

14.077

**Messaggio  
concernente l'ottimizzazione del Nuovo modello contabile  
(NMC)**

del 12 novembre 2014

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

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

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

12 novembre 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Il presente messaggio sottopone al Parlamento l'ottimizzazione del modello contabile e il disciplinamento legislativo della Cassa di risparmio del personale federale (CRPF). In linea generale il nuovo modello contabile (NMC) ha dato prova della sua efficacia. Tuttavia, sulla base delle esperienze raccolte finora, vengono proposti alcuni miglioramenti. Le Commissioni delle finanze sono state previamente consultate in merito ai progetti.*

### *Situazione iniziale*

*Con l'introduzione del NMC nel 2007 la Confederazione ha compiuto il passaggio da una presentazione dei conti fondata su un'ottica dei flussi di cassa a un metodo accrual. Da allora orienta i suoi principi della presentazione dei conti per il consuntivo e il preventivo agli International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Nel frattempo sono avvenuti sviluppi a livello nazionale e internazionale. Analogamente a quanto operato dalla Confederazione, i Cantoni hanno revisionato nel 2008 il modello di presentazione dei conti armonizzato per i Cantoni e i Comuni (MPCA2). Gli IPSAS ma anche le opere statistiche internazionali hanno introdotto a loro volta novità, la cui adozione deve essere esaminata.*

*Un potenziale di miglioramento è stato inoltre individuato anche nel conto della Confederazione (consuntivo, vol. 1). Il messaggio propone quindi di introdurre un conto dei flussi di tesoreria, di adeguare la struttura del conto economico e di ridurre il conto di finanziamento e flusso del capitale al conto di finanziamento.*

*Conformemente al decreto federale del 31 ottobre 2007 al più tardi quattro anni dopo l'allestimento del primo consuntivo consolidato della Confederazione occorre verificare l'eventuale inclusione nel consolidamento di nuove organizzazioni. Con l'anno contabile 2013 è stato presentato il quinto consuntivo consolidato della Confederazione. Rispetto al conto della Confederazione, la raccolta di informazioni è tuttavia esigua. Pertanto occorre esaminare nuovamente l'ulteriore modo di procedere.*

*In seguito agli sviluppi, in particolare nel contesto normativo, deve essere istituita una base legale esplicita per la CRPF, esistente dal 1951. In tal modo viene garantito che la CRPF possa continuare a soddisfare le direttive nazionali e internazionali vincolanti per legge. Al contempo le disposizioni sulla protezione dei dati della CRPF devono essere completate e spostate dalla legge sul personale federale alla legge sulle finanze della Confederazione.*

*Grazie alla nuova regolamentazione del contributo della Confederazione all'assicurazione per l'invalidità (AI), entrata in vigore il 1° gennaio 2014, è stato possibile saldare interamente tale contributo nell'anno in corso. Finora bisognava attendere il conteggio finale dell'AI provocando così l'addebito o l'accredito nel consuntivo dell'anno successivo di eventuali pagamenti retroattivi o di rimborsi. L'attuazione della nuova regolamentazione rende però necessario un completamento delle disposizioni sui sorpassi di credito nella legge sulle finanze della Confederazione.*

---

*I proposte presentate in questo messaggio non hanno alcun collegamento diretto con il nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG). Tuttavia la loro attuazione dovrà essere coordinata in termini di tempo con il NMG affinché sia possibile eseguire in un solo anno le modifiche più sostanziali nel rendiconto finanziario.*

*Le Commissioni delle finanze di entrambe le Camere sono state consultate in merito al progetto di ottimizzazione del NMC e hanno preso le relative decisioni (cfr. n. 1.8) nelle loro sedute plenarie del 23 gennaio 2014 (CdF-S) e del 31 gennaio 2014 (CdF-N).*

### **Contenuto del progetto**

#### *Strumenti finanziari*

*Con gli IPSAS 28–30 sono stati messi in vigore dal 1° gennaio 2013 tre nuove norme di presentazione dei conti nel settore degli strumenti finanziari. Queste concernono principalmente i mutui nei beni amministrativi, le partecipazioni, le garanzie, le fideiussioni e i prestiti. Ora si propone di introdurre le nuove norme anche nella presentazione dei conti della Confederazione. Le soluzioni di attuazione proposte sono conformi alle direttive della statistica finanziaria, al MPCAA2 nonché alla prassi di altri Paesi che adottano uno standard contabile paragonabile. Le nuove direttive comporteranno alcune modifiche in materia di valutazione (in particolare dei prestiti) che incideranno sul debito lordo e sul conto di finanziamento. Rispetto alla situazione attuale la prassi modificata in materia di contabilizzazione degli aggi/dei disaggi genererà un livellamento del conto di finanziamento e così anche ripercussioni sul limite di spesa. Per contro, il debito lordo subirà un leggero aumento.*

#### *Introduzione del conto dei flussi di tesoreria – Riduzione a un conto di finanziamento*

*Il conto di finanziamento e flusso del capitale (CFFC) non è un semplice conto cash, ma comprende in aggiunta ai flussi di tesoreria anche accrediti debitori e impegni creditori. Inoltre non vi è una chiara distinzione tra i livelli dell'attività operativa, degli investimenti e dei finanziamenti, come richiesto dagli IPSAS per un conto dei flussi di tesoreria. La composizione attuale del CFFC è difficilmente comprensibile e genera ripetutamente difficoltà di spiegazione e interpretazione. Per questi motivi deve essere introdotto un conto dei flussi di tesoreria e il CFFC deve essere ridotto a un conto di finanziamento.*

#### *Adeguamenti della struttura del conto economico*

*Le esperienze acquisite con l'introduzione del NMC hanno mostrato che la comparabilità del conto economico con il conto di finanziamento a livello dei risultati è poco importante. L'indicazione di livelli strutturali separati per le voci straordinarie nel conto di finanziamento è rilevante per il freno all'indebitamento, mentre non ha senso per il conto economico. Le voci straordinarie devono certamente essere riconoscibili come tali nel conto economico, ma vengono ora integrate nei rispettivi livelli strutturali del conto economico analogamente al conto dei flussi di tesoreria.*

---

*Oltre a ciò è previsto di indicare il risultato della valutazione delle partecipazioni rilevanti separatamente dal risultato finanziario. Grazie a queste novità, il conto economico ottiene una condizione di maggiore indipendenza dal conto di finanziamento.*

*Come procedere con il consuntivo consolidato della Confederazione?*

*L'utilità del consuntivo consolidato della Confederazione dipende dalla cerchia di consolidamento scelta. In un rapporto del mese di gennaio 2011, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha constatato che l'attuale consuntivo consolidato della Confederazione avrebbe un esiguo valore informativo per l'utente. Pertanto l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) ha commissionato una perizia che esaminasse la pertinente prassi adottata nella zona dell'OCSE. Gli esperti sono giunti alla conclusione che negli Stati membri dell'OCSE dotati di moderni sistemi finanziari pubblici il consuntivo consolidato rappresenta una componente fissa della presentazione statale dei conti. Una cerchia di consolidamento completa si orienta in modo coerente al criterio del controllo e comprende pertanto tutte le unità controllate. L'utilità del consuntivo consolidato della Confederazione risiede soprattutto nel rendiconto e nelle informazioni dettagliate sulla situazione inerente alle finanze, ai ricavi e al patrimonio. Tuttavia, siccome il consuntivo consolidato della Confederazione non è soddisfacente, occorre riesaminare il modo di procedere. In primo piano vi sono due varianti: il consolidamento integrale con tutte le imprese e organizzazioni controllate dalla Confederazione oppure la completa rinuncia al consuntivo consolidato della Confederazione. In seguito alla consultazione informale nelle Commissioni delle finanze, il Consiglio federale ha deciso di procedere al consolidamento integrale.*

*Istituzione di una base legale per la CRPF*

*La CRPF partecipa all'acquisizione di fondi di terzi per la Confederazione e contribuisce a una più ampia diversificazione del portafoglio di investitori. Al contempo serve alla politica del personale federale. La CRPF si fonda attualmente sull'articolo 72 dell'ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (OFC; RS 611.01). Con le nuove basi legali si intende disciplinare in modo chiaro in particolare l'attività della CRPF e la sua relazione con la clientela. Inoltre il trattamento dei dati ancorato finora nella legge federale del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1) da parte della CRPF deve essere integrato nella legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).*

*Sorpassi di credito per contributi alle assicurazioni sociali e per conferimenti al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria*

*L'articolo 35 LFC disciplina in quali casi un sorpasso di credito può essere sottoposto all'Assemblea federale per approvazione a posteriori insieme con il consuntivo. Tale elenco deve essere completato con i contributi alle assicurazioni sociali e i conferimenti dal bilancio generale della Confederazione al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria.*

*Modifiche importanti a livello di ordinanza*

---

---

*Parallelamente alle modifiche nella LFC si intende adeguare anche l'OFC. Le modifiche più importanti riguardano gli ambiti esposti qui di seguito.*

*In deroga agli IPSAS, i beni d'armamento non sono contemplati nel bilancio poiché finora le normative internazionali di statistica non lo richiedevano. Tuttavia con la prevista introduzione del riveduto Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 2010), ora anche in Svizzera gli acquisti di sistemi d'arma valgono come uscite per investimenti. In tal modo le norme statistiche si adeguano agli IPSAS. Per non creare differenze tra i dati statistici e il modello contabile della Confederazione, i beni d'armamento saranno iscritti a bilancio. Di conseguenza anche gli acconti finora non contabilizzati per merci, prestazioni di servizi e beni d'armamento, la maggior parte di cui rientra nei beni militari, devono essere iscritti all'attivo.*

*In conformità al preavviso delle Commissioni delle finanze sulla contabilizzazione di determinate voci nel bilancio di apertura NMC, gli impegni previdenziali e altre prestazioni a favore dei lavoratori sono esposti sotto gli impegni eventuali. Oggi-giorno non sussiste più però il timore presente al momento dell'introduzione del NMC in merito a eventuali pretese di rifinanziamento dei loro istituti di previdenza da parte di imprese scorporate nel caso in cui gli impegni previdenziali fossero stati iscritti nel conto della Confederazione. Questi impegni devono pertanto essere contabilizzati, motivo per cui decade la relativa deroga agli IPSAS.*

*Le diverse misure hanno lo scopo di ridurre il numero di deroghe agli IPSAS e di accrescere in tal modo la comparabilità e il valore informativo del consuntivo della Confederazione nei confronti del settore pubblico e privato. Le direttive modificate, soprattutto in merito agli strumenti finanziari (IPSAS 28-30) comportano, al contrario, l'adozione di una nuova deroga agli IPSAS nell'allegato all'OFC.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>8062</b>
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>8068</b>
<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>8069</b>
1.1 Situazione iniziale	8069
1.1.1 Necessità di sviluppo del modello contabile della Confederazione	8069
1.1.2 Consuntivo consolidato	8070
1.1.3 Cassa di risparmio del personale federale	8071
1.1.4 Sorpassi di credito per contributi alle assicurazioni sociali e per conferimenti al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria	8071
1.1.5 Altri adeguamenti del modello contabile	8072
1.2 Il nuovo disciplinamento proposto	8072
1.2.1 Nuovi principi contabili relativi agli strumenti finanziari	8072
1.2.2 Introduzione di un conto dei flussi di tesoreria e adeguamenti del conto di finanziamento e del conto economico	8075
1.2.3 Estensione della cerchia di consolidamento?	8078
1.2.4 Cassa di risparmio del personale federale	8084
1.2.5 Complemento alle disposizioni della LFC concernenti i sorpassi di credito	8085
1.3 Altri adeguamenti a livello di ordinanza	8086
1.3.1 Iscrizione all'attivo di beni d'armamento e acconti	8086
1.3.2 Iscrizione a bilancio degli impegni della previdenza e delle altre prestazioni a favore dei collaboratori	8091
1.3.3 Nuove deroghe agli IPSAS	8094
1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	8095
1.4.1 Contabilizzazione secondo la conformità temporale di aggi / disaggi nel conto di finanziamento	8095
1.4.2 Armonizzazione del rendiconto finanziario con la prassi usuale	8096
1.4.3 Una cerchia di consolidamento estesa permetterebbe una valutazione globale della situazione finanziaria	8099
1.4.4 Rapporto d'esame sulla Cassa di risparmio del personale federale	8106
1.4.5 Sorpassi di credito in ambito di contributi alle assicurazioni sociali e di conferimenti al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria	8109
1.5 Compatibilità tra i compiti e le finanze	8109
1.6 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	8110
1.7 Attuazione	8110
1.8 Risultati della consultazione delle Commissioni delle finanze	8110
1.8.1 Reazioni generali	8110
1.8.2 Proposte accolte	8111

1.8.3	Altre proposte: iscrizione all'attivo dei beni d'armamento e degli acconti	8112
<b>2</b>	<b>Commento ai singoli articoli</b>	<b>8112</b>
<b>3</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>8124</b>
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	8124
3.1.1	Attuazione e costi d'esercizio supplementari	8124
3.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	8125
3.1.3	Ripercussioni informatiche	8126
3.1.4	Ripercussioni per le finanze della Confederazione in generale	8127
3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	8128
3.3	Altre ripercussioni	8128
<b>4</b>	<b>Rapporto con il programma di legislatura</b>	<b>8128</b>
<b>5</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>8128</b>
5.1	Costituzionalità e legalità	8128
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	8128
5.3	Forma dell'atto	8129
5.4	Subordinazione al freno all'indebitamento	8129
5.5	Delega di competenze legislative	8129
<b>Allegati</b>		
1	Cerchia di consolidamento	8130
2	Conto dei flussi di tesoreria	8131
3	Nuova struttura del conto economico	8133
4	Rendiconto per segmento nel consuntivo consolidato della Confederazione	8134
5	Bilancio dei beni d'armamento in alcuni Paesi selezionati	8135
6	Panoramica dell'iscrizione a bilancio degli impegni della previdenza nelle organizzazioni della Confederazione	8136
<b>Legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC) (Ottimizzazione del Nuovo modello contabile) (Disegno)</b>		<b>8137</b>

## Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
CDCF	Conferenza dei direttori cantionali delle finanze
CdF	Commissione delle finanze
EES	Sistema statistico europeo
FMI	Fondo monetario internazionale
GFSM	Government Finance Statistics Manual
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
MPCA2	Modello di presentazione dei conti armonizzato dei Cantoni e dei Comuni
NMC	Nuovo modello contabile della Confederazione
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
SCI	Sistema di controllo interno
SEC	Sistema europeo dei conti
SRS-CSPCP	Commissione svizzera per la presentazione della contabilità pubblica
Swiss GAAP FER	Fondazione per le raccomandazioni relative alla presentazione dei conti
UE	Unione europea
VGR	Conti economici nazionali della Svizzera



# Messaggio

## **1 Punti essenziali del progetto**

### **1.1 Situazione iniziale**

#### **1.1.1 Necessità di sviluppo del modello contabile della Confederazione**

La gestione finanziaria è stata migliorata con il freno all'indebitamento ma anche con il nuovo modello contabile della Confederazione (NMC), introdotto nel 2007. Il NMC illustra i processi e le relazioni finanziarie in una duplice prospettiva, ossia dal punto di vista dei finanziamenti e da quello dei risultati. L'ottica dei finanziamenti è decisiva per la gestione globale dei conti statali ed è la prospettiva determinante per quanto riguarda il freno all'indebitamento. L'ottica dei risultati, invece, rappresenta le spese sostenute nel quadro dell'adempimento dei compiti (diminuzione di valore) e i ricavi (aumento di valore). È la base per la direzione amministrativa e gestionale ed è un elemento importante del rendiconto finanziario.

Con l'introduzione del NMC la Confederazione si è impegnata a tenere conto degli International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Data questa decisione, in caso di modifiche di tali norme la presentazione dei conti della Confederazione deve essere esaminata e se necessario adeguata. Le modifiche più significative effettuate da allora riguardano la presentazione, il rilevamento, la valutazione e la pubblicazione degli strumenti finanziari (mutui, partecipazioni, prestiti ecc.). Queste sono entrate in vigore il 1° gennaio 2013 ed è necessaria una valutazione sull'adozione di tali norme.

Al momento dell'introduzione del NMC è stato deciso di derogare agli IPSAS in singoli punti (ad es. iscrizione all'attivo di beni d'armamento, iscrizione a bilancio di impegni previdenziali). Alla luce dei sette anni di esperienza acquisita nel frattempo con il NMC è ora possibile esaminare le decisioni prese allora e, se del caso, rinunciare a determinate deroghe.

Anche il rendiconto finanziario nel NMC con bilancio, conto di finanziamento e conto economico non ha potuto soddisfare appieno i requisiti degli IPSAS. Manca infatti un conto dei flussi di tesoreria e con esso un'importante fonte di informazione che nel confronto internazionale, ma anche rispetto a Cantoni e Comuni, è sempre più considerata. Parallelamente, a causa della struttura contabile, il conto economico è considerato troppo dipendente dal conto di finanziamento. Una nuova struttura del conto economico ne rafforzerebbe l'indipendenza e al contempo concretizzerebbe il suo valore informativo.

## 1.1.2 Consuntivo consolidato

La Confederazione ha allestito il primo consuntivo consolidato per l'anno contabile 2009. Secondo l'articolo 55 capoverso 1 della legge federale del 7 ottobre 2005<sup>1</sup> sulle finanze della Confederazione (LFC), la cerchia di consolidamento comprende le seguenti unità (cfr. allegato 1):

- casa madre Confederazione;
- conti speciali;
- unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata che tengono una contabilità propria.

La cerchia di consolidamento così disposta corrisponde alle direttive minime della LFC e fornisce una visione globale della situazione inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi delle unità e organizzazioni attribuibili al «livello amministrativo Confederazione». Tuttavia i dati raccolti hanno uno scarso valore informativo e non aggiungono nulla di significativamente utile al consuntivo della Confederazione. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una valutazione dei processi di consolidamento e dell'affidabilità del consuntivo consolidato della Confederazione.<sup>2</sup> Le osservazioni del CDF concernono in particolare l'attuale cerchia di consolidamento sulla quale viene dichiarato quanto segue (p. 14):

*In un ente pubblico non è possibile tracciare con esattezza la cerchia di consolidamento «corretta» e questa non può essere fissata soltanto da specialisti. Sotto il profilo tecnico l'unico criterio determinante è il controllo dell'unità di consolidamento. Questo approccio binario è troppo riduttivo per il consuntivo consolidato della Confederazione. La domanda centrale è: a cosa serve il consuntivo consolidato della Confederazione? Fintantoché le istanze politiche o altre cerchie interessate non comunicano chiaramente per quali decisioni necessitano anche del consuntivo consolidato della Confederazione, non si dispone di un criterio essenziale per valutare se la cerchia di consolidamento è stata formata in modo «corretto».*

Il consuntivo consolidato nella sua forma attuale soddisfa indubbiamente il mandato legale, anche se esso va considerato come stadio intermedio. Nel suo parere del 1° luglio 2007, la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale chiede per la prima fase di estensione del consuntivo consolidato della Confederazione che,

*in una seconda fase, al massimo cinque anni dopo il primo consolidamento, deve essere presentata una proposta sul consolidamento delle organizzazioni contemplate dall'articolo 55 capoverso 2 LFC conformemente ai criteri degli IPSAS.*

La Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati ha espresso un parere analogo. Su questa base il consuntivo consolidato della Confederazione è sottoposto a una rivalutazione.

<sup>1</sup> RS 611.0

<sup>2</sup> «Consuntivo consolidato della Confederazione – Valutazione dei processi di consolidamento e dell'affidabilità del consuntivo consolidato della Confederazione», Rapporto del CDF n. 1.10368.601.00188.02, gennaio 2011.

### **1.1.3 Cassa di risparmio del personale federale**

Istituita nel mese di ottobre del 1951, la Cassa di risparmio del personale federale (CRPF) è ben consolidata. La CRPF serve alla raccolta di fondi a favore della Confederazione e rappresenta al contempo una possibilità d'investimento sicura per il personale federale. Finora non esiste alcuna base legale esplicita per la CRPF. In un parere giuridico del 29 marzo 1995 sull'«esigenza di una base legale nel settore dell'amministrazione di promovimento»<sup>3</sup>, l'Ufficio federale di giustizia aveva concluso che dato l'equilibrio tra prestazione e controprestazione era possibile rinunciare a una base legale esplicita.

Gli sviluppi nell'ambito economico, normativo e politico si sovrappongono agli argomenti esposti nel 1995 e richiedono attualmente una base legale formale. Ad esempio, secondo l'articolo 41 LFC entrato in vigore il 1° gennaio 2011 le unità amministrative possono fornire a terzi prestazioni commerciali soltanto per quanto siano autorizzate a farlo a norma di legge. Qualora forniscano a terzi prestazioni a prezzi non conformi al mercato, occorre considerare anche l'aspetto dei sussidi. La CRPF fornisce le sue prestazioni non soltanto a impiegati ed ex-impiegati, ma – a determinate condizioni – anche ai coniugi, ai partner registrati e ai conviventi di impiegati deceduti. A parere della CRPF queste persone devono essere qualificate come «terzi» ai sensi dell'articolo 41 LFC. Sono considerati terzi anche gli impiegati di organizzazioni scorporate conformemente all'ordinanza federale del 25 novembre 1998<sup>4</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA) che hanno diritto a una relazione di conto. In aggiunta anche la CRPF si è sviluppata ulteriormente. In data 31 dicembre 2013 la CRPF gestiva 25 971 conti e dal 1995 gli averi dei clienti sono aumentati più del doppio. Al momento circa 3 miliardi degli averi dei clienti depositati sono investiti. Nel quadro prestabilito che permette di tenere un conto di risparmio e di eseguire il traffico dei pagamenti, le prestazioni della CRPF sono state adeguate alle esigenze dei clienti. Infatti sono stati concessi il diritto a un secondo conto per cliente, di una carta di addebito e il traffico di pagamenti elettronico. Come ha fatto finora, la CRPF non concede però crediti e non offre la gestione di titoli. Circa 11 100 persone dispongono di una carta Maestro della CRPF e 11 800 clienti hanno accesso all'e-banking.

Considerata l'attuale dimensione e l'importanza della CRPF, dell'attività commerciale, dei requisiti modificati nel contesto normativo, in particolare nella lotta contro il riciclaggio di denaro e nel diritto fiscale internazionale, deve essere istituita una base legale, fornendo così alla CRPF e alle sue attività fondamentali giuridiche e anche politiche su cui poggiare.

### **1.1.4 Sorpassi di credito per contributi alle assicurazioni sociali e per conferimenti al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria**

Il 1° gennaio 2014 è entrato in vigore il nuovo meccanismo di finanziamento dell'AI in virtù dell'articolo 78 capoversi 1–3 della legge federale del 19 giugno 1959<sup>5</sup> su l'assicurazione per l'invalidità (LAI). Esso permette di contabilizzare il conteggio

<sup>3</sup> Pubblicato in GAAC 60.1 ([www.vpb.admin.ch](http://www.vpb.admin.ch)).

<sup>4</sup> RS 172.010.1

<sup>5</sup> RS 831.20

finale dell'AI già nell'anno in corso e non soltanto nell'anno successivo. Tuttavia, visto che l'entità effettiva del contributo viene resa nota tardivamente, i fondi non possono essere chiesti secondo la procedura usuale. Per questo motivo si propone di completare l'articolo 35 lettera a LFC (cfr. n. 1.2.5).

Il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer) costituito con il decreto federale concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF) viene alimentato da diverse entrate a destinazione vincolata e da un conferimento indicizzato proveniente dal bilancio generale della Confederazione. Al riguardo è prevista una contabilizzazione secondo la conformità temporale. Anche in questo caso è possibile stabilire solo molto tardi se il credito è sufficiente, ragion per cui i sorpassi di credito dovranno essere sottoposti al Parlamento per approvazione a posteriori insieme con il consuntivo.

### **1.1.5 Altri adeguamenti del modello contabile**

Contestualmente alle modifiche di legge proposte si intende effettuare altri adeguamenti del modello contabile che devono essere disciplinati nell'ordinanza del 5 aprile 2006<sup>6</sup> sulle finanze della Confederazione (OFC; cfr. n. 1.3). Unitamente alle modifiche che riguardano la LFC è quindi possibile garantire un adeguamento completo del modello contabile.

## **1.2 Il nuovo disciplinamento proposto**

### **1.2.1 Nuovi principi contabili relativi agli strumenti finanziari**

Il 1° gennaio 2013 l'IPSAS Board ha posto in vigore le nuove norme nel settore degli strumenti finanziari per le operazioni finanziarie straordinarie che finora non erano ancora disciplinati. La Confederazione prevede di adottare le norme con effetto al 1° gennaio 2017:

- IPSAS 28 Strumenti finanziari: presentazione;
- IPSAS 29 Strumenti finanziari: rilevamento e valutazione;
- IPSAS 30 Strumenti finanziari: pubblicazione.

L'introduzione dell'IPSAS 29 presuppone un adeguamento e un completamento degli attuali principi per l'iscrizione a bilancio e la valutazione di varie voci del bilancio.

#### *Beni patrimoniali e impegni finanziari*

Per valutare gli strumenti finanziari dei beni patrimoniali e degli impegni finanziari l'IPSAS 29 prevede di principio due metodi di valutazione:

- al costo ammortizzato (*amortized cost*): applicazione di un tasso di sconto invariato per la durata di validità con il quale i futuri flussi o deflussi di mezzi di pagamento saranno scontati per la durata di validità attesa. Questo metodo è applicato a tutti gli strumenti finanziari mantenuti fino alla sca-

<sup>6</sup> RS 611.01

denza finale (ad es. prestiti della Confederazione, crediti contabili a breve termine, mutui nei beni patrimoniali). Ciò si ripercuote in particolare sulla valutazione dei prestiti della Confederazione e sulla contabilizzazione degli aggi/dei disaggi nel conto di finanziamento. Il nuovo disciplinamento comporta anche una variazione del debito lordo (cfr. n. 1.4.1);

- al valore di mercato (*fair value*): in linea di massima si ricorre ai prezzi di mercato per determinare il valore di mercato. In assenza di prezzi di mercato sono applicati modelli di valutazione adeguati e riconosciuti. Questo metodo riguarda soltanto gli strumenti finanziari derivati (operazioni in valuta estera a titolo di garanzia, swap di interessi, opzioni).

Attualmente sono impiegati differenti metodi di valutazione per i beni patrimoniali e gli impegni finanziari. Inoltre questi ultimi non sono menzionati esplicitamente nell'articolo 50 LFC. L'IPSAS 30 chiede ulteriori informazioni, ad esempio sui rischi (rischio di credito, di liquidità e di mercato), nonché analisi di sensitività che devono essere indicate nell'allegato. Di principio queste informazioni sono già pubblicate nel rapporto di attività della Tesoreria federale.

#### *Mutui nei beni amministrativi*

Una parte importante delle uscite di quasi tutti i mutui nei beni amministrativi è costituita da sussidi. Una parte di ciascun mutuo può però essere considerata come strumento finanziario, a condizione che vi siano ricavi da interessi o sia prevista una restituzione. Secondo l'IPSAS 29, gli attuali mutui nei beni amministrativi valutati in base al valore nominale devono essere valutati al costo ammortizzato. Un numero elevato di questi mutui è stato concesso a condizioni preferenziali (mutui rimborsabili condizionalmente, senza interessi o a interesse ridotto). A causa di questa componente di sussidio, il valore al costo ammortizzato è spesso più basso del valore nominale. La differenza è costituita da spese di riversamento e va imputata al conto economico al momento della concessione. Successivamente è necessario aumentare gli interessi dei mutui nel corso della durata di validità (attraverso ricavi a titolo di interessi). Con la diminuzione della durata residua il valore dei mutui aumenta nuovamente fino a raggiungere il valore nominale alla scadenza del mutuo.

La valutazione al costo ammortizzato influenza in particolare le rettificazioni di valore che dovrebbero diminuire di circa 2 miliardi. Ciò è quasi interamente riconducibile ai mutui destinati ai crediti agricoli d'investimento e d'esercizio. L'attuale rettificazione di valore al 100 per cento di questi mutui non è più giustificabile con l'IPSAS 29. Le modifiche di valutazione non hanno alcun influsso sul conto di finanziamento e sul debito lordo, ma comportano un aumento del capitale proprio o una riduzione del disavanzo di bilancio.

#### *Partecipazioni*

Le partecipazioni con una quota inferiore al 20 per cento e senza impatto determinante sono soggette alle disposizioni dell'IPSAS 29 e devono essere iscritte al valore di mercato (*fair value*). Se questo valore non può essere determinato in modo affidabile, occorre basarsi sul valore di acquisto. In una prima fase è pertanto necessario verificare se per la partecipazione in questione è possibile determinare un valore di mercato, ad esempio in base al corso di borsa o ai dividendi attesi per il futuro. Se ciò non è possibile, bisogna ricorrere al valore di acquisto. Nel caso di partecipazioni della Confederazione inferiori al 20 per cento, attualmente non si registra alcun afflusso di denaro regolare né si dispone di valori di mercato osservabili cosicché è

praticamente impossibile effettuare una valutazione al valore di mercato. Di conseguenza queste partecipazioni continueranno a essere iscritte al loro valore di acquisto conformemente alla prassi attuale. L'adeguamento dell'articolo 50 capoverso 2 lettera b LFC prevede però esplicitamente la possibilità di valutare le future partecipazioni al valore di mercato.

Secondo l'articolo 58 OFC, sono considerate rilevanti le partecipazioni di almeno 20 per cento e un capitale proprio proporzionale (valore *equity*) di almeno 100 milioni. Questo limite di rilevanza non è conforme agli IPSAS. L'introduzione degli IPSAS 28–30 riguardanti gli strumenti finanziari serve come pretesto per eliminare tale limite nell'ordinanza, affinché sia garantita la parità di trattamento di tutte le partecipazioni ai sensi dell'IPSAS 7. Per la maggior parte delle partecipazioni che non raggiungono il limite di rilevanza, il capitale proprio proporzionale è facilmente determinabile. Rientrerebbero ora nel capitale proprio proporzionale segnatamente singole imprese di trasporto come BLS AG, Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG e Ferrovia retica SA, ciò che nel complesso determinerebbe una rivalutazione nel bilancio di circa 180 milioni di franchi.

### *Garanzie finanziarie e fideiussioni*

Secondo l'IPSAS 29, le garanzie finanziarie e le fideiussioni devono essere iscritte al passivo come impegni finanziari soltanto a determinate condizioni, segnatamente se esiste un prezzo di mercato o se è possibile determinare un valore di mercato. Se tale valutazione non dovesse essere possibile occorre verificare, conformemente alla prassi attuale, gli accantonamenti o gli impegni eventuali secondo l'IPSAS 19.

Secondo l'IPSAS 19, gli impegni potenziali, risultanti da eventi del passato e la cui esistenza è condizionata da un evento che sorge in futuro, devono essere contabilizzati come impegni eventuali. Il nuovo IPSAS 29 prevede un altro approccio per le garanzie. Le garanzie riflettono, da un lato, una concessione di vantaggi (sussidi), poiché permettono al debitore di ottenere crediti più vantaggiosi o interessi più bassi. Dall'altro, con la concessione di una garanzia il garante assume nel contempo il rischio di inadempienza del debitore per il quale di regola è possibile calcolare un valore atteso. Questo valore corrisponde al prezzo che bisognerebbe pagare sul mercato per tale garanzia. Secondo l'IPSAS 29, è proprio a tale valore che la garanzia deve essere iscritta a bilancio come impegno. Per numerose garanzie della Confederazione non esiste un siffatto valore di mercato, cosicché in questi casi si mantiene l'impegno eventuale già esistente. Negli ambiti in cui viene concesso un numero elevato di garanzie uguali o simili (ad es. fideiussioni a imprese di trasporto), le prescrizioni dell'IPSAS 29 possono rendere necessaria l'iscrizione a bilancio di un impegno finanziario, a condizione che sia possibile stimare il rischio in modo affidabile.

### *Deroga agli IPSAS da abrogare: IPSAS 15 Strumenti finanziari: pubblicazione ed esposizione in bilancio (allegati 2 e 3 OFC)*

L'IPSAS 15 (pubblicazione ed esposizione in bilancio) è stato stralciato e sostituito dagli IPSAS 28–30, ragione per la quale l'attuale deroga agli IPSAS di cui agli allegati 2 e 3 OFC può essere abrogata. L'IPSAS 29 autorizza, infatti, la contabilizzazione di aggi e disaggi nel finanziamento di terzi (espressione al netto), come previsto dalla deroga. Ora gli aggi e i disaggi saranno parte integrante della valutazione al costo ammortizzato. Questo metodo di valutazione richiede la compensa-

zione tra spese e diminuzione di spese, affinché nel conto di finanziamento vengano contabilizzati gli interessi effettivi al netto.

## **1.2.2                    Introduzione di un conto dei flussi di tesoreria e adeguamenti del conto di finanziamento e del conto economico**

*Introduzione di un conto dei flussi di tesoreria e riduzione del conto di finanziamento e flusso del capitale a un conto di finanziamento*

L'attuale conto di finanziamento e flusso del capitale assume due funzioni diverse ed è quindi costituito da due componenti:

- conto di finanziamento: indica principalmente i saldi del freno all'indebitamento. Costituisce pertanto uno strumento importante e irrinunciabile della gestione finanziaria;
- conto flusso del capitale: deve nel contempo documentare il flusso del capitale.

In linea di massima entrambe le componenti richiedono però presentazioni diverse. Il conto di finanziamento e flusso del capitale è improntato alle esigenze del freno all'indebitamento e soddisfa solo in misura insufficiente le necessità di informazione concernenti il flusso del capitale. Di conseguenza, il conto di finanziamento e flusso del capitale non è un semplice conto cash, ma comprende in aggiunta ai flussi di tesoreria anche averi debitori, impegni creditori e altre transazioni considerate come aventi incidenza sul finanziamento. Inoltre non vi è una chiara distinzione tra i livelli dell'attività operativa, degli investimenti e dei finanziamenti. Il fondo del conto di finanziamento e flussi del capitale (fondo «Confederazione») si differenzia dalla presentazione impiegata abitualmente per il conto dei flussi di tesoreria, ciò che genera difficoltà di spiegazione e interpretazione. Nella forma attuale il conto di finanziamento e flusso del capitale è unico sia a livello internazionale sia a livello cantonale (cfr. n. 1.4.2) e viola le direttive IPSAS.

Per questo motivo è necessario limitare il conto di finanziamento e flusso del capitale a un puro conto di finanziamento e rinunciare alla seconda componente (conto del flusso del capitale) nella forma attuale. Per attestare il flusso del capitale bisognerà invece integrare il consuntivo con un mero conto dei flussi di tesoreria al fondo «Disponibilità liquide», per cui sarebbero esposte soltanto le transazioni con incidenza sulle liquidità. Il fondo «Disponibilità liquide» è composto da disponibilità di contanti, depositi a vista e mezzi equivalenti (investimenti di denaro liquidabili con una durata di 90 giorni al massimo).

In quanto conto periodico, il conto dei flussi di tesoreria documenta la variazione della liquidità in base agli afflussi e ai deflussi di denaro. Il conto dei flussi di tesoreria indica a tre livelli i flussi di tesoreria derivanti dall'attività operativa, dagli investimenti e dai finanziamenti. La somma dei tre livelli rappresenta la variazione del fondo (cfr. fig. 1).

I flussi di tesoreria derivanti dall'attività operativa possono essere rappresentati secondo il metodo diretto o indiretto:

- il metodo diretto documenta tutti i ricavi e le spese con incidenza sulla liquidità (cfr. fig. 1);

- il metodo indiretto presenta, basandosi sul risultato annuale, tutti i ricavi e le spese senza incidenza sulla liquidità (ad es. ammortamenti, limitazioni temporali, conferimenti ad accantonamenti ecc.).

Figura 1

**Rappresentazione schematica di un conto dei flussi di tesoreria secondo il metodo diretto**

**Flussi di tesoreria derivanti dall'attività operativa**

Ricavi con incidenza sulla liquidità

(= afflussi di tesoreria)

Spese con incidenza sulla liquidità

(= deflussi di tesoreria)

=

Risultato derivante dall'attività operativa

**Flussi di tesoreria derivanti dagli investimenti**

Disinvestimenti (= afflussi di tesoreria)

Investimenti (=deflussi di tesoreria)

+/-

Risultato derivante dagli investimenti

**Flussi di tesoreria derivanti dai finanziamenti**

Finanziamenti (=afflussi di tesoreria)

Definanziamenti (=deflussi di tesoreria)

+/-

Risultato derivante dai finanziamenti

**Fondo «Disponibilità liquide»**

=

**Aumento/Diminuzione**

Il conto dei flussi di tesoreria della Confederazione deve essere allestito secondo il metodo diretto. Rispetto al metodo indiretto è più eloquente, più comprensibile e meno soggetto a errori (cfr. all. 2). Inoltre il metodo diretto è conforme alle prescrizioni della statistica finanziaria e alle raccomandazioni degli IPSAS. Al fine di limitare il dispendio, l'allestimento del conto dei flussi di tesoreria si baserà sui dati del conto di finanziamento, modificato nelle voci non appartenenti al fondo «Disponibilità liquide» (debitori, creditori). In tal modo è possibile desumere senza grande dispendio il metodo diretto dall'esistente base di dati.

Il conto dei flussi di tesoreria figurerà soltanto nel consuntivo, poiché non è previsto l'allestimento di un conto dei flussi di tesoreria nel quadro del preventivo.

Contrariamente alla casa madre (consuntivo, vol. 1), nel consuntivo consolidato della Confederazione il conto dei flussi di tesoreria è allestito già oggi secondo il metodo indiretto. La scelta di questo metodo si spiega con il fatto che le unità da consolidare non possono fornire i dati necessari all'applicazione del metodo diretto. L'introduzione del conto dei flussi di tesoreria nella casa madre permette di comparare entrambe i conti.

Con l'introduzione del conto dei flussi di tesoreria viene completato il rendiconto finanziario (*financial statement*) ai sensi degli IPSAS (cfr. fig. 2). Emerge inoltre che il conto di finanziamento e il conto degli investimenti costituiscono delle particolarità della Confederazione e delle finanze pubbliche svizzere.

Il conto dei flussi di tesoreria non prevede alcuna distinzione fra flussi di tesoreria ordinari e straordinari, poiché l'accento è posto sulla tripartizione dei flussi di tesoreria.



reria (attività operativa, investimenti e finanziamenti). Un'ulteriore suddivisione in flussi di tesoreria ordinari e straordinari sotto forma di risultati intermedi limiterebbe inutilmente la leggibilità. Le voci straordinarie sono invero indicate in righe separate, ma vengono attribuite direttamente ai risultati intermedi esistenti (flussi di tesoreria derivanti dall'attività operativa, dagli investimenti e dai finanziamenti). Dato che il conto dei flussi di tesoreria si fonda sui dati del conto di finanziamento, è inevitabile che le transazioni straordinarie vengano esposte in righe separate.

*Figura 2*

### **Struttura del conto annuale**

<b>Confederazione</b>	<b>IPSAS 1</b>
– Conto di finanziamento	–
– Conto economico	– Statement of financial performance
– Bilancio	– Statement of financial position
– Conto dei flussi di tesoreria (nuovo)	– Cash flow statement
– Conto degli investimenti	–
– Documentazione del capitale proprio	– Statement of changes in net assets/ equity
– Allegato	– Notes

#### *Nuova struttura del conto economico*

Le disposizioni del freno all'indebitamento esigono che il conto di finanziamento presenti le entrate e le uscite straordinarie in risultati separati. Dato che per ragioni di comparabilità la struttura attuale del conto economico è adeguata a quella del conto di finanziamento, nel conto economico le spese e i ricavi straordinari vengono esposti in risultati separati. Al riguardo gli IPSAS non stabiliscono alcuna prescrizione.

La diversa presentazione del conto dei flussi di tesoreria permette di adeguare anche la struttura del conto economico e di dissociarlo dal conto di finanziamento. Il conto economico continua – analogamente al conto dei flussi di tesoreria – a esporre separatamente le transazioni straordinarie in una sottovoce, ma non le riassume in un risultato intermedio separato. Nel conto economico le pertinenti operazioni sono attribuite al risultato operativo e nel contempo contabilizzate come ricavi o spese provenienti da transazioni straordinarie. In tal modo il conto economico risulta più snello e grazie alla dissociazione dal conto di finanziamento verrà maggiormente percepito come conto indipendente con proprie previsioni e informazioni. Infine migliorerà la sua comparabilità e la sua comprensione rispetto ai conti del settore privato e dei Cantoni (cfr. fig. 3).

La dissociazione dal conto di finanziamento permette inoltre di presentare altri risultati intermedi nel conto economico. Si intende dunque inserire un nuovo «risultato derivante da partecipazioni rilevanti» che comprende l'aumento o la riduzione del valore *equity*. Attualmente siffatte variazioni di valore sono esposte nel risultato finanziario. Nel consuntivo consolidato della Confederazione le partecipazioni rilevanti sono documentate già oggi in un proprio risultato intermedio. Al riguardo

gli IPSAS non stabiliscono alcuna prescrizione, ma a livello di contenuto un'esposizione separata sembra sensata. In futuro il risultato finanziario documenterà principalmente costi del capitale di terzi e ricavi finanziari effettivi (interessi e dividendi). Per contro le partecipazioni alle imprese della Confederazione non devono essere considerate come classici investimenti che devono in primo luogo conseguire ricavi finanziari, bensì essere detenute per l'adempimento dei compiti. Un esempio della nuova struttura del conto economico è presentato nell'allegato 3.

*Figura 3*

### **Struttura del conto di finanziamento, del conto economico e del conto dei flussi di tesoreria**

<b>Conto di finanziamento</b>	<b>Conto economico</b>	<b>Conto dei flussi di tesoreria</b>
Risultato dei finanziamenti	Risultato annuo	Flusso di tesoreria
Risultato ordinario dei finanziamenti	Risultato operativo (incl. voci straordinarie)	Flusso di tesoreria derivante dall'attività operativa (incl. voci straordinarie)
Entrate straordinarie	Risultato finanziario	
Uscite straordinarie	Risultato da partecipazioni rilevanti	Flusso di tesoreria derivante dagli investimenti (incl. voci straordinarie)
		Flusso di tesoreria derivante dai finanziamenti

#### *Deroga agli IPSAS da abrogare*

##### *IPSAS 2, fondo per il conto flusso del capitale (all. 2 OFC)*

Oltre alle disponibilità liquide e ai mezzi equivalenti, l'attuale fondo per il conto di finanziamento e flusso del capitale comprende anche averi debitori e impegni creditori, violando dunque le direttive degli IPSAS. Con l'introduzione di un conto dei flussi di tesoreria relativo al fondo «Disponibilità liquide» la deroga all'IPSAS 2 decade.

##### *IPSAS 2, documentazione a tre livelli del conto flusso del capitale (all. 2 OFC)*

L'attuale conto di finanziamento e flusso del capitale non distingue chiaramente i livelli «attività operativa», «investimenti» e «finanziamenti». L'introduzione del conto dei flussi di tesoreria permette di soddisfare questa esigenza.

### **1.2.3 Estensione della cerchia di consolidamento?**

Di seguito sono illustrate le conseguenze dell'estensione della cerchia di consolidamento. Una valutazione di questa variante è presentata al numero 1.4.3. Un'altra opzione sarebbe di rinunciare completamente all'elaborazione del consuntivo consolidato della Confederazione.

### Criteria degli IPSAS

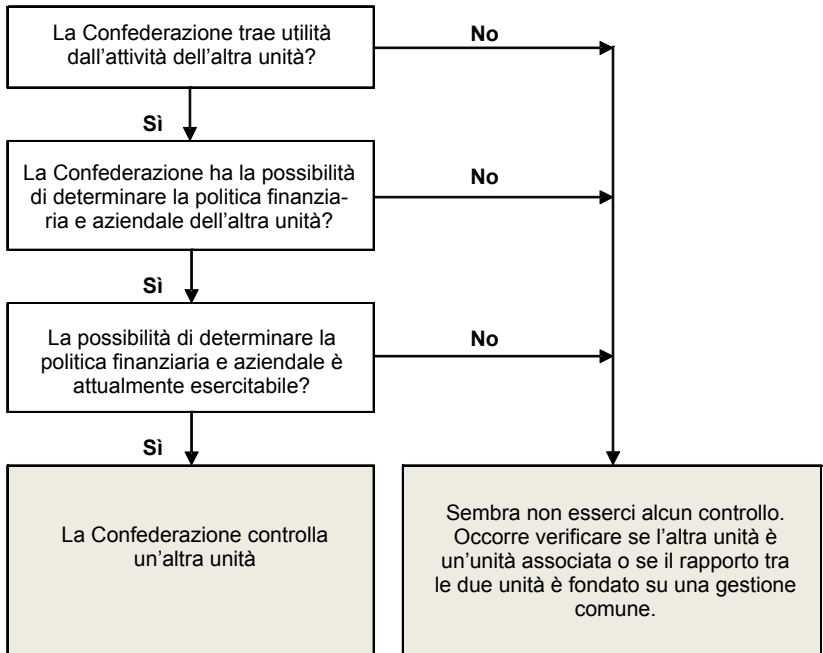
Gli IPSAS partono dal presupposto che un'ampia panoramica sulla situazione finanziaria è possibile soltanto se tutte le unità appartenenti economicamente alla Confederazione sono comprese nella cerchia di consolidamento. Gli IPSAS perseguono quindi un approccio economico basato sul criterio del controllo. Per controllo si intende la possibilità di determinare la politica finanziaria e aziendale di un'altra unità (*power element of control*) e di trarre così utilità dalla sua attività (*benefit element of control*).

Se la Confederazione controlla o meno un'altra unità dal punto di vista della presentazione dei conti è una questione di apprezzamento che si basa sulla definizione del controllo e delle relative circostanze. Questo significa che bisogna fornire indicazioni relative al tipo di rapporto tra le due unità. Al riguardo occorre considerare in particolare due elementi: da un lato, il potere (la possibilità di decidere sulla politica finanziaria e aziendale di un'altra unità) e, dall'altro, l'utilità (la capacità della Confederazione di trarre utilità dall'attività dell'altra unità, tenuto conto che l'utilità può anche essere negativa).

Se la Confederazione detiene la maggioranza del capitale e dei voti di un'unità, i rapporti sono semplici e chiari e l'unità controllata deve essere integrata nel consuntivo consolidato. Tuttavia, i rapporti non sono sempre così inequivocabili. In questi casi occorre procedere secondo lo schema riportato di seguito.

Figura 4

#### Controllo di un'altra unità dal punto di vista della presentazione dei conti



È possibile affermare che la Confederazione trae utilità dall'attività di un'altra unità se, ad esempio, in caso di scioglimento di un'altra unità una parte determinante dell'utilità economica andrebbe alla Confederazione. La condizione per un'utilità (negativa) è soddisfatta anche se la Confederazione deve rispondere degli impegni rimanenti dell'unità sciolta. Se attraverso le unità controllate la Confederazione detiene direttamente o indirettamente una maggioranza dei diritti di voto di un'altra unità, è possibile rispondere affermativamente anche alla seconda domanda (se esiste la possibilità di determinare la politica finanziaria e aziendale dell'altra unità). La condizione è inoltre soddisfatta se, in virtù della legislazione in vigore, la Confederazione ha la possibilità di nominare o revocare una maggioranza dei membri degli organi di gestione e/o di vigilanza oppure di un organo direttivo equivalente. In questo caso è tale organo che controlla l'altra unità. Affinché sia dato il controllo, la possibilità di determinare la politica finanziaria e aziendale deve essere esercitabile nel presente, ovvero al momento della chiusura del bilancio. Se questa possibilità viene effettivamente sfruttata o meno non è determinante per l'inclusione dell'unità nel consuntivo consolidato della Confederazione.

#### *Cerchia di consolidamento secondo gli IPSAS*

Nella variante conforme agli IPSAS dovrebbero dunque essere incluse nel consuntivo tutte le grandi imprese della Confederazione. Secondo questa variante, la cerchia di consolidamento comprenderebbe anche le assicurazioni sociali con contabilità propria. All'attuale cerchia di consolidamento si aggiungerebbero segnatamente le unità seguenti:

- La Posta;
- FFS;
- Swisscom;
- RUAG;
- BLS Netz AG;
- Skyguide;
- Fondi di compensazione dell'AVS, dell'AI e dell'IPG;
- Fondo di compensazione dell'AD.

Rientrerebbero nella cerchia di consolidamento anche alcune piccole partecipazioni con una quota superiore al 50 per cento, ad esempio Hotel Bellevue-Immobilien AG oppure Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG.

#### *Ripercussioni per il consuntivo consolidato della Confederazione*

Sulla scorta del conto annuale 2012, la figura 5 illustra le ripercussioni sul consuntivo consolidato della Confederazione in base ad alcune voci selezionate del conto economico, del bilancio e dell'effettivo del personale.

In base alle cifre è possibile partire dal presupposto che i ricavi operativi o il capitale di terzi vengano più che raddoppiati. Il capitale proprio negativo diventa positivo. Al momento è possibile pronunciarsi solo in modo limitato sull'attivo fisso, poiché la sostanza infrastrutturale delle FFS e di BLS Netz AG non è ancora stata oggetto di alcuna valutazione approfondita. Secondo gli IPSAS gli investimenti materiali devono essere considerati come valori patrimoniali anche se presentano un potenziale di utilità (*service potential*). Per le menzionate aziende questo non è sempre il

caso. Gli scavi di gallerie, ad esempio, devono pure essere iscritti all'attivo (non compresi nell'attivo fisso di 174 mia. esposto più sotto) e ammortizzati mediante la durata di utilizzazione, ciò che attualmente non viene effettuato per le aziende interessate a causa delle disposizioni dell'OCIC<sup>7</sup>.

Figura 5

### Ripercussioni per il consuntivo consolidato della Confederazione

Conto annuale 2012		Consuntivo consolidato della Confederazione oggi	Consuntivo consolidato della Confederazione secondo gli IPSAS (approssimativo)
Cifra d'affari	in milioni	62 778	131 381
Risultato annuo	in milioni	2 415	6 645
Attivo circolante	in milioni	20 175	112 740
Attivo fisso	in milioni	82 182	174 496
Capitale di terzi	in milioni	130 210	277 525
Capitale proprio	in milioni	-27 853	9 711
Somma di bilancio	in milioni	102 357	287 236
Effettivi di personale	FTE	50 686	153 860

#### *Delimitazione rispetto alla statistica finanziaria*

La statistica finanziaria espone la situazione inerente ai ricavi, alle finanze e al patrimonio delle amministrazioni pubbliche della Svizzera. Questo presuppone innanzitutto il chiarimento su come e dove definire i limiti, da un lato, tra il settore privato e quello pubblico e, dall'altro, tra le amministrazioni pubbliche in senso stretto e le imprese pubbliche.

L'attuale statistica delle finanze pubbliche si limita alla documentazione dei risultati della statistica finanziaria per il settore delle amministrazioni pubbliche in base ai criteri del sistema europeo dei conti economici integrati (SEC 95). La medesima delimitazione è applicata anche alla contabilità nazionale compreso il conto di finanziamento nazionale.

Nella contabilità nazionale le attività economiche sono suddivise in cosiddetti settori istituzionali. La delimitazione degli enti pubblici e delle assicurazioni sociali, che nella contabilità nazionale costituiscono un proprio settore istituzionale (settore delle amministrazioni pubbliche), è denominata settorizzazione.

Gli IPSAS e la statistica finanziaria hanno numerosi punti in comune. Ciononostante entrambi abordano problematiche di principio diverse. Gli IPSAS (e con essi il consuntivo consolidato della Confederazione) mettono in evidenza l'aspetto economico-aziendale della gestione (microeconomia), mentre la statistica finanziaria pone l'accento sulla comparabilità dal profilo dell'economia nazionale (macroeconomia).

Le diverse cerchie di consolidamento della statistica finanziaria e della presentazione dei conti perseguono scopi diversi. Secondo il SEC 95 la statistica finanziaria

<sup>7</sup> Art. 11 cpv. 3 ordinanza del DATEC del 18 gennaio 2011 sulla contabilità delle imprese concessionarie (RS 742.221)

serve innanzitutto al calcolo del contributo delle amministrazioni pubbliche a favore della prestazione economica nazionale, ovvero del prodotto interno lordo. La delimitazione della cerchia di consolidamento conformemente alla statistica finanziaria segue il SEC 95 determinante in Europa. Il GFSM 2001 prevede però anche documentazioni di statistica finanziaria per l'intero settore pubblico, che oltre alle amministrazioni pubbliche includerebbe anche le aziende pubbliche. Il futuro SEC 2010 non prevede alcuna estensione della cerchia di consolidamento. Per la valutazione dei rischi concernenti il livello del debito delle amministrazioni pubbliche, che potrebbero essere dovuti alle imprese pubbliche, vengono però viepiù chieste anche informazioni supplementari sulla situazione finanziaria delle imprese pubbliche, cioè quelle controllate dallo Stato. La presentazione dei conti serve per contro alla descrizione della situazione finanziaria di un'unità economica. La differenza sta in primo luogo nelle imprese pubbliche che sono i produttori di beni e servizi destinabili alla vendita. Il loro contributo alla prestazione economica nazionale è calcolato in base al mercato e non in funzione delle uscite pubbliche. Tuttavia possono influenzare in maniera determinante la situazione finanziaria del proprietario statale e devono pertanto essere prese in considerazione nella presentazione dei conti della Confederazione, concretamente nel consuntivo consolidato. Di conseguenza, le diverse cerchie di consolidamento non si contraddicono, bensì si completano.

#### *Rendiconto per segmento*

Il rendiconto per segmento rappresenta una componente importante e irrinunciabile del consuntivo consolidato. Esso riassume importanti settori di attività che di per sé formano un'unità logica. I segmenti che rientrano sia nel consolidamento secondo gli IPSAS sia in quello basato sulle direttive della statistica finanziaria sono i seguenti:

1. casa madre Confederazione (unità dell'Amministrazione federale centrale);
2. conti speciali della Confederazione e unità dell'Amministrazione federale decentralizzata indipendenti dal mercato (finanziate principalmente tramite entrate fiscali);
3. unità dell'Amministrazione federale decentralizzata orientate al mercato (finanziate principalmente tramite emolumenti);
4. aziende pubbliche non finanziarie e finanziarie: le aziende non finanziarie offrono beni e prestazioni non finanziarie (ad es. La Posta, Swisscom, RUAG, ASR); le aziende finanziarie si occupano soprattutto delle attività dei mezzi finanziari e sono principalmente attive nel settore creditizio e assicurativo (ad es. ASRE, SIFEM come pure la FINMA);
5. istituti di assicurazioni sociali pubblici controllati dalla Confederazione.

Dal punto di vista della statistica finanziaria, a livello federale occorre documentare o riassumere i seguenti tre segmenti: l'Amministrazione federale, le aziende della Confederazione e le assicurazioni sociali della Confederazione (cfr. fig. 6). Questo approccio risulta adeguato anche sotto il profilo della presentazione dei conti secondo gli IPSAS.

Le unità amministrative decentralizzate conformemente all'OLOGA<sup>8</sup> e dotate di contabilità propria saranno suddivise in unità amministrative finanziate principal-

<sup>8</sup> RS 172.010.1

mente tramite entrate fiscali e unità amministrative finanziate principalmente tramite emolumenti, nonché documentate in due segmenti differenti (Amministrazione federale e aziende della Confederazione).

I tre segmenti formano settori oggettivi e delimitabili tra di loro. Le loro dimensioni sono comparabili, cosicché è possibile evitare la predominanza di un singolo segmento.

Il rendiconto per segmento è parte integrante dell'allegato. Di conseguenza non è necessario elaborare un conto economico, un bilancio, un conto dei flussi di tesoreria e una documentazione del capitale proprio completi per ogni segmento. Le voci principali sono riassunte in una panoramica (cfr. all. 4). La presentazione può essere ridotta oppure estesa. La determinazione definitiva deve essere stabilita al momento dell'attuazione. La soluzione proposta permette di soddisfare in ampia misura sia i requisiti della presentazione dei conti sia quelli della statistica finanziaria.

Figura 6

### Segmenti per il consuntivo consolidato della Confederazione (stato 2013)

Amministrazione federale	Aziende della Confederazione	Assicurazioni sociali della Confederazione
<p>Unità amministrative centralizzate e decentralizzate, finanziate principalmente tramite entrate fiscali conformemente all'OLOGA</p> <p>=&gt; ad eccezione di Svizzera Turismo</p>	<p>Unità amministrative decentralizzate, non finanziate o non finanziate principalmente tramite entrate fiscali conformemente all'OLOGA</p> <p>=&gt; ad eccezione di PUBLICA</p>	<p>Fondi autonomi e non autonomi con contabilità propria</p>
<p><b>Casa madre Confederazione</b></p> <p><b>Conti speciali</b></p> <p>Fondo per i grandi progetti ferroviari Fondo infrastrutturale Regia federale degli Regia federale degli alcool</p> <p><b>Unità amministrative finanziate tramite entrate fiscali dell'Amministrazione federale decentralizzata con contabilità propria</b></p> <p>Pro Helvetia Istituto universitario federale per la formazione professionale Museo nazionale svizzero</p>	<p><b>Partecipazioni</b></p> <p>BLS Netz AG Post Ruag SBB SIFEM AG Skyguide Swisscom Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG Hotel Bellevue Immobilien AG</p> <p><b>Unità amministrative non finanziate o non finanziate principalmente tramite entrate fiscali dell'Amministrazione federale decentralizzata con contabilità propria</b></p> <p>Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari Istituto Federale della Proprietà Intellettuale Istituto federale di metrologia Ispettorato federale della sicurezza nucleare Autorità federale di sorveglianza dei revisori Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni Società svizzera di credito alberghiero Swissmedic</p>	<p><b>Fondo di compensazione</b></p> <p>AVS AI IPG AD</p>

### *Il consolidamento integrale sarebbe attuato in modo pragmatico*

I principi della presentazione dei conti per il consuntivo consolidato presuppongono una necessità di adeguamento differenziata presso le unità da consolidare. Questa necessità si limita però alle informazioni da fornire per il consolidamento. Le singole unità potranno dunque continuare ad allestire i conti annuali secondo i propri principi contabili. Rispetto ad oggi, in questo senso non risulta alcun cambiamento. Occorre tuttavia osservare che le singole unità applicano differenti norme contabili. In particolare le FFS e la BLS Netz AG attualmente allestiscono il conto annuale conformemente alle norme Swiss GAAP FER. Pertanto, a livello di consolidamento sarà necessario rivalutare le voci principali che si scostano dai principi di bilancio e di valutazione degli IPSAS. Ciò riguarda soprattutto gli investimenti nell'infrastruttura ferroviaria e l'iscrizione a bilancio degli impegni della previdenza.

Nel quadro del consolidamento bisogna inoltre eliminare le operazioni aziendali «interne al gruppo». Finora queste cosiddette relazioni *intercompany* sono state attuate in modo semplice e pragmatico. È previsto che questa procedura semplificata venga applicata anche alla cerchia di consolidamento estesa.

Il consolidamento integrale avrebbe effetti positivi, nel senso che le deroghe agli IPSAS concernenti la cerchia di consolidamento, i metodi di iscrizione a bilancio e di valutazione nonché la presentazione delle informazioni per segmento di cui all'allegato 3 OFC potrebbero essere abrogate.

#### **1.2.4 Cassa di risparmio del personale federale**

Con la base legale si intende in particolare:

- definire la cerchia di clienti della Cassa di risparmio del personale federale (CRPF);
- iscrivere nella legge la completa responsabilità della Confederazione per la CRPF;
- disciplinare le relazioni di conto della CRPF (diritto applicabile);
- porre le condizioni giuridiche che permettono alla CRPF di scambiare i dati in adempimento degli obblighi sulla legge del 10 ottobre 1997<sup>9</sup> sul riciclaggio di denaro (LRD);
- elencare i motivi per i quali la CRPF può rifiutare o sciogliere la relazione di conto.

Infine, le disposizioni in materia di protezione dei dati della CRPF devono essere trasferite<sup>10</sup> dalla legge sul personale federale nella legge federale sulle finanze della Confederazione (cfr. al riguardo anche n. 2).

<sup>9</sup> RS 955.0

<sup>10</sup> Cfr. art. 27e LPers



## 1.2.5 **Complemento alle disposizioni della LFC concernenti i sorpassi di credito**

### *Contributi alle assicurazioni sociali*

Conformemente al diritto in vigore fino alla fine del 2013, per un determinato esercizio annuale il contributo definitivo della Confederazione a favore dell'AI veniva stabilito solo nella primavera dell'anno successivo, dopo la chiusura del conto annuale del Fondo di compensazione AI. Non era possibile chiudere prima i conti, poiché il contributo della Confederazione veniva calcolato come percentuale fissa (37,7 %) in base alle uscite annuali dell'AI. Eventuali pagamenti ancora dovuti dalla Confederazione venivano computati al credito di sussidio dell'anno successivo. Analogamente, eventuali rimborsi da parte del Fondo di compensazione venivano contabilizzati nel credito «Ricavi e tasse» (E1300.0010) dell'anno successivo.

Con il nuovo sistema di finanziamento, a partire dal 2014 è possibile rinunciare a questa correzione a posteriori in primavera. Ormai, il contributo federale è legato all'evoluzione dei ricavi dell'imposta sul valore aggiunto (IVA). Dato che i ricavi sono noti al momento della chiusura dei conti della Confederazione, l'UFAS dispone di tutte le indicazioni necessarie per procedere al pagamento finale prima della chiusura dei conti (circa il 20 gennaio). Ne consegue che secondo il nuovo diritto è possibile contabilizzare i contributi federali complessivi in base al principio della conformità temporale.

L'anticipazione del conteggio finale potrebbe causare un problema se il credito preventivo dell'UFAS non è sufficiente a seguito di un inatteso aumento dei ricavi derivanti dall'IVA. In tal caso bisognerebbe chiedere al nostro Collegio un sorpasso di credito. Se il disavanzo supera i 5 milioni, il credito deve inoltre essere approvato dalla Delegazione delle finanze.

Questo modo di procedere comporta però un problema a livello di calendario. Affinché il termine della procedura per il sorpasso di credito possa essere rispettato (compresa l'approvazione da parte del nostro Collegio con l'eventuale coinvolgimento della Delegazione delle finanze), il risultato dei conti dell'IVA dovrebbe essere disponibile al più tardi il 7 gennaio. Di solito le cifre relative all'IVA sono però disponibili solo il giorno della chiusura dei conti, poiché le cifre dell'IVA sulle importazioni non sono note prima. Dato che i ricavi provenienti dall'imposta sull'importazione sono inoltre esposti a forti oscillazioni nel mese di dicembre, è impossibile effettuare una stima affidabile.

Per porvi rimedio, chiediamo l'adeguamento dell'articolo 35 lettera a LFC. In futuro per i contributi alle assicurazioni sociali, il cui importo è vincolato per legge all'evoluzione dei ricavi dell'IVA, il Parlamento dovrà avere la possibilità di approvare un sorpasso di credito a posteriori insieme con il consuntivo. Poiché l'importo del contributo della Confederazione a favore dell'AI è disciplinato in modo esaustivo a livello di legge, questa modifica non limita il margine di manovra del Parlamento in materia di politica finanziaria.

### *Conferimento al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria*

Con il decreto federale del 20 giugno 2013<sup>11</sup> concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF) è stato istituito il Fondo per

<sup>11</sup> FF 2013 4003

l'infrastruttura ferroviaria (FInFer) che entro il 2016 sostituirà il Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) a tempo determinato. Il FInFer è alimentato da diverse entrate a destinazione vincolata (quote della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, dell'IVA, dell'imposta federale diretta, dell'imposta sugli oli minerali e un contributo dei Cantoni) e da un conferimento derivante dal bilancio generale della Confederazione.

Conformemente all'articolo 87a capoverso 2 lettera d Cost.<sup>12</sup>, il conferimento derivante dal bilancio generale della Confederazione ammonta a 2300 milioni all'anno, tenuto conto che la legge disciplina l'indicizzazione dell'importo. Secondo la regola di indicizzazione dell'articolo 3 capoverso 2 della legge federale del 21 giugno 2013<sup>13</sup> concernente il Fondo per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria, gli importi sono adeguati all'evoluzione del prodotto interno lordo reale e seguono l'indice di rincaro delle opere ferroviarie. I dettagli della procedura per la determinazione dell'importo del conferimento saranno disciplinati in un'ordinanza dipartimentale del Dipartimento federale delle finanze (DFE).

Se i parametri determinanti per l'indicizzazione fossero superiori a quanto preventivato, probabilmente il credito a preventivo non sarebbe sufficiente. In questo caso bisognerebbe sottoporre al nostro Collegio un sorpasso di credito. Se il disavanzo supera i 5 milioni, il credito dovrebbe inoltre essere approvato dalla Delegazione delle finanze. Dato che le fonti di finanziamento sono gestite attraverso lo stesso credito a preventivo (A4300.0153 Versamento nel fondo per l'infrastruttura ferroviaria), l'esistenza effettiva di un sorpasso di credito potrebbe essere constatata solo quando i risultati dei conti delle altre fonti di finanziamento sono disponibili. Questo potrebbe essere verificato solo il 20 gennaio circa, quando per la Delegazione delle finanze sarebbe ormai troppo tardi. Poiché la regola di indicizzazione prescritta non lascia alcun margine decisionale per stabilire il conferimento derivante dal bilancio generale della Confederazione, né il Consiglio federale né la Delegazione delle finanze potrebbe influenzare l'importo del conferimento.

Proponiamo pertanto un secondo complemento all'articolo 35 lettera a LFC. In tal modo il Parlamento potrebbe approvare a posteriori, insieme con il consuntivo, eventuali sorpassi di credito risultanti da un aumento del conferimento derivante dal bilancio generale della Confederazione a favore del FInFer.

### **1.3 Altri adeguamenti a livello di ordinanza**

#### **1.3.1 Iscrizione all'attivo di beni d'armamento e acconti**

##### *Situazione iniziale*

Contrariamente alle costruzioni militari, i beni d'armamento (ad es. sistemi d'arma, scorte) non figurano nel bilancio della Confederazione, ma sono addebitati al conto economico nell'anno dell'acquisto. Ciò è riconducibile a una decisione nel quadro dell'introduzione del NMC. Diversamente dagli IPSAS, le norme internazionali della statistica non conoscevano l'iscrizione dei beni d'armamento all'attivo del bilancio. La Confederazione aveva rinunciato quindi all'iscrizione a bilancio, inserendo una deroga agli IPSAS nell'allegato all'OFC.

<sup>12</sup> RS 101

<sup>13</sup> FF 2014 3491

Di conseguenza si era rinunciato anche all'iscrizione all'attivo di acconti per merci, prestazioni e beni d'armamento. Per loro natura, essi costituiscono la parte principale dei beni d'armamento. Anche in questo caso vi è una deroga nell'OFC. Con la prevista iscrizione all'attivo dei beni d'armamento e degli acconti, le deroghe agli IPSAS disciplinate nell'allegato all'OFC decadono.

#### *Modifiche nella normativa statistica*

Lo scopo degli IPSAS e delle linee direttive per il rendiconto di statistica finanziaria (GFSM – Government Finance Statistics Manual del FMI e SEC – Sistema europeo di conti economici integrati) è di illustrare la situazione finanziaria ed economica degli enti pubblici in modo affidabile e possibilmente preciso. Il rendiconto effettuato su questa base fornisce i fondamenti necessari per il processo decisionale di politica economica e finanziaria come pure per l'analisi economica. Solo così è possibile determinare in modo comparabile a livello internazionale il ruolo e l'importanza di uno Stato e la portata delle sue attività in un'economia nazionale.

La realtà economica è in continua evoluzione, ragione per cui le opere metodologiche di riferimento devono essere riviste regolarmente, per poter disporre di dati significativi per l'analisi di politica finanziaria ed economica e per il conseguente processo decisionale. Le norme di statistica finanziaria sono state pertanto rivedute e nella versione più recente (SEC 2010 e GFSM 2012) prevedono l'iscrizione all'attivo dei beni d'armamento, come previsto anche dagli IPSAS. I beni d'armamento fanno parte del patrimonio di un'economia nazionale che deve essere mantenuto, rinnovato e, a seconda della valutazione di politica della sicurezza, ampliato o ridotto.

Dall'autunno del 2014 tutti i Paesi membri dell'Unione europea introdurranno il SEC 2010, che prevede l'iscrizione all'attivo di beni d'armamento, a seguito del regolamento<sup>14</sup> deciso dal Parlamento europeo. Nel quadro dell'Accordo di cooperazione statistica (Bilaterali II), la Svizzera si è impegnata a riprendere il SEC 1995 in vigore e a pubblicare i conti finanziari dello Stato, e quindi anche del settore parziale Confederazione, secondo tali linee direttive. Anche se non vi è l'obbligo automatico da parte della Svizzera di riprendere le nuove linee direttive o il SEC 2010, è tuttavia previsto che quest'ultimo sia ripreso nell'allegato A al prossimo aggiornamento dell'Accordo di cooperazione statistica<sup>15</sup> da parte del comitato misto Svizzera-UE. Il SEC 2010 costituirà la base metodologica della contabilità nazionale svizzera.

In Svizzera la nuova norma di statistica finanziaria interessa soprattutto il settore parziale Confederazione, cui è sottoposta la Difesa nazionale. A causa della nuova normativa, a partire dal 2014 la statistica finanziaria sarà tenuta a contabilizzare le spese per l'armamento della Confederazione non più come finora quale consumo dello Stato, ma come investimenti netti (acquisto dedotti l'alienazione e gli accantonamenti, ovvero dedotto il consumo di attività reali) e di documentarle nel bilancio quale voce di attivi.

I beni d'armamento dovranno quindi essere iscritti a bilancio come nuova categoria di investimenti, come parte dell'attivo fisso. Al pari pure del capitale fisso, essi dovranno essere ammortizzati sulla durata dell'utilizzazione. Sono invece diverse le uscite militari per gli articoli di consumo come le munizioni, contabilizzate come

<sup>14</sup> Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea.  
<sup>15</sup> **RS 0.431.026.81**

scorte. Anch'esse sono parte del capitale fisso, ma non sono soggetti ad ammortamenti pianificati. Per contro, le costruzioni militari sono già incluse nell'attivo fisso tra gli immobili.

Per questo motivo il rispetto degli IPSAS anche nel settore dei beni d'armamento è molto utile per la statistica finanziaria, poiché permette soprattutto di determinare statistiche finanziarie affidabili su questi beni. Una rinuncia comporterebbe l'obbligo della statistica finanziaria di effettuare statistiche di questo tipo ad hoc su ipotesi altamente incerte. Ciò pregiudicherebbe fortemente la rilevanza e l'utilità dei risultati.

L'iscrizione all'attivo dei beni d'armamento è di elevata utilità non soltanto dal punto di vista della statistica finanziaria, ma anche in riferimento alla presentazione dei conti. Si evince in maniera trasparente l'importanza dei beni d'armamento per l'adempimento dei compiti della Confederazione (difesa nazionale). L'iscrizione a bilancio mostra così quali elementi patrimoniali saranno consumati soltanto in futuro o conteggiati come spese. Ciò diverrà particolarmente chiaro se aperiodicamente vengono effettuati investimenti più importanti come l'acquisto di sistemi di ponte o la sostituzione di una gran parte del parco veicoli fuoristrada. Per contro è indiscusso, che l'iscrizione a bilancio porta a ulteriori ammortamenti senza incidenza sul finanziamento. Con ciò si esprime però soltanto la perdita di valore sull'arco degli anni.

*Potenziale di utilità (service potential): trasparenza nella presentazione dei conti anche per i beni d'armamento.*

Secondo gli IPSAS è considerato patrimonio ciò che serve per raggiungere gli obiettivi dell'unità amministrativa. Se quindi una fattispecie deve essere considerata come attivo e quindi come patrimonio, deve essere provato che (in futuro) contribuisce a generare afflussi di denaro netti o che è necessario per adempiere i compiti.

Gli obiettivi di un ente pubblico vanno quindi al di là delle attività lucrative. Una caserma di polizia, ad esempio, è un edificio irrinunciabile per adempiere il compito pubblico di garantire sicurezza e ordine. È questo ritorno (immateriale) proveniente dall'adempimento positivo dei compiti che si intende per potenziale di utilità. Secondo gli IPSAS il patrimonio presenta quindi sempre un potenziale di utilità quando viene utilizzato per fornire beni o prestazioni di servizi. Ciò vale segnatamente anche per le prestazioni di un ente pubblico per il cui utilizzo la singola persona non deve versare alcun emolumento o soltanto uno minimo.

Per questo motivo, negli IPSAS, il criterio «utilità economica futura» è stato ampliato con il «potenziale di utilità» (IPSAS 1, § 11). Per quel che riguarda il potenziale di utilità non si tratta di un metodo di valutazione, ma di un criterio che permette di chiarire se un bene deve essere iscritto a bilancio o meno. La valutazione ha luogo soltanto dopo aver risposto affermativamente a questa domanda.

I beni d'armamento servono alla difesa nazionale, con cui si garantisce la sicurezza di un Paese. La difesa nazionale fa parte dei beni pubblici caratterizzati dal fatto che un soggetto economico non può esserne escluso (non escludibilità) e dall'assenza di un regime di concorrenza (senza rivalità). In caso di *beni non escludibili*, il proprietario non può escludere il consumo da parte di terzi. I *beni senza rivalità* possono essere consumati contestualmente da due persone. Il consumo di un bene da parte di una persona non pregiudica il consumo dello stesso bene da parte di un'altra. Il bene «Difesa nazionale» ha quindi un valore (immateriale) che riflette la messa a disposi-

zione dell'infrastruttura necessaria. Se vengono effettuati acquisti, essi non servono a garantire la difesa nazionale soltanto nell'anno dell'acquisto, ma solitamente anche in seguito.

La difesa nazionale soddisfa quindi chiaramente il criterio del potenziale di utilità. Di conseguenza i relativi investimenti devono essere iscritti all'attivo in un bilancio allestito secondo il principio *true and fair view*. Oltre a garantire maggiore chiarezza, questa soluzione testimonia la maggiore consapevolezza della responsabilità nei confronti del Parlamento, dell'opinione pubblica e di altri gruppi d'interesse.

#### *La prassi applicata in alcuni Paesi selezionati*

Nel 2012 l'AFF ha commissionato una perizia<sup>16</sup> con lo scopo di conoscere la prassi applicata in alcuni Paesi selezionati<sup>17</sup> riguardante l'iscrizione a bilancio di beni d'armamento. La perizia giunge alla conclusione che il trattamento contabile viene presentato in modi molto diversi (determinati Paesi applicano ancora il cameratismo): la maggior parte dei Paesi analizzati include tuttavia i beni d'armamento nel bilancio. La tendenza si sposta chiaramente verso un'iscrizione a bilancio.

Per quel che concerne la definizione dei beni d'armamento risulta un quadro unitario. Otