiliata alla Cassa di previdenza della Confederazione. Una tale disposizione a livello di legge non sarà tuttavia più necessaria se la modifica dell'articolo 32d LPers, come richiesto dal Consiglio federale, sarà adottata dal Parlamento. Nel caso in cui al momento dell'entrata in vigore della modifica della LPers la legge sull'AVF fosse ancora dibattuta in Parlamento, il *capoverso 2* potrebbe essere stralciato. In questo caso, il Consiglio federale avrebbe la competenza decisionale di accogliere la richiesta di affiliazione alla Cassa di previdenza della Confederazione da parte di un'unità decentralizzata qual è l'AVF. Di questo bisognerà tener conto nel prosieguo dei lavori del presente progetto.

L'AVF è anche il datore di lavoro responsabile dei beneficiari di rendite dell'attuale AVF (vedi art. 28 del disegno).

Sezione 5: Finanziamento e finanze (art. 14–21)

Art. 14 Finanziamento

L'AVF finanzierà tutte le sue attività di vigilanza con emolumenti e tasse. Come nella vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni della Svizzera centrale e dei Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna, anche nell'AVF sarà pertanto introdotta, accanto agli emolumenti per le singole decisioni e prestazioni di servizi, una tassa di vigilanza annuale (vedi concordato del 19 aprile 2004 sulla vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni della Svizzera centrale, l'ordinamento dell'8/del 14 giugno 2001 sulla vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni dei Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna e il concordato del 23 febbraio 2013¹⁵⁰ sulla creazione e l'esercizio dell'autorità di vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni della Svizzera occidentale tra i Cantoni di Vaud, del Vallese, di Neuchâtel e del Giura).

La novità essenziale è che gli emolumenti e le tasse di vigilanza annuali dovranno in futuro coprire tutte le spese delle attività di vigilanza, incluse quelle per l'infrastruttura e la logistica, soprattutto nei settori dell'informatica, delle finanze e delle risorse umane, che attualmente sono coperte soltanto in parte dagli emolumenti.

Art. 15 Emolumenti

Riscuotendo emolumenti per le decisioni e le prestazioni di servizi conformemente al *capoverso 1*, l'AVF fatturerà il suo lavoro, cioè quella parte del suo lavoro che svolge per singole fondazioni o determinate persone. A questo proposito va segnalato che il concetto di «decisione» non deve essere inteso in senso strettamente formale. Per

¹⁴⁸ FF **2015** 7833, 7811

¹⁴⁹ FF **2016** 255 297

¹⁵⁰ http://www.as-so.ch/fileadmin/user_upload/Documents/AS-SO/WWW/Editors/as-so/Concordat23022011v2.pdf

«decisioni» si intendono qui per esempio anche le disposizioni e istruzioni impartite a fondazioni sprovviste di rimedi giuridici. Sono considerate prestazioni di servizi a favore di singole fondazioni le prestazioni che l'AVF fornisce nel quadro della sua attività di vigilanza. Si tratta in primo luogo degli esami preliminari di progetti di statuti e regolamenti che l'AVF esegue su richiesta in vista della costituzione di fondazioni. Come finora, il Consiglio federale disciplinerà i dettagli in virtù dell'articolo 46a LOGA (cpv. 2).

Art. 16 Tassa di vigilanza

Conformemente al *capoverso 1*, l'AVF riscuote una tassa annuale per le spese di vigilanza non coperte dagli emolumenti. In questo modo potrà finanziare l'onere di base generale che deve sostenere ogni anno, più o meno per lo stesso importo, per la vigilanza (ad es. i costi infrastrutturali), indipendentemente dal volume delle attività svolte per le singole fondazioni. L'onere di base complessivo non dipende direttamente nemmeno dalle dimensioni delle fondazioni e potrebbe quindi essere suddiviso in parti uguali. Al Consiglio federale è tuttavia conferita la competenza di fissare la tassa di vigilanza in base al patrimonio lordo delle fondazioni. Può così ripartire le fondazioni in classi di patrimonio, prevedere un importo massimo, prevedere la suddivisione della tassa di vigilanza in una parte fissa e in una parte variabile ed esonerare le fondazioni con un patrimonio lordo esiguo dal versamento della parte variabile (cpv. 2). In questo modo si possono imporre oneri più lievi alle «piccole» fondazioni ed evitare oneri eccessivi a quelle di «grandi» dimensioni. Nel settore della vigilanza sulle fondazioni, la suddivisione della tassa di vigilanza in una tassa fissa di base e in una tassa variabile supplementare è praticata anche in certi Cantoni, a livello federale è prevista per esempio nel settore della vigilanza sui mercati finanziari per i compiti della FINMA (cfr. art. 15 cpv. 3 LFINMA).

Art. 17 Relazione sulla gestione

La relazione sulla gestione dell'AVF comprende il conto annuale rivisto e il rapporto di attività dell'AVF (cpv. 1). Il conto annuale si compone del bilancio, del conto economico e dell'allegato (cpv. 2). Il rapporto di attività contiene in particolare indicazioni sulla gestione dei rischi, sull'evoluzione del personale (numero di posti a tempo pieno in media all'anno) e sulle relazioni d'interesse dei membri del consiglio di amministrazione (cpv. 3).

Art. 18 Presentazione dei conti

L'articolo riprende i principi essenziali della presentazione dei conti secondo la LFC¹⁵¹ (cfr. art. 47 LFC; ma anche art. 31 e 38 LFC). Per i principi della presentazione regolare dei conti è pure possibile fondarsi sull'articolo 958c CO, soprattutto per quanto riguarda la chiarezza, la comprensibilità, la completezza, l'affidabilità, l'essenzialità, la prudenza, la continuità nella presentazione e nei criteri di valutazione e il principio dell'espressione al lordo (cpv. 1 e 2). Le norme d'iscrizione a bilancio e di valutazione vanno indicate nell'allegato al bilancio (cpv. 3).

Art. 19 Tesoreria

Le liquidità dell'AVF saranno amministrate dalla tesoreria centrale della Confederazione, che è gestita dall'AFF. Per garantire la solvibilità dell'AVF, l'AFF può accordarle prestiti a interessi di mercato. I prestiti sono versati attraverso un conto corrente dell'AVF presso la Confederazione. In cambio, pure a interessi di mercato,

¹⁵¹ RS 611.0

l'AVF investe le sue eccedenze presso la Confederazione. L'AFF e l'AVF definiscono i dettagli in un contratto di diritto pubblico.

Art. 20 Responsabilità

Attualmente la responsabilità per danni causati a terzi dall'AVF nel quadro dell'adempimento dei suoi compiti in quanto unità dell'Amministrazione federale centrale è retta dall'articolo 3 della legge del 14 marzo 1958¹⁵² sulla responsabilità LResp. In base a questa disposizione la Confederazione risponde del danno cagionato illecitamente a terzi da un funzionario nell'esercizio delle sue funzioni, senza riguardo alla colpa del funzionario. Si tratta di una responsabilità causale senza limiti di importo. Anche quale istituto di diritto pubblico con personalità giuridica propria, l'AVF continuerà ad essere soggetta alle disposizioni sulla responsabilità patrimoniale (causale e senza limiti di importo) stabilite nella LResp e dovrà quindi rispondere con il proprio patrimonio del comportamento illecito dei suoi organi o del suo personale, conformemente all'articolo 19 di tale legge. Se non è in grado di coprire completamente il danno, della somma rimanente risponde la Confederazione (responsabilità sussidiaria, anch'essa indipendente dalla colpa del funzionario). Per l'AVF, tuttavia, il disciplinamento della responsabilità è stato precisato conformemente al principio guida 11 del rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sul governo di impresa. Secondo il *capoverso 2*, l'AVF è considerata responsabile soltanto se viola doveri d'ufficio fondamentali o se i danni non sono riconducibili alla violazione di obblighi da parte degli organi o del personale di una fondazione su cui esercita la vigilanza. Di conseguenza, la violazione di obblighi da parte della fondazione esclude la responsabilità dell'AVF, anche quando questa abbia violato doveri fondamentali nell'esercizio dei suoi compiti di vigilanza (*lett. b*). Con questa disposizione viene limitata anche la responsabilità sussidiaria della Confederazione. Il disciplinamento della responsabilità previsto all'articolo 20 è dunque del tutto conforme allo standard delle più recenti disposizioni legali sulla responsabilità delle unità della vigilanza su economia e sicurezza rese autonome (vedi art. 36a LSR, art. 19 LFINMA e art. 16 della legge federale del 22 giugno 2007¹⁵³ sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare).

Art. 21 Imposte

La disposizione riflette la situazione giuridica generale degli istituti di diritto pubblico della Confederazione.

In base all'articolo 62d LOGA, gli istituti della Confederazione sono esenti da qualsiasi imposta cantonale o comunale, eccettuati gli immobili che non servono direttamente a scopi di pubblica utilità. Pertanto, come formulato espressamente al *capoverso 2*, per quanto riguarda l'imposta immobiliare anche l'AVF è un soggetto fiscale. Poiché presumibilmente non possiederà mai immobili che non siano direttamente funzionali all'adempimento dei suoi compiti sovrani, l'AVF non dovrà quindi pagare nessuna imposta immobiliare.

Per quanto riguarda l'imposizione da parte della Confederazione (*cpv. 1*) vale quanto segue:

Secondo la legge federale del 14 dicembre 1990¹⁵⁴ sull'imposta federale diretta (LIFD), gli istituti della Confederazione sono esenti dall'imposta federale diretta.

¹⁵² RS 170.32

¹⁵³ RS 732.2

¹⁵⁴ RS 642.11

Gli istituti della Confederazione, e quindi anche l'AVF, sono invece soggetti all'imposta sul valore aggiunto. L'AVF riscuote tuttavia emolumenti soltanto per le prestazioni di servizi fornite nel quadro della sua attività sovrana (ad es. l'esame di progetti di statuti e regolamenti di fondazioni secondo l'art. 3 cpv. 2 lett. g) e sui relativi emolumenti incassati non deve quindi versare alcuna imposta sul valore aggiunto. Va inoltre precisato che sono esenti dall'imposta sul valore aggiunto anche eventuali indennità ai sensi dell'articolo 14.

La Confederazione e i suoi istituti sono inoltre soggetti alla legge federale del 13 ottobre 1965¹⁵⁵ sull'imposta preventiva (LIP). Secondo l'articolo 24 capoverso 1 LIP, gli istituti della Confederazione, e quindi anche l'AVF, hanno diritto al rimborso dell'imposta preventiva, se i valori che hanno fruttato il reddito imponibile figurano nei conti.

Infine, secondo la legge federale del 27 giugno 1973¹⁵⁶ sulle tasse di bollo (LTB), gli istituti della Confederazione sono considerati negoziatori di titoli se nei loro conti dichiarano documenti imponibili ai sensi della LTB e sottostanno pertanto soggettivamente alla tassa di negoziazione (art. 13 cpv. 3 lett. f LTB). Possono essere inoltre soggettivamente sottoposti all'obbligo fiscale per il pagamento di premi assicurativi (cfr. art. 21 lett. b LTB). L'AVF non possiederà o acquisterà comunque mai documenti né pagherà mai premi assicurativi imponibili ai sensi della LTB. Di conseguenza, non dovrà mai versare le relative imposte.

Sezione 6: Contratti di prestazione e di usufrutto con la Confederazione (art. 22)

Rispetto ad altri istituti di diritto pubblico della Confederazione, l'AVF manterrà a medio termine una dimensione relativamente ridotta. Per questa ragione, non sarebbe economicamente ragionevole se introducesse e sviluppasse servizi propri per il settore del personale, delle finanze e dell'informatica incluse l'infrastruttura e la logistica necessarie. L'AVF deve piuttosto poter beneficiare delle competenze di cui dispone l'Amministrazione federale centrale e trarre vantaggi dalle sinergie. Inoltre, deve poter utilizzare direttamente una parte dell'infrastruttura della Confederazione e continuare ad occupare, per esempio, gli attuali locali alla Inselgasse a Berna.

Per questa ragione, all'*articolo 22* è previsto che la Confederazione potrà affittare immobili all'AVF (*cpv. 1*). Potrà inoltre fornirle prestazioni di servizi nel settore del personale, delle finanze, dell'informatica e della logistica e gestire per essa la pertinente infrastruttura, in particolare il sistema d'informazione concernente il personale, o mettergliela a disposizione. Grazie a questa possibilità, l'AVF potrà evitare tra l'altro migrazioni e adeguamenti (*cpv. 2*). L'infrastruttura messa a disposizione e gli immobili affittati resteranno di proprietà della Confederazione, che provvederà alla loro manutenzione (*cpv. 3*). Per le prestazioni fornite, fatturerà all'AVF un importo adeguato (*cpv. 4*). I dettagli saranno disciplinati in contratti di diritto pubblico che l'AVF stipulerà con i servizi federali interessati, per esempio, per quello che riguarda la fruizione di prestazioni informatiche, in un accordo per l'usufrutto di servizi informatici standard per terzi.

L'AVF non cede alcuna competenza all'Amministrazione federale centrale. Potrà ad esempio chiedere consulenze al servizio del personale della SG-DFI senza per questo trasferirgli competenze decisionali. Inoltre, in tutti i settori resta giuridicamente libera

¹⁵⁵ RS 642.21

¹⁵⁶ RS 641.10

di decidere se vuole ricorrere a prestazioni dell'Amministrazione federale centrale o meno. Per esempio, potrebbe gestire in proprio un sistema d'informazione concernente il personale o farlo gestire da terzi, per esempio da un altro istituto di diritto pubblico della Confederazione anch'esso soggetto alla LPers.

Sezione 7: Indipendenza tecnica, vigilanza e protezione giuridica (art. 23–25)

Art. 23 Indipendenza tecnica

L'*articolo 23* stabilisce espressamente uno degli obiettivi essenziali del progetto: dal punto di vista tecnico, l'AVF deve esercitare la vigilanza sulle fondazioni in modo indipendente. In particolare, nelle sue decisioni non sarà vincolata neppure sul piano formale a istruzioni del Consiglio federale o di altre autorità amministrative (vedi n. 2.2 primo paragrafo).

Art. 24 Vigilanza sull'AVF

Secondo l'articolo 8 capoverso 4 LOGA, il Consiglio federale controlla, conformemente alle disposizioni particolari, le unità amministrative decentralizzate. Pertanto, secondo il capoverso 1, spetta al Consiglio federale esercitare la vigilanza sull'AVF. Non si tratta però di una vigilanza tecnica con corrispondente facoltà di impartire istruzioni. Il fatto che l'AVF possa adempiere i suoi compiti senza vincoli formali pone dei limiti alla vigilanza del Consiglio federale. Il controllo materiale è escluso: oggetto della vigilanza sono dunque il corretto svolgimento degli affari, i risultati conseguiti e l'efficienza dei processi.

Nel *capoverso 1* sono menzionati i principali strumenti a disposizione del Consiglio federale per esercitare la vigilanza sull'AVF. Il dovere del Consiglio federale, quale autorità di vigilanza prevista dalla legge (art. 8 cpv. 4 LOGA), di provvedere, «conformemente alle disposizioni particolari», al corretto funzionamento di autorità amministrative della Confederazione, implica il diritto di disporre di tutti gli strumenti necessari all'esercizio effettivo di questa sua funzione. L'elenco degli strumenti di vigilanza del capoverso 1 non è quindi esaustivo.

In virtù del *capoverso 2*, l'AVF è tenuta a dare in visione al Consiglio federale i documenti amministrativi e a informarlo sulle proprie attività. La vigilanza amministrativa implica anche che il Consiglio federale ha il diritto di chiedere in qualsiasi momento all'AVF e in particolare al consiglio di amministrazione informazioni scritte e rapporti di cui necessita per l'adempimento dei suoi compiti di vigilanza.

Il *capoverso 3* disciplina la procedura. L'istituto comunica con il Consiglio federale per il tramite del DFI.

Art. 25 Protezione giuridica

Come finora, la procedura dell'AVF è retta dalla PA e le contestazioni delle sue decisioni dalle disposizioni sull'organizzazione giudiziaria federale (LTAF e legge del 17 giugno 2005¹⁵⁷ sul Tribunale federale [LTF]). Saranno pertanto il Tribunale amministrativo federale in seconda istanza e il Tribunale federale in ultima istanza a esprimersi sulle decisioni impugnabili dell'AVF. Nell'*articolo 25* è stabilito che, nel quadro della presente legge, l'AVF potrà presentare ricorso al Tribunale federale. Anche l'AVF può pertanto impugnare dinanzi al Tribunale federale decisioni del

Tribunale amministrativo federale su ricorsi contro decisioni da lei prese. Conformemente all'articolo 89 capoverso 2 lettera a LTF, attualmente soltanto il DFI, al quale l'AVF è amministrativamente subordinata, è legittimato a presentare ricorsi.

Sezione 8: Disposizioni finali (art. 26–31)

Art. 26 Costituzione dell'istituto

L'articolo contiene una serie di disposizioni che disciplinano la trasformazione dell'AVF nel nuovo istituto di diritto pubblico. Oltre a prevedere la possibilità di un'entrata in vigore anticipata di determinati articoli, crea i presupposti affinché possano essere adottate le misure necessarie in modo giuridicamente vincolante ancora prima della trasformazione.

Nel *capoverso 1* è pertanto stabilito espressamente che l'attuale AVF, subordinata sul piano amministrativo alla SG-DFI, sarà trasformata in un istituto che continuerà a denominarsi «Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni AVF» e che riprenderà tutti i rapporti giuridici vigenti. I rapporti giuridici, che in seguito al trasferimento necessiteranno di un adeguamento formale, potranno essere adeguati.

In particolare, nel *capoverso 4* il Consiglio federale è espressamente legittimato a prendere tutti i provvedimenti necessari e a emanare le disposizioni del caso, qualora, nel quadro del trasferimento, dovessero emergere altri, imprevedibili bisogni normativi.

Art. 27 Trasferimento dei rapporti di lavoro

Conformemente al *capoverso 1*, se al momento della trasformazione non sono sciolti, nella SG-DFI i rapporti di lavoro dei collaboratori dell'attuale AVF sono trasferiti per legge al nuovo istituto. I collaboratori il cui rapporto di lavoro è stato sciolto restano presso l'attuale datore di lavoro. I collaboratori che saranno trasferiti non dovranno essere licenziati dall'attuale datore di lavoro e non sarà necessaria la loro riassunzione da parte dell'AVF.

Poiché l'AVF avrà una struttura organizzativa diversa dall'attuale vigilanza sulle fondazioni, alcune funzioni cambieranno. Per questa ragione, conformemente al *capoverso 2* a partire dal momento del trasferimento dei rapporti di lavoro non vi sarà alcun diritto al mantenimento della funzione né dell'assegnazione organizzativa. Sussiste invece il diritto al mantenimento del salario percepito in precedenza per un periodo di due anni, finché esiste un rapporto di lavoro. In seguito lo stipendio corrisponderà alla funzione effettivamente esercitata e potrebbe pertanto, se necessario, essere adeguato. Questa disposizione permetterà all'istituto di adeguare più flessibilmente le sue strutture alle nuove condizioni quadro legali.

Secondo il *capoverso 4* i nuovi contratti di lavoro con il personale dovranno essere adeguati entro due mesi. Nei nuovi contratti non potrà essere previsto un periodo di prova.

Art. 28 Datore di lavoro responsabile

Dal punto di vista del diritto previdenziale, l'istituto è considerato datore di lavoro (art. 32b cpv. 2 LPers). Conformemente all'articolo 32f capoverso 1 LPers, assume pertanto gli obblighi del datore di lavoro anche per i beneficiari di rendite di vecchiaia, d'invalidità o per superstiti dell'organizzazione precedente (cpv. 1). I beneficiari di rendite restano dunque affiliati alla Cassa di previdenza della Confederazione come il personale attivo.

Il *capoverso 2* è una disposizione transitoria per i casi in cui l'incapacità al lavoro sia sopravvenuta prima dell'entrata in vigore del presente progetto, ma la rendita d'invalidità inizi a essere versata solo dopo questo termine.

Art. 29 Aggiornamento delle iscrizioni nei registri

Il DFI può aggiornare mediante decisione, senza l'addebito di tasse o imposte, le iscrizioni nei registri di cui all'articolo 26 capoverso 5 nei cinque anni successivi all'acquisizione della personalità giuridica da parte dell'AVF.

Art. 30 Modifica di altri atti normativi

Legge federale del 20 dicembre 1968¹⁵⁸ sulla procedura amministrativa (PA)

Art. 14 cpv. 1 lett. g e cpv. 2

A seconda delle circostanze, nell'attività di vigilanza può succedere che non sia possibile chiarire in modo sufficiente un contesto fondandosi esclusivamente sull'obbligo di informare degli enti sottoposti a vigilanza. La procedura amministrativa prevede pertanto la possibilità di ordinare l'audizione di testimoni, vale a dire di persone non coinvolte nel procedimento (art. 14 cpv. 1 PA). Questa possibilità è però accordata soltanto alle autorità menzionate nella PA. Fintanto che l'AVF le sarà subordinata amministrativamente, la SG-DFI potrà, in virtù dell'articolo 14 capoverso 1 lettera a PA, ordinare l'audizione di testimoni in un procedimento dell'AVF. Con la trasformazione dell'AVF in un istituto giuridicamente autonomo questa possibilità verrà però a cadere. Per questa ragione l'AVF sarà inserita nell'articolo 14 PA tra le autorità che possono sussidiariamente ordinare l'audizione di testimoni.

Legge del 17 giugno 2005¹⁵⁹ sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)

Art. 33 lett. b n. 7

Il disegno prevede che, per motivi importanti, il Consiglio federale può revocare i membri del consiglio di amministrazione (art. 8 cpv. 3). Questa decisione può essere impugnata mediante ricorso. Va inoltre aggiunto che anche la decisione con cui il Consiglio federale approva la risoluzione del rapporto di lavoro con il direttore dell'AVF può essere impugnata secondo l'articolo 33 lettera a LTAF.

3 Ripercussioni

3.1 Programma di stabilizzazione 2017–2019

3.1.1 Ripercussioni per la Confederazione

Gli effetti delle misure associate al programma di stabilizzazione 2017–2019 sui singoli settori della Confederazione sono descritti dettagliatamente al numero 1.2. Successivamente vengono quindi illustrati solo gli effetti sul bilancio della Confederazione nel suo complesso e sulle sue parti.

Il bilancio della Confederazione, rispetto al piano finanziario 2016–2018, viene sgravato di un miliardo di franchi circa. Ciò non basta tuttavia a garantire completamente il rispetto delle direttive del freno all'indebitamento stante la

¹⁵⁸ RS 172.021

¹⁵⁹ RS 173.32

situazione attuale (vedi n. 1.1.3.3). Pertanto, è tuttora necessaria una solida disciplina in materia di politica delle spese. Devono essere limitati il più possibile gli oneri supplementari gravanti sul bilancio e dovuti all'assunzione di nuovi compiti o all'intensificazione di quelli esistenti.

Il programma di stabilizzazione 2017–2019 interessa tutti i settori di compiti della Confederazione. Ciononostante, il Consiglio federale ha fissato delle priorità e ad esempio per l'esercito ha rinunciato a fissare per legge misure di risparmio per gli anni 2018 e 2019 per non danneggiare il suo ulteriore sviluppo nonostante il difficile quadro finanziario. La seguente tabella riporta gli sgravi risultanti dal programma di stabilizzazione per i diversi settori di compiti e raffronta le loro quote in rapporto al programma di stabilizzazione con le rispettive quote rispetto alle uscite imponibili (riferendosi al 2019). Questa rappresentazione esclude in particolare, in quanto uscite non imponibili, le quote di terzi al gettito della Confederazione, gli interessi passivi, la perequazione finanziaria e le partite transitorie come le tasse d'incentivazione, oltre alle uscite stabilite in modo esaustivo nella Costituzione.

Sgravi per settori di compiti rispetto al Piano finanziario provvisorio 2017–2019

In mio. fr.	Sgravi in mio.			Quota al programma di stabilizzazione 2019	Quota alle uscite imponibili 2019
	2017	2018	2019		
Totale	796,0	898,4	978,0	100 %	100 %
Premesse istituzionali e finanziarie	65,4	75,2	77,2	7,9 %	5,2 %
Ordine e sicurezza pubblica	24,7	27,0	31,4	3,2 %	1,8 %
Relazioni con l'estero – Cooperazione internazionale	151,2	209,7	252,6	25,8 %	7,6 %
Difesa nazionale	147,9	18,3	18,6	1,9 %	10,0 %
Educazione e ricerca	143,3	169,7	175,6	17,9 %	14,2 %
Cultura e tempo libero	8,5	8,6	8,6	0,9 %	1,1 %
Sanità	1,7	1,7	1,7	0,2 %	0,5 %
Previdenza sociale	10,5	160,2	166,1	17,0 %	39,1 %
Trasporti	130,1	99,0	111,2	11,4 %	11,0 %
Ambiente e assetto del territorio	22,4	26,6	20,8	2,1 %	1,4 %
Agricoltura e alimentazione	78,8	90,1	101,5	10,4 %	7,3 %
Economia	11,6	12,4	12,9	1,3 %	0,9 %

Considerando la loro quota rispetto alle uscite imponibili, le relazioni con l'estero, in particolare la cooperazione internazionale, nonché l'educazione e la ricerca contribuiscono al programma di stabilizzazione 2017–2019 in modo decisamente sovraproporzionato. Si tratta anche dei due settori di compiti che negli ultimi anni hanno registrato la maggiore crescita. Anche le premesse istituzionali e finanziarie, l'ordine e la sicurezza pubblica, l'economia nonché l'ambiente e l'assetto del territorio contribuiscono al programma di stabilizzazione con importi superiori alle rispettive quote rispetto alle uscite imponibili. Per l'agricoltura questo vale solo in

maniera limitata: poiché nel Preventivo 2016 il Parlamento ha rinunciato a una correzione del rincaro, l'agricoltura (con un buon 4%) contribuisce complessivamente in maniera inferiore alla media agli sforzi di consolidamento. Anche la sicurezza sociale contribuisce in maniera nettamente inferiore alla media, poiché la maggioranza delle prestazioni è fortemente vincolata a livello di legge e le riforme, per via della loro complessità, vengono implementate perlopiù al di fuori del programma di stabilizzazione. Nell'ottica dello sviluppo dell'esercito, la difesa nazionale non è praticamente stata toccata dal programma di stabilizzazione – eccetto nel 2017.

Con le misure proposte dal Consiglio federale, una parte adeguata delle misure viene implementata nell'ambito proprio dell'Amministrazione. Contestualmente il Consiglio federale mantiene quindi il suo parere sulla mozione Müller 15.3224 (cfr. n. 1.1.3.2).

Nel settore del personale si renderanno necessarie riduzioni di circa 120 milioni di franchi che toccheranno i posti di lavoro e saranno distribuite sugli anni 2016 e 2017. Ciò equivale a uno smantellamento delle spese di oltre il 2 per cento e, a seconda dell'attuazione all'interno dei dipartimenti, di un numero di posti che si situa tra 500 e 700. Poiché lo smantellamento è ripartito su due anni, il tasso annuo di fluttuazione si situa sopra il 4 per cento e devono inoltre essere creati nuovi posti nel settore della sicurezza, nella maggior parte dei settori lo smantellamento potrà essere attuato evitando licenziamenti. Non si può tuttavia escludere che in singoli occorra procedere a disdette. Oltre alle riduzioni sul fronte dei posti, il Consiglio federale prevede pure adeguamenti riguardanti le condizioni di assunzione (vedi n. 1.1.5.2 e 1.2.1).

3.1.2 Ripercussioni per i Cantoni

I Cantoni, in parte per le stesse ragioni della Confederazione, sono oggetto di una forte pressione al risparmio. Considerando che circa un quarto delle uscite della Confederazione è destinato ai Cantoni, è quindi inevitabile che anche i trasferimenti ai Cantoni siano interessati dal programma di stabilizzazione 2017–2019. Nella scelta delle misure il Consiglio federale si è però premurato di rinunciare a semplici trasferimenti di oneri ai Cantoni. Le misure che interessano i trasferimenti ai Cantoni devono consentire loro, ove possibile, di sgravarsi in modo analogo. Ai Cantoni – secondo i principi della perequazione finanziaria – dev'essere lasciata la più ampia libertà possibile nella scelta di rimpiazzare o meno con mezzi propri i contributi federali soppressi. A seguito della consultazione il Consiglio federale ha soddisfatto richieste dei Cantoni nel senso che ha rinunciato a singole misure o ne ha modificate in modo da ridurre l'impatto sui bilanci cantonali.

La metà circa delle misure del programma di stabilizzazione 2017–2019 riguarda, in un modo o nell'altro, i Cantoni. È possibile distinguere diverse categorie:

- nella prima categoria rientrano misure con le quali la Confederazione adegua la propria pianificazione a quella dei Cantoni. Si tratta in particolare dei tagli nell'ambito della protezione dalle piene e della rivitalizzazione delle acque (n. 1.2.14), del taglio del versamento nel fondo infrastrutturale (n. 1.2.13), del taglio dei contributi edilizi destinati ai posti per la carcerazione amministrativa (n. 1.2.7) e della riduzione dei contributi alle misurazioni ufficiali e al catasto RDPP (n. 1.2.9). In questi casi non insorge alcun onere supplementare per i Cantoni; al contrario, in questi settori anche essi risultano sgravati. Il

programma di stabilizzazione 2017–2019 non adegua la quota del finanziamento della Confederazione a questi progetti; laddove in futuro le uscite dei Cantoni dovessero tornare a crescere, aumenterebbero anche i contributi della Confederazione;

- nell'ambito della seconda categoria di misure la Confederazione, pur riducendo i suoi contributi destinati ai Cantoni, ridimensiona nel contempo il livello delle prestazioni previsto per legge o altrimenti convenuto con i Cantoni. In questa categoria rientra in particolare il ridimensionamento dei contributi per la riduzione individuale dei premi (n. 1.2.21) collegato alla prevista modifica della LPC¹⁶⁰. Questa modifica della LPC determina per i Cantoni sgravi che vanno ben oltre il ridimensionamento dei contributi della Confederazione per la riduzione dei premi. A ciò vanno aggiunti i tagli ai contributi per i miglioramenti strutturali (n. 1.2.11), le misure nell'ambito dell'integrazione degli stranieri (n. 1.2.6), i ridimensionamenti nell'ambito della concezione degli impianti sportivi di importanza nazionale (n. 1.2.9), la riduzione del sostegno ai cantoni plurilingue (n. 1.2.5) e il ridimensionamento dei contributi per gli impianti della protezione civile (n. 1.2.9). I Cantoni vengono sgravati sul piano finanziario grazie a tutte queste misure, fintantoché non decidano di sostituire con mezzi propri i contributi federali soppressi;
- le misure nell'ambito dell'educazione e della ricerca (n. 1.2.10), la cui ripartizione esatta tra i singoli settori (per citarne alcuni: scuole universitarie, ricerca, formazione professionale) è stata stabilita nell'ambito del messaggio ERI 2017–2020, oltre che la fissazione di un limite massimo per i contributi alle strade principali e i contributi alle strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (n. 1.2.13), sono giustificate anche in virtù del fatto che la Confederazione (in parte per via del rincaro) consegue minori entrate. Tuttavia, anche in questo caso non avviene un trasferimento di oneri ai Cantoni, poiché questi nella determinazione del rispettivo livello di uscite in tali settori hanno un consistente margine di manovra. Nel settore della formazione e della ricerca bisogna altresì rilevare che è tuttora prevista una forte crescita reale delle uscite della Confederazione;
- un ulteriore gruppo di misure si propone un'adeguata ripartizione degli oneri tra la Confederazione e i Cantoni. In questo caso vengono corretti errori del passato, del legislatore e di altra natura, e alcune tasse vengono accresciute tenendo conto del principio del grado di copertura dei costi. Si tratta in particolare dell'indicizzazione del contributo dei Cantoni al fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer; n. 1.2.16), dell'adeguamento della remunerazione del fondo per gli assegni familiari nel settore dell'agricoltura (n. 1.2.23) e dell'incremento delle tasse per le prestazioni nel settore della sorveglianza delle telecomunicazioni (n. 1.2.24). Queste misure comportano senza dubbio un crescente aggravio per i Cantoni – per via dell'indicizzazione del contributo cantonale al FInFer – ma l'onere supplementare è adeguato, essendo in linea con i principi della perequazione finanziaria;
- da ultimo alcune misure più ridotte, che hanno effetti difficilmente quantificabili sull'amministrazione nei Cantoni, come la riduzione del personale presso l'Ufficio federale di polizia negli ambiti coordinamento e scambio di informazioni (n. 1.2.2, potenziale aggravio dei Cantoni).

Nel complesso il programma di stabilizzazione 2017–2019, unitamente alla prevista riforma delle prestazioni complementari, dovrebbe comportare uno sgravio dei Cantoni e quindi sostenere i loro sforzi di risanamento dei bilanci.

3.1.3 Ripercussioni per l'economia pubblica

Le ripercussioni del programma di stabilizzazione 2017–2019 sull'economia pubblica sono esigue. Complessivamente le misure di risparmio hanno un effetto leggermente restrittivo. La politica finanziaria anticiclica della Confederazione non ne risulta tuttavia compromessa, poiché tali misure mirano unicamente all'equilibrio strutturale del bilancio pubblico (eliminazione del deficit strutturale). Gli stabilizzatori automatici nel bilancio della Confederazione non ne risultano pregiudicati; il deficit congiunturale ammesso dal principio del freno all'indebitamento non viene eliminato dal programma di stabilizzazione.

Sulla base delle misure di risparmio, a partire dal 2017 la Confederazione spenderà meno di quanto previsto finora. Rispetto alla creazione di valore a livello nazionale, le uscite sopresse sono tuttavia esigue e non incidono pienamente sulla domanda interna:

- complessivamente, con le misure di stabilizzazione il bilancio della Confederazione viene sgravato entro il 2019 di circa 1 miliardo di franchi. Ciò corrisponde indicativamente allo 0,11 per cento del prodotto interno lordo nominale;
- non tutte le misure proposte nel programma di stabilizzazione incidono tuttavia sulla domanda e generano ripercussioni per l'economia pubblica svizzera. In particolare le misure nel settore della cooperazione internazionale, che determinano innanzitutto un calo della domanda all'estero, nonché la riduzione del versamento nel fondo infrastrutturale, che non influenza l'attività di investimento della Confederazione e che diminuisce unicamente la liquidità del fondo, non hanno alcuna influenza sulla creazione di valore interna;
- inoltre occorre rilevare che l'effetto moltiplicatore di una variazione della domanda, in una economia pubblica piccola e aperta come quella svizzera, risulta inferiore a 1. In altre parole, mediante una riduzione delle importazioni, una parte della flessione della domanda statale si ripercuote all'estero.

Sulla base di queste riflessioni e dei valori empirici dedotti da altri programmi di consolidamento, l'esiguo influsso sulla crescita economica complessiva per il periodo 2017–2019 risulta trascurabile.

3.2 Organizzazione dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni

3.2.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.2.1.1 Ripercussioni finanziarie

Con lo scorporo dell'AVF e la sua trasformazione in un istituto autonomo, il Preventivo della SG-DFI sarà ridotto in misura equivalente all'importo iscritto a preventivo per le retribuzioni del personale e i contributi del datore di lavoro della vigilanza sulle fondazioni. Conformemente al Preventivo 2016 e al Piano finanziario provvisorio 2017, le relative uscite ammontano a 2,5 milioni di franchi all'anno.

Tuttavia, già adesso questo importo è finanziato mediante gli emolumenti riscossi dall'AVF.

La SG-DFI fornisce però all'AVF altre prestazioni, per esempio da parte del servizio del personale, del servizio finanze e del servizio informatico. Nel complesso, queste prestazioni generano per la SG-DFI costi per il personale, l'esercizio e beni e servizi pari a circa 570 000 franchi all'anno, di cui comunque già oggi circa 170 000 (mobilio e apparecchiatura informatica) sono coperti dalle entrate degli emolumenti. Inoltre, la SG-DFI sostiene attualmente anche i costi per la locazione e la pulizia dei locali utilizzati dalla vigilanza sulle fondazioni per un importo di circa 250 000 franchi all'anno. In gran parte, queste prestazioni saranno fornite dalla SG-DFI o da altre unità dell'Amministrazione federale centrale anche all'istituto di diritto pubblico. In futuro, tuttavia, l'AVF dovrà finanziare tutte le prestazioni fornite dalla SG-DFI o da altri servizi federali mediante gli emolumenti e le tasse riscossi. Questo significa che il bilancio della Confederazione sarà sgravato di circa 650 000 franchi.

Vanno infine considerate anche le ripercussioni finanziarie positive di cui la Confederazione potrebbe beneficiare grazie alla limitazione della responsabilità prevista all'articolo 20 del disegno. Limitandone la responsabilità, questa disposizione può infatti evitare alla Confederazione l'esborso di importi dell'ordine di milioni di franchi.

3.2.1.2 Ripercussioni per il personale

Tutti i rapporti di lavoro dei collaboratori dell'odierna AVF nella SG-DFI saranno trasferiti per legge al nuovo istituto. Dal momento del trasferimento non vi è alcun diritto al mantenimento della funzione occupata, ma vi è la garanzia dello stipendio percepito in precedenza per due anni, fintanto che sussiste un rapporto di lavoro. I collaboratori riceveranno nuovi contratti di lavoro adeguati alla nuova situazione retti dal diritto del personale federale e continueranno a essere assicurati presso la Cassa di previdenza della Confederazione PUBBLICA (vedi commenti ad art. 12, 13 e 27 del disegno).

3.2.2 Ripercussioni per i Cantoni

Il progetto non avrà alcuna ripercussione sui Cantoni. La ripartizione delle competenze tra l'autorità federale di vigilanza e le omologhe autorità cantonali resterà invariata. Le autorità cantonali continueranno a esercitare la vigilanza sulle fondazioni attive a livello cantonale o locale e i Cantoni manterranno la facoltà di emanare, nel quadro del CC, regolamenti propri per le loro autorità di vigilanza sulle fondazioni.

3.2.3 Ripercussioni per l'economia

In linea di principio, il progetto non avrà ripercussioni sull'economia. Per le fondazioni vi saranno le ripercussioni seguenti:

In futuro, anche i costi attualmente assunti dalla SG-DFI, pari a 400 000 franchi all'anno per il personale, l'esercizio e per beni e servizi e a 250 000 franchi all'anno per i locali, dovranno essere coperti con gli emolumenti versati dalle fondazioni. Va tuttavia sottolineato che i costi di cui all'articolo 4 dell'ordinanza generale dell'8

settembre 2004¹⁶¹ sugli emolumenti potrebbero e dovrebbero essere riversati sulle fondazioni anche se l'AVF non venisse scorporata dall'Amministrazione federale centrale.

Inoltre, partendo dal presupposto che il presidente del consiglio di amministrazione svolgerà il proprio mandato con un tasso di occupazione del 10 per cento, i costi annuali per il consiglio di amministrazione dell'AVF dovrebbero ammontare al massimo a 100 000 franchi.

Infine l'AVF e quindi le fondazioni soggette a emolumenti dovranno verosimilmente fare fronte a ulteriori costi (ad es. per la tesoreria della Confederazione, per la revisione, per prestazioni specifiche relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, quali la gestione di un proprio sito e di un proprio indirizzo di posta elettronica), che però non dovrebbero superare complessivamente i 250 000 franchi all'anno.

Complessivamente i costi a carico delle fondazioni generati dallo scorporo dell'AVF e dalla sua trasformazione in un istituto autonomo tenuto a finanziarsi completamente mediante gli emolumenti e una tassa annua ammonteranno a circa 1–1,1 milioni di franchi supplementari all'anno, di cui però 650 000 sarebbero a carico delle fondazioni anche se l'AVF rimanesse integrata nell'Amministrazione federale centrale.

Si prevede che alla fine del 2017 saranno sottoposte alla vigilanza della Confederazione 4350 fondazioni. L'esercizio della vigilanza da parte dell'AVF sotto forma di istituto di diritto pubblico comporterà per le singole fondazioni un onere supplementare medio di circa 230–260 franchi all'anno. Questo importo dovrebbe però tendenzialmente ridursi visto che i costi supplementari concernono soprattutto la parte fissa che dovrebbe essere ripartita tra un numero crescente di fondazioni. Inoltre, i costi supplementari saranno imputati nel quadro della tassa di vigilanza annuale, che potrà essere in parte calcolata in funzione del patrimonio lordo delle fondazioni, in modo che le fondazioni di piccole dimensioni possano sostenere costi supplementari inferiori alla media (vedi commento ad art. 16 del disegno).

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Programma di legislatura

Il progetto figura nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁶² sul programma di legislatura 2015–2019 come oggetto incluso nelle grandi linee. Il presente messaggio è inoltre parte integrante degli obiettivi annui del Consiglio federale per il 2016. Lo scorporo e l'autonomizzazione dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni ha fatto parte del programma di stabilizzazione 2017–2019 sin dall'inizio.

¹⁶¹ RS 172.041.1

¹⁶² FF 2016 909

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Le leggi federali da modificare sono state emanate a suo tempo secondo la procedura ordinaria sulla base della Costituzione federale. Il fondamento costituzionale figura nell'ingresso dei singoli atti di cui è proposta la modifica. Le modifiche proposte con il presente messaggio rispettano i limiti di queste norme costituzionali. Inoltre, i mandati di risparmio destinati al Consiglio federale si basano sulle competenze costituzionali della Confederazione nei settori di compiti interessati.

Come menzionato nel commento all'ingresso del disegno di legge federale sui compiti, l'organizzazione e il finanziamento dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni, il fondamento giuridico dell'attività di vigilanza è costituito dal diritto civile. Il presente atto normativo si fonda pertanto sull'articolo 122 della Costituzione federale.

Nel suo insieme il progetto rispetta quindi la costituzionalità.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente pacchetto di misure non ha ripercussioni sugli impegni risultanti dalla ratifica di accordi internazionali o dall'adesione o partecipazione a organizzazioni o a commissioni internazionali. Le misure riguardano essenzialmente contributi a beneficiari di sussidi in Svizzera nonché il settore proprio dell'Amministrazione. Le misure dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) relativamente agli uffici doganali (cfr. n. 1.2.2) comportano la trasmissione di informazioni alla Commissione europea e il coordinamento con le amministrazioni doganali dei Paesi limitrofi. Le lievi riduzioni nell'ambito dei contributi alle organizzazioni internazionali riguardano solo contributi volontari.

5.3 Forma dell'atto normativo

Per l'attuazione giuridica del programma di stabilizzazione 2017–2019 occorre modificare 16 leggi federali, per le quali a suo tempo era possibile chiedere il referendum ai sensi dell'articolo 141 della Costituzione federale. Tutte le misure del programma di stabilizzazione 2017–2019 sono compendiate in un cosiddetto atto mantello; esso riveste la forma di una legge federale e sottostà a referendum facoltativo. Questo modo di procedere è giustificato dallo scopo comune delle diverse misure (sgravio del bilancio).

Lo scorporo dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni si basa in primo luogo sull'articolo 112 Cost. L'atto viene definito sotto forma di nuova legge federale.

5.4 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Le modifiche legislative proposte dal programma di stabilizzazione 2017–2019 sono conciliabili con i principi della sussidiarietà e dell'equivalenza fiscale. Non vengono chiesti trasferimenti significativi di compiti od oneri finanziari tra la Confederazione e i Cantoni.

5.5 Delega di competenze legislative

Secondo l'articolo 49 capoverso 5 D-LOGA (cfr. n. 2.1.1) il Consiglio federale è autorizzato a consentire deroghe all'obbligo della firma doppia. Deroghe simili devono essere precisate caso per caso a livello di ordinanza. Per non aggirare il principio della firma doppia, il ricorso alla firma doppia deve avvenire solo in misura moderata. In ogni caso lo scopo protettivo perseguito dal legislatore non deve essere intaccato ovvero deve essere garantito in altro modo.