



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF
Amministrazione federale delle finanze AFF

10 novembre 2021

Modifica dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione (OFC)

Spiegazioni

Indice

1	Situazione iniziale e compendio	3
2	Prima applicazione del diritto riveduto	3
3	Commento ai singoli articoli	4
3.1	Crediti d'impegno	4
3.2	Procedura per la domanda di crediti aggiuntivi	5
3.3	Contabilizzazione delle entrate dell'imposta federale diretta	6
3.4	Gestione finanziaria a livello amministrativo	8
3.5	Computo interno delle prestazioni	12
3.6	Partenariato pubblico-privato	14
3.7	Modifiche del diritto contabile	15
3.7.1	Disciplinamento a livello di legge	15
3.7.2	Principi e norme di riferimento	15
3.7.3	Iscrizione a bilancio, valutazione e pubblicazione	16
3.7.4	Consuntivo consolidato	17
3.8	Traffico dei pagamenti	18
3.9	Disposizioni finali	18
3.10	Modifica di altri atti normativi	19
4	Ripercussioni per la Confederazione	19
4.1	Ripercussioni finanziarie	19
4.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	20
5	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	20

1 Situazione iniziale e compendio

La presente revisione parziale dell'ordinanza del 5 aprile 2006¹ sulle finanze della Confederazione (OFC) è il risultato, in particolare, del progetto di legge del 27 novembre 2019 del Consiglio federale concernente la semplificazione e l'ottimizzazione della gestione delle finanze pubbliche (modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione [LFC]). La relativa revisione della LFC è stata adottata dal Parlamento in occasione della votazione finale del 19 marzo 2021.² A tale proposito occorre ora adeguare alcune disposizioni dell'OFC sulla procedura per la domanda di crediti aggiuntivi (cfr. n. 3.2) e sulla presentazione dei conti (cfr. n. 3.7).

Ulteriori adeguamenti sono necessari a seguito della creazione di un'esplicita eccezione all'obbligo di richiedere un credito d'impegno per i canoni del diritto di superficie (cfr. n. 3.1), annunciata nei messaggi 2018 e 2019 sugli immobili del DFF.³ Anche il cambiamento della prassi di contabilizzazione nell'ambito dell'imposta federale diretta (introduzione del principio che considera il momento in cui sorge il credito) comporta la necessità di adeguare l'OFC (cfr. n. 3.3).⁴ Infine, viene colta questa occasione per apportare altre piccole modifiche in ambiti in cui sono sorti alcuni problemi di esecuzione, in particolare nella gestione finanziaria a livello amministrativo (cfr. n. 3.4, 3.6 e 3.8) e nel computo interno delle prestazioni (cfr. n. 3.5).

Inoltre, nella «Modifica di altri atti normativi» si procede a una modifica formale in un articolo dell'ordinanza del 17 febbraio 2010⁵ sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (Org-DFF; cfr. n. 3.10).

2 Prima applicazione del diritto riveduto

L'entrata in vigore delle revisioni parziali della LFC e dell'OFC è prevista per il 1° gennaio 2022.

1 RS **611.01**

2 Affare 19.071, messaggio del 27 novembre 2019 concernente la semplificazione e l'ottimizzazione della gestione delle finanze pubbliche (Modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione), FF **2020** 333 segg.

3 FF **2018** 2797, in particolare pag. 2803 e FF **2019** 3579, in particolare pag. 3590.

4 In particolare in attuazione della mozione Hegglin 16.4018: «A favore di una presentazione dei conti che esponga la situazione reale inerente alle finanze e ai ricavi», cfr. messaggio 2019 (nota 2), pag. 338.

5 RS **172.215.1**

Le disposizioni rivedute saranno applicate per la prima volta nel 2022 al preventivo per l'esercizio 2023 (preventivo 2023). Il consuntivo per l'esercizio 2022 sarà elaborato ancora secondo le disposizioni del diritto anteriore, applicate anche al preventivo 2022. In tal modo si garantisce che per il singolo esercizio siano applicate le stesse versioni della LFC e dell'OFC sia per l'analisi prospettica (preventivo) sia per quella retrospettiva (consuntivo).

Consuntivo 2021	Diritto anteriore
Preventivo 2022	Diritto anteriore
Consuntivo 2022	Diritto anteriore
Preventivo 2023	Diritto riveduto
Consuntivo 2023	Diritto riveduto

Questo modo di procedere corrisponde a quello utilizzato per le precedenti revisioni parziali della LFC.⁶ In occasione dell'approvazione del consuntivo 2023 il conto di compensazione e il conto di ammortamento saranno adeguati in virtù dell'articolo 66c LFC con effetto retroattivo, rispettivamente al 2007 e al 2010. Tale revisione è motivata dalle nuove definizioni di entrate e uscite contenute nella LFC. Il progetto non ha alcuna ripercussione sul funzionamento del freno all'indebitamento.⁷

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Crediti d'impegno

Art. 10 Definizioni

Spesso i diversi tipi di crediti d'impegno vengono confusi tra loro. Per questo motivo si devono evitare le espressioni «credito complessivo» (cpv. 3 previgente) e «credito quadro» (cpv. 5 previgente).⁸ I due pertinenti capoversi dell'articolo 10 vengono abrogati e gli altri capoversi rinumerati. Nella prassi queste due espressioni vengono già utilizzate con moderazione.

⁶ Art. 66a cpv. 1 e 66b cpv. 1 LFC.

⁷ Messaggio 2019 (nota 2), pagg. 371 e 376 seg.

⁸ Messaggio 2019 (nota 2), pag. 371.

L'articolo 24 LFC consente ancora di prevedere crediti d'impegno destinati a uno scopo definito genericamente. Anche i trasferimenti di credito tra i singoli crediti d'impegno continuano a essere possibili secondo il *capoverso 3* grazie alla modifica redazionale del previgente capoverso 4. La possibilità di trasferire crediti deve essere motivata nel messaggio concernente la relativa domanda di credito e nel decreto federale.

Art. 11 Eccezioni all'obbligo di chiedere un credito d'impegno

Per la locazione a lungo termine di immobili, già secondo il diritto vigente non è richiesto alcun credito d'impegno se i costi totali nei singoli casi non superano i 10 milioni di franchi (lett. a n. 1). Per analogia, in futuro anche la conclusione di contratti di diritto di superficie che determinano il pagamento di canoni inferiori a 10 milioni di franchi dovrà essere esclusa dall'obbligo di chiedere un credito d'impegno (nuova lett. a cpv. 1^{bis}).

Sebbene la locazione a lungo termine e la conclusione di un contratto di diritto di superficie rappresentino operazioni economicamente simili, dal punto di vista giuridico quest'ultima non può essere qualificata come una locazione a lungo termine. Per questo motivo viene ora menzionata esplicitamente la conclusione di contratti di diritto di superficie. Si coglie questa occasione per precisare anche il *numero 1*, affinché corrisponda linguisticamente al nuovo *numero 1^{bis}*. Ciò non comporta tuttavia alcun cambiamento materiale.

Art. 14 Elenco dei progetti, liberazione di crediti

Il vigente *capoverso 1* riguarda i trasferimenti di credito all'interno di un credito complessivo ai sensi dell'articolo 24 LFC. La possibilità di effettuare trasferimenti tra crediti d'impegno e le relative condizioni sono però disciplinate ora in maniera esaustiva nel nuovo articolo 10 capoverso 3 OFC. Il capoverso 1 può quindi essere abrogato senza che si subiscano perdite materiali. Il vigente *capoverso 2* diviene l'unico contenuto della disposizione relativa alla «liberazione di crediti» ed è adeguato unicamente dal punto di vista redazionale (sostituzione dell'espressione «credito quadro» conformemente alla modifica dell'art. 10 OFC).

3.2 Procedura per la domanda di crediti aggiuntivi

Art. 24 Crediti aggiuntivi a un credito a preventivo

Nell'articolo 24 si è proceduto a un adeguamento puramente formale del *capoverso 2*. Il limite di cinque milioni di franchi determinante per il consenso della Delegazione delle finanze è ora disciplinato all'articolo 36 capoverso 1 LFC (finora art. 34 cpv. 3).

Art. 26 Riporti di credito

Anche in questo caso si tratta di una modifica puramente formale, resa necessaria dalla nuova struttura della LFC. Il riferimento è ora all'articolo 37 LFC (e non più all'art. 36).

Art. 27 Procedura per i crediti aggiuntivi, i riporti di credito e i sorpassi di credito

Il nuovo *capoverso 1^{bis}* disciplina l'interazione tra i sorpassi di credito e i crediti aggiuntivi. Se un fabbisogno supplementare supera il sorpasso di credito ammesso secondo l'articolo 36 capoverso 2 LFC (superamento dei crediti a preventivo nel settore amministrativo dell'1%, per un massimo di 10 mio. fr.), si deve domandare un credito aggiuntivo per l'intero importo. Questa regola corrisponde alla disposizione in vigore per i trasferimenti di credito (art. 26 cpv. 3 OFC). In questo modo il Parlamento è a conoscenza dell'intero fabbisogno supplementare e non solo dell'importo non coperto dal sorpasso di credito ammesso.

Il vigente *capoverso 4* stabilisce i sorpassi di credito che le unità amministrative devono motivare nell'ambito della chiusura dei conti. In futuro *tutti* i sorpassi di credito dell'Amministrazione federale dovranno essere sottoposti singolarmente per approvazione a posteriori nel quadro del consuntivo (art. 36 cpv. 5 LFC). In questo modo si garantisce che anche le uscite vincolate o non modificabili siano soggette al controllo politico dell'Amministrazione federale.⁹ Alla luce di ciò, l'obbligo di motivazione deve essere esteso a tutti i sorpassi di credito.

3.3 Contabilizzazione delle entrate dell'imposta federale diretta

Art. 29 Momento della contabilizzazione

⁹ Messaggio 2019 (nota 2), pag. 362.

In futuro, le entrate dell'imposta federale diretta saranno contabilizzate secondo il principio che considera l'insorgenza del credito, ossia fondamentalmente nel momento in cui i Cantoni emettono la fattura per i contribuenti. La regolamentazione specifica della *lettera b* non è quindi più necessaria e viene abrogata.

Attualmente, il ricavo è contabilizzato nel momento in cui i Cantoni versano le entrate fiscali alla Confederazione. Questo cosiddetto principio di cassa (*cash accounting*) non soddisfa più i requisiti di una contabilità moderna. Registrare i pagamenti in altri periodi contabili rispetto al momento dell'insorgenza del credito altera il risultato contabile della Confederazione e fa dipendere temporaneamente l'evoluzione delle entrate dalla condotta dei contribuenti in materia di pagamenti. Negli ultimi anni i tassi d'interesse bassi e negativi hanno accentuato ulteriormente questo problema.

A causa dei termini attualmente necessari per la notifica da parte dei Cantoni, i ricavi non possono essere contabilizzati immediatamente nel conto della Confederazione all'atto della fatturazione, ma solo con un leggero ritardo di un mese. L'esercizio comprende quindi le cifre d'affari di 12 mesi, ma non coincide pienamente con l'anno civile perché include tutte le fatturazioni effettuate tra dicembre e novembre. Con il principio che considera il momento in cui sorge il credito, la presentazione dei conti della Confederazione viene nondimeno nettamente migliorata e può essere adeguata alle direttive cantonali basate sul Modello di presentazione dei conti armonizzato per i Cantoni e i Comuni (MPCA2).

Tuttavia, i requisiti degli «International Public Sector Accounting Standards» (IPSAS) continuano a non essere adempiuti nell'ambito dell'imposta federale diretta, motivo per cui nell'allegato 2 all'OFC rimane una deroga. La formulazione di questa deroga è adeguata alle nuove circostanze. Gli IPSAS prevedono che il ricavo debba essere contabilizzato nel momento in cui è conseguito economicamente (reddito per le persone fisiche e utile per le persone giuridiche). Poiché la dichiarazione d'imposta viene inoltrata soltanto l'anno successivo, mancano le informazioni necessarie per una contabilizzazione dei ricavi secondo il principio della conformità temporale in modo completo. Tale mancanza di informazioni è tanto più evidente perché, nel caso dell'imposta federale diretta, la Confederazione non è direttamente in contatto con i contribuenti.

3.4 Gestione finanziaria a livello amministrativo

Art. 31 Conservazione dei libri di commercio e dei documenti contabili

L'articolo 31 viene semplificato e riarticolato.

Secondo il *capoverso 1* i libri di commercio e i documenti contabili devono essere conservati per dieci anni dalla fine del rispettivo esercizio. Il riferimento, con funzione dichiarativa, all'imposta sul valore aggiunto viene eliminato e sostituito con una formulazione più aperta, secondo cui sono fatte salve eventuali disposizioni di leggi speciali che possono contenere termini di conservazione più lunghi od obblighi di conservazione materialmente più estesi.

Nel nuovo *capoverso 2* viene prescritto l'obbligo di conservare i libri di commercio e i documenti contabili in forma elettronica. A livello federale ciò viene già fatto in maniera uniforme direttamente nel sistema di gestione finanziaria (SAP). Conformemente all'articolo 958f capoverso 3 del Codice delle obbligazioni (CO)¹⁰ viene ora stabilito esplicitamente che la concordanza con le operazioni e gli altri eventi cui si riferiscono i libri di commercio e i documenti contabili deve essere garantita e che tali libri e documenti devono poter essere resi leggibili in ogni momento. Di conseguenza si deve assicurare l'integrità e la leggibilità dei documenti salvati elettronicamente.

In virtù del nuovo articolo 75 capoverso 2 lettera a^{ter} l'AFF emana istruzioni per la conservazione dei libri di commercio e dei documenti contabili nelle quali, tra le altre cose, può definire gli altri requisiti necessari per la conservazione elettronica.

Art. 36 Sistema di controllo interno

Nel *capoverso 3* il termine «sorveglianza» è sostituito dal termine «gestione», più comune nell'ambito del sistema di controllo interno e quindi più preciso. Il direttore dell'unità amministrativa deve gestire durevolmente con provvedimenti adeguati il sistema di controllo interno della propria unità, ottimizzarlo e adeguarlo alle nuove circostanze.

¹⁰ RS 220

Il nuovo riferimento all'adeguatezza chiarisce che nell'approntare il sistema di controllo interno si deve tenere conto della «situazione di rischio e del rapporto costi/utilità» secondo l'articolo 39 capoverso 2 LFC. Il sistema di controllo interno deve quindi essere approntato – nel rispetto delle istruzioni dell'AFF (art. 75 cpv. 2 lett. e OFC) – in base alla situazione concreta in cui si trova l'unità amministrativa.

Art. 37 Disciplinamento della firma

Considerazioni generali sul principio del doppio controllo

Il disciplinamento della firma e il relativo principio del doppio controllo fanno parte della regolare tenuta e presentazione dei conti. Sono quindi uno strumento importante di un sistema di controllo interno efficace.

La LFC contiene disposizioni sul sistema di controllo interno (art. 39 LFC) e sul traffico dei pagamenti (art. 57 e 59 cpv. 1 LFC). Le disposizioni dettagliate sul disciplinamento della firma sono però disciplinate a livello di ordinanza (art. 37 segg. OFC).

La progressiva digitalizzazione nel settore finanziario e contabile della Confederazione comporta cambiamenti nello svolgimento dei processi. Pertanto, anche le disposizioni sulla firma per l'approvazione dei documenti contabili e l'autorizzazione dei pagamenti devono essere aggiornate. Sebbene il principio della doppia firma (principio del doppio controllo) come aspetto importante del sistema di controllo interno non venga modificato, cambiano però in particolare il momento della firma e il tipo di firma (elettronica e non più autografa).

Il sistema finanziario e contabile della Confederazione è già predisposto in modo tale che tutti i processi siano svolti elettronicamente e che la firma autografa sia ancora utilizzata soltanto in casi eccezionali. Un esempio indicativo è il workflow dei creditori: tutte le fatture in entrata vengono digitalizzate e poi controllate, approvate, contabilizzate e pagate interamente per via elettronica. Grazie ai processi digitali supportati dal sistema è possibile garantire il rispetto del disciplinamento della firma in modo semplice ed efficace. Nell'ambito dell'ulteriore processo di digitalizzazione, nel prossimo futuro si otterranno altre ottimizzazioni che influiranno sul disciplinamento della firma.

Affinché queste ottimizzazioni possano essere sfruttate rapidamente, con la presente modifica dell'OFC si persegue soprattutto una riduzione all'essenziale del disciplinamento della firma.

1. Semplificazione delle disposizioni attuali dell'OFC: l'ordinanza viene snellita e si limita a disciplinare i principi essenziali del disciplinamento della firma. Le regole dettagliate devono essere previste a livello di istruzioni nel manuale sulla gestione finanziaria e la contabilità pubblicato dall'AFF. In tal modo possono essere adeguate rapidamente alle nuove tecnologie e ai nuovi processi. Come finora, le istruzioni sono emanate d'intesa con il Controllo federale delle finanze (CDF).
2. Raggruppamento in unico capitolo delle norme sulla firma, al momento troppo dettagliate, nell'ambito del sistema di controllo interno e del traffico dei pagamenti e limitazione ai principi essenziali (in particolare art. 37 OFC).
3. Regolamentazione dell'archiviazione e conservazione elettroniche dei libri di commercio e dei documenti contabili (in particolare art. 31 OFC).

Al fine di adattarsi alla già avvenuta digitalizzazione delle procedure, le disposizioni vigenti sul disciplinamento della firma devono essere modificate poiché fanno ancora riferimento, in maniera relativamente importante, alla forma cartacea. L'articolo 37 comprende ora i principi sia dell'approvazione dei documenti contabili, sia dell'autorizzazione dei pagamenti (in precedenza: art. 37, 37a, 37b, 38; 65 cpv. 2 e 65a OFC).

Commento all'articolo 37

Il *capoverso 1* rimane materialmente invariato: in linea di massima, per tutti i documenti contabili rilevanti si applica il principio del doppio controllo. Tale capoverso include ora anche il disciplinamento della firma nel traffico dei pagamenti, che prima figurava separatamente negli articoli 65 e 65a OFC. Come finora, d'intesa con il CDF, l'AFF può prevedere deroghe mirate al principio del doppio controllo. Le deroghe finora indicate nei capoversi 2 e seguenti dell'articolo 37 devono essere stabilite nelle istruzioni dell'AFF (art. 75 cpv. 2 lett. f). Esse vengono riprese materialmente il più possibile e aggiornate soltanto laddove necessario.

Il *capoverso 2* sostituisce il previgente capoverso 5. Si rinuncia alla distinzione tra esattezza formale e materiale, talvolta non semplice da operare nella

pratica. Spesso, infatti, il controllo formale e quello materiale vengono effettuati separatamente. Se, ad esempio, si fa ricorso a un centro di prestazioni di servizi, almeno una parte del controllo formale viene svolto da tale centro. Le persone che in seguito sottoscrivono i documenti contabili e i pagamenti in genere non possono più, sulla base delle informazioni disponibili, effettuare questo controllo formale. Per contro, prima di poter approvare i documenti contabili esse devono accertare l'esattezza materiale (o farla accertare). Per quanto concerne l'autorizzazione dei pagamenti, si può ancora presupporre che tutte le fatture elaborate siano già state autorizzate secondo il principio del doppio controllo. In questo caso la conferma dell'esattezza consiste principalmente nell'individuare, mediante controlli a campione, i pagamenti che presentano delle anomalie (ad es. importi elevati, importi che si ripetono, pagamenti in valuta estera, pagamenti a collaboratori, pagamenti a imprese di cui non si è mai sentito parlare ecc.).

Il *capoverso 3* contiene la norma previgente dell'articolo 37*a* capoverso 4: la competenza per autorizzare mandati di pagamento può essere delegata a un centro di prestazioni di servizi dell'Amministrazione federale.¹¹

Il *capoverso 4* corrisponde alla prassi vigente. Attualmente, nel settore finanziario e contabile, i giustificativi e i pagamenti sono approvati o autorizzati esclusivamente per via elettronica; questo è un presupposto fondamentale per una contabilità e un traffico dei pagamenti senza carta. I principi relativi all'equiparazione dell'approvazione e autorizzazione elettroniche alla firma autografa sono gli stessi enunciati nei vigenti articoli 37*b* e 65*a* e, dal punto di vista materiale, rimangono invariati. Se necessario, l'AFF emana a tal fine disposizioni di esecuzione (art. 75 cpv. 2 lett. f).

Il *capoverso 5* sostituisce e semplifica il previgente articolo 38 OFC. Ora si precisa che il disciplinamento della firma deve essere conforme alla ripartizione dei compiti e delle competenze dell'unità amministrativa interessata. Ci deve quindi essere coerenza tra i compiti e le competenze e i diritti di firma. Anche a questo riguardo l'AFF può emanare disposizioni di esecuzione (art. 75 cpv. 2 lett. f). Per questo motivo, il contenuto dell'articolo 38 capoverso 2 può essere stralciato dall'OFC.

¹¹ Ad es. il Centro Prestazioni di servizi Finanze del DFF (CPS FI DFF). All'interno del CPS FI DFF per questa attività è garantita l'osservanza del principio del doppio controllo conformemente alle direttive del sistema di controllo interno.

-
- Art. 37a** **Disciplinamento della firma per l'autorizzazione di mandati di pagamento e per le remunerazioni all'interno dell'Amministrazione**
- Art. 37b** **Approvazione e autorizzazione per via elettronica del traffico dei pagamenti all'interno dell'Amministrazione**
- Art. 38** **Competenze in materia di giustificativi e di mandati di pagamento**

La rielaborazione illustrata in precedenza dell'articolo 37 sul disciplinamento della firma rende superflui gli articoli 37a, 37b e 38, che quindi possono essere abrogati. Gli aspetti importanti sono ripresi nell'articolo 37, in particolare le condizioni che permettono di equiparare l'approvazione o l'autorizzazione elettronica alla firma autografa. Gli altri aspetti saranno disciplinati in maniera pressoché identica – in virtù dell'articolo 75 capoverso 2 lettere a^{ter} e f – nelle istruzioni dell'AFF contenute nel manuale sulla gestione finanziaria e la contabilità. Ciò permette di garantire la flessibilità per la futura ottimizzazione delle procedure già menzionata riguardo all'articolo 37.

3.5 Computo interno delle prestazioni

Art. 41 Rimunerazione tra unità amministrative

Per la remunerazione tra unità amministrative continua ad applicarsi, conformemente al *primo periodo del capoverso 3*, il computo secondo il principio del costo pieno, utilizzato anche dai Cantoni per la presentazione dei loro conti. Pur applicando questo principio è possibile procedere a una certa differenziazione dei prezzi: nel catalogo delle prestazioni dell'unità amministrativa si può considerare, in particolare per il calcolo della prestazione e quindi del suo costo pieno, un diverso livello di prestazione fornita definendo *due* prestazioni con standard di sicurezza di grado diverso.

Il *secondo periodo del capoverso 3* introduce una nuova norma che impedisce di computare prezzi differenti per la medesima prestazione (ad es. dati di meteorologia aeronautica). Se una prestazione a favore di terzi viene fornita a titolo oneroso (emolumento o prezzo di mercato), il prezzo stabilito si applica anche per il computo interno delle prestazioni.

Il *terzo periodo del capoverso 3* corrisponde al secondo periodo previgente.

La condizione posta ai fornitori di prestazioni TIC di coprire anche in futuro il loro costo pieno può determinare falsi incentivi nelle decisioni di acquisto ed essere d'ostacolo all'innovazione. Il *capoverso 4* crea pertanto un certo margine di manovra concedendo all'AFF la facoltà di autorizzare deroghe temporanee in determinati casi. Se, per l'esecuzione di un mandato, un'unità amministrativa deve procurarsi nuovi sistemi, prodotti o servizi che in un primo momento non saranno utilizzati pienamente, attualmente nella fase iniziale si dovrebbero addebitare al primo cliente costi di esercizio sproporzionati in base al principio del computo del costo pieno. In molti casi questi costi potrebbero essere ridotti rapidamente se le prestazioni venissero richieste da altri beneficiari. Tuttavia, queste prestazioni non vengono considerate se altri beneficiari ricevono un'offerta più favorevole per la stessa prestazione al di fuori dell'Amministrazione federale. In un certo senso la Confederazione sostiene quindi un doppio costo: quello per la propria infrastruttura sottoutilizzata e quello per l'acquisizione di prestazioni all'esterno. Nel contesto della digitalizzazione, oggi vengono realizzati sempre più spesso strutture orientate ai servizi e sistemi modulari e soprattutto le prestazioni di base vengono pianificate e applicate in modo scalabile. Nei primi anni il costo pieno non può essere computato sulla quantità di ordini di quel periodo, altrimenti le prestazioni non sarebbero richieste e non si potrebbero sfruttare le economie di scala. Occorre evitare che si verifichino casi di questo tipo: per le prestazioni che comportano economie di diversificazione o di scala, l'AFF deve poter autorizzare deroghe temporanee al principio del costo pieno se ciò appare opportuno in una prospettiva più ampia. In questo contesto vengono consultati i settori specializzati rilevanti, come quello della «Trasformazione digitale e governance delle TIC» della Cancelleria federale, affinché possano presentare adeguatamente le loro richieste.

L'AFF disciplina i dettagli mediante istruzioni. Attualmente si prevede di concedere le deroghe di norma per un massimo di tre anni. Il prezzo deve essere calcolato in modo da raggiungere, in questo periodo, un grado medio di copertura dei costi di almeno il 50 per cento. A tal fine il fornitore delle prestazioni deve presentare il modello aziendale all'AFF e illustrare come l'obbligo di coprire il costo pieno ai sensi del capoverso 3 possa essere adempiuto nei tre anni successivi all'investimento in una simile infrastruttura. Il fornitore indica anche le perdite massime che è disposto a sostenere.

Se anche dopo tre anni non può essere gestita coprendone i costi, l'infrastruttura deve essere ridotta, dismessa o venduta. Per ragioni di trasparenza e in virtù dell'obbligo di impiegare in modo economico i fondi pubblici, è esclusa la concessione di deroghe permanenti al principio del computo del costo pieno.

3.6 Partenariato pubblico-privato

Art. 52a Collaborazione con i privati («Partenariato pubblico-privato»)

L'articolo 52a è entrato in vigore nel 2009. Negli ultimi 12 anni – ad eccezione del caso particolare del sistema di fideiussione dei crediti COVID-19¹² – non è mai stato istituito un partenariato pubblico-privato (PPP) significativo a livello federale, come quelli elogiati verso la fine della prima decade del nuovo millennio. Soprattutto nel settore delle costruzioni e delle infrastrutture, ossia il principale ambito di applicazione dei PPP all'estero, in Svizzera non è stato realizzato alcun progetto.

I motivi sono molteplici e comprendono, in particolare, i costi di finanziamento molto bassi degli enti pubblici, le aspettative di rendimento degli investitori privati e, non da ultimo, la situazione relativamente favorevole delle finanze pubbliche, che rende inutile il prefinanziamento da parte di privati. In molti Stati europei che in passato hanno fatto ricorso al PPP, dopo l'euforia iniziale è subentrato il disinganno. I vantaggi finanziari sperati spesso non sono stati ottenuti, le trattative contrattuali si sono rivelate dispendiose a causa della durata molto lunga dei contratti e lo Stato non è stato in grado di trasferire adeguatamente i rischi dei progetti sugli investitori privati.

Alla luce di quanto precede, l'articolo 52a deve essere abrogato. Esso fa riferimento agli articoli 39 e 57 LFC, che mirano a un impiego economico e parsimonioso dei fondi. Il Consiglio federale possiede altri strumenti per garantire il raggiungimento di tale obiettivo. Con l'introduzione capillare dei preventivi globali, le unità amministrative sono incentivate a cercare soluzioni economiche per l'adempimento dei loro compiti. Chiunque pianifichi

¹² Eric Jakob, Martin Godel, «Operative Umsetzung und wirtschaftliche Bedeutung», in: Kellerhals Carrard, *Bürgerschafts-genossenschaften Schweiz* (ed.), *Corona-Kredite für KMU*, Zurigo 2021, pag. 25.

seriamente un progetto esaminerà la possibilità di una collaborazione con privati anche in assenza dell'articolo 52a, se ciò si rivelasse opportuno dal punto di vista economico.

Anche l'Associazione PPP Svizzera, fondata oltre dieci anni fa da esponenti del settore della consulenza e di quello finanziario per promuovere i PPP, è stata nel frattempo sciolta.

3.7 Modifiche del diritto sulla presentazione dei conti

3.7.1 Disciplinamento a livello di legge

Nella LFC riveduta sono disciplinati lo scopo e i principi della presentazione dei conti. Essa stabilisce che in linea di principio il conto annuale della Confederazione deve essere allestito secondo i principi degli IPSAS (art. 47 seg. LFC). A tale proposito sono state abrogate le disposizioni di legge sull'iscrizione a bilancio e sulla valutazione (art. 49–51 LFC previgenti), dal momento che possono essere desunte dagli IPSAS.¹³ I relativi articoli dell'OFC devono quindi essere adeguati (art. 53) o abrogati (art. 54–60).

3.7.2 Principi e norme di riferimento

Art. 53 Norme di riferimento

Conformemente all'articolo 48 LFC l'allestimento del conto annuale della Confederazione è retto dagli IPSAS. Come finora, in casi motivati sono concesse deroghe ai principi degli IPSAS. Si stabilisce ora espressamente già a livello di legge che il Consiglio federale disciplina nelle disposizioni esecutive alla LFC le deroghe *sostanziali* agli IPSAS. Le Commissioni delle finanze vengono consultate previamente affinché possano esprimersi in questo contesto su ogni nuova deroga sostanziale agli IPSAS.

Le deroghe *sostanziali* continuano a essere disciplinate nell'*allegato 2* OFC. Le deroghe non sostanziali, invece, non sono più contenute nelle disposizioni esecutive. Viene quindi portata avanti la prassi vigente. Attualmente, infatti, il Consiglio federale non disciplina qualunque deroga irrilevante agli IPSAS nelle sue disposizioni esecutive. *Tutte* le deroghe saranno però pubblicate e

¹³ Messaggio 2019 (nota 2), pag. 348 seg. e 364 segg.

motivate come finora nell'allegato del conto annuale.¹⁴ Ciò garantisce ai destinatari del conto annuale una completa trasparenza.

Di conseguenza, viene adeguato anche l'allegato 2 «Deroghe del conto della Confederazione agli IPSAS». La *deroga 1* (riscossione della ritenuta d'imposta UE) ha nel frattempo perso di rilevanza e viene quindi abrogata.

Art. 54 Principi

L'articolo 47 LFC definisce i principi determinanti per una corretta presentazione dei conti.¹⁵ L'articolo 54 può dunque essere abrogato.

3.7.3 Iscrizione a bilancio, valutazione e pubblicazione

Le seguenti disposizioni vengono abrogate:

Art. 55 Principi per l'iscrizione a bilancio

Art. 56 Limiti dell'iscrizione all'attivo e al passivo

Art. 57 Principi di valutazione

Art. 58 Partecipazioni rilevanti

Art. 59 Ammortamenti e rettificazioni di valore

Art. 60 Pubblicazione

Finora gli articoli 55–60 OFC contenevano disposizioni sull'iscrizione a bilancio, la valutazione e la pubblicazione di singole voci e operazioni contabili. Gli IPSAS presentano un'elevata densità normativa e prevedono solo poche opzioni riguardo all'iscrizione a bilancio e alla valutazione. Per la maggior parte dei casi i principi di iscrizione a bilancio e valutazione sono quindi prescritti chiaramente, e il Consiglio federale non ha praticamente alcun margine discrezionale riguardo al metodo da applicare. Non è pertanto necessario mantenere le disposizioni dell'OFC, che risultano rudimentali rispetto ai suddetti principi degli IPSAS. Esse non offrono maggiore certezza del diritto né informazioni supplementari. Al contrario, si rischiano contraddizioni latenti con i requisiti obbligatori degli IPSAS, ad esempio quando nella LFC e

¹⁴ Consuntivo 2020, vol. 1, parte B n. 73, Principi della presentazione dei conti, pag. 138 seg.

¹⁵ Messaggio 2019 (nota 2), pag. 364 seg.

nell'OFC si utilizza una formulazione leggermente diversa rispetto a quella degli IPSAS, nonostante il legislatore probabilmente intenda la stessa cosa.¹⁶

3.7.4 Consuntivo consolidato

Le seguenti disposizioni vengono abrogate:

Art. 64a **Eccezioni al consolidamento**

Art. 64a^{bis} **Inclusione nel consolidamento**

Art. 64b **Principi della presentazione dei conti**

Art. 64c **Norme di riferimento per la presentazione dei conti**

Art. 64d **Rapporto**

Con la revisione della LFC, in linea di principio le disposizioni sul consuntivo consolidato della Confederazione sono rimaste materialmente invariate. Tuttavia, il relativo articolo di legge (art. 55 LFC) è stato strutturato in maniera più chiara e adeguato ai nuovi articoli 47 e 48 LFC. Aspetti importanti contenuti nell'OFC sono stati elevati a rango di legge. Non sono dunque più necessarie disposizioni dettagliate nell'OFC. Gli articoli vigenti sul consuntivo consolidato (art. 64a–64d OFC) possono essere abrogati senza essere sostituiti.

Anche l'*allegato 3* «Deroghe del consuntivo consolidato della Confederazione agli IPSAS» può essere stralciato. Il nuovo articolo 55 capoverso 4 LFC stabilisce che, analogamente all'articolo 48 capoverso 3 LFC sul conto annuale, ogni deroga agli IPSAS deve essere pubblicata e motivata nell'allegato del consuntivo consolidato. Contrariamente all'articolo 48 capoverso 2 LFC sul conto annuale, però, le deroghe sostanziali non devono essere indicate anche nell'ordinanza. Per questo motivo, l'*allegato 3* può essere abrogato interamente. Ciò è giustificato dal fatto che, nel caso del consuntivo consolidato, le deroghe agli IPSAS non hanno alcun influsso sul controllo delle uscite (freno all'indebitamento). Inoltre, il rapporto sul consuntivo consolidato viene sottoposto al Parlamento soltanto per conoscenza.

¹⁶ Messaggio 2019 (nota 2), pag. 349 seg. e 366 seg.

3.8 Traffico dei pagamenti

Art. 65 Traffico dei pagamenti

Il *capoverso 2* è integrato nel nuovo articolo 37 e può quindi essere abrogato. Tutte le disposizioni sulla firma sono ora comprese nell'articolo 37 (cfr. n. 3.4). I *capoversi 1 e 3* rimangono invariati.

Art. 65a Approvazione e autorizzazione per via elettronica di pagamenti a destinatari esterni all'Amministrazione

L'articolo 65a è ora contenuto nell'articolo 37 capoverso 4 e pertanto può essere abrogato (cfr. n. 3.4). Attualmente tutti i mandati di pagamento sono già trasmessi per via elettronica. La firma autografa viene utilizzata solo in casi molto rari. Inoltre, in linea di massima la procedura è stabilita dalle banche e rispetta i più elevati standard di sicurezza.

3.9 Disposizioni finali

Art. 75 Esecuzione

Alla *lettera a^{ter}* è ora disciplinata esplicitamente la competenza dell'AFF nell'ambito della conservazione elettronica dei libri di commercio e dei documenti contabili. È importante che l'AFF possa emanare istruzioni nei confronti delle diverse unità amministrative, per garantire in particolare un'attuazione uniforme e l'integrità dei documenti. In linea di principio si deve portare avanti la prassi attuale.

La *lettera f* viene adeguata a seguito della rielaborazione dell'articolo 37 e dell'abrogazione degli articoli 37b e 65a.

L'abrogazione dell'articolo 52a rende necessario anche un adeguamento della *lettera k*.

Inoltre, la facoltà dell'AFF di emanare istruzioni riguardanti le disposizioni in materia di iscrizione a bilancio, valutazione, pubblicazione e rendicontazione viene raggruppata in un'unica *lettera l* al posto delle previgenti lettere l–o^{bis} dell'articolo 75 capoverso 2. Si tratta di un adeguamento formale: la facoltà dell'AFF di emanare istruzioni non subisce alcuna modifica materiale.

3.10 Modifica di altri atti normativi

Le modifiche delle altre ordinanze riguardano, con una sola eccezione, la sostituzione delle espressioni «credito complessivo» e «credito quadro» con quella generica di «credito d'impegno». Questo adeguamento puramente terminologico deriva dalle modifiche corrispondenti della LFC e dell'OFC (cfr. n. 3.1).

Nell'ordinanza del 14 agosto 1991¹⁷ sull'attuazione di programmi e progetti ecologici d'importanza globale nei Paesi in sviluppo viene inoltre abrogato l'articolo 11 capoverso 3. I costi per il personale e quelli per il materiale devono essere chiaramente separati, come già avviene secondo la prassi attuale. Nelle altre ordinanze, una sola modifica non riguarda l'uniformità terminologica.

All'articolo 9 capoverso 1 Org-DFF sono definiti i compiti particolari dell'AFF, tra i quali rientra la gestione del Centro Prestazioni di servizi Finanze del DFF. Da molto tempo però questo centro non opera esclusivamente per il DFF. Sia per quanto concerne il workflow dei creditori (elaborazione delle fatture in entrata) sia per i dati di base destinati ai processi di supporto, il Centro Prestazioni di servizi Finanze del DFF adempie già compiti a livello dell'intera Amministrazione federale. Affinché la formulazione rispecchi meglio la situazione reale, la limitazione al DFF indicata nel nome deve essere formalmente eliminata cancellando l'aggiunta «del DFF».

Questa modifica è meramente di natura formale e non comporta cambiamenti materiali riguardo ai compiti attribuiti al suddetto centro. Essa non ha quindi alcun effetto nemmeno sul Centro Prestazioni di servizi Finanze del Dipartimento federale di giustizia e polizia, l'unico esistente oltre a quello del DFF. In particolare, la modifica non comporta l'introduzione di ulteriori compiti interdipartimentali.

4 Ripercussioni per la Confederazione

4.1 Ripercussioni finanziarie

Le ripercussioni finanziarie per la Confederazione della modifica dell'OFC si limitano alla contabilizzazione dell'imposta federale diretta secondo il

¹⁷ RS 172.018

principio che considera il momento in cui sorge il credito (cfr. n. 3.3). In termini quantitativi, tali ripercussioni dovrebbero essere minime perché il cambiamento della prassi di contabilizzazione determinerà due effetti *una tantum* che in massima parte si annulleranno a vicenda: da un lato, tutti i crediti fiscali in essere saranno iscritti all'attivo nel bilancio della Confederazione al momento del cambiamento di prassi e ciò comporterà un aumento *una tantum* del capitale proprio. D'altro lato, i pagamenti anticipati in entrata stimati tra 2 e 3 miliardi saranno contabilizzati come impegni, con una conseguente riduzione *una tantum* del capitale proprio. Tali pagamenti saranno contabilizzati come ricavi solo nel momento in cui diverranno esigibili. Entrambi gli effetti dipendono dalla condotta dei contribuenti in materia di pagamenti al momento del cambiamento di prassi.¹⁸

4.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il progetto non ha ripercussioni sull'effettivo del personale.

5 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il progetto non ha ripercussioni per i Cantoni e i Comuni. Soltanto il cambiamento della prassi di contabilizzazione nell'ambito dell'imposta federale diretta (cfr. n. 3.3) fa sì che i Cantoni debbano notificare prima i crediti alla Confederazione. Le quote dei Cantoni all'imposta federale diretta continueranno a basarsi sulle entrate fiscali effettive.

¹⁸ Riguardo alle ripercussioni finanziarie della revisione della LFC si rimanda ai commenti contenuti nel messaggio 2019 (nota 2), pag. 373 segg.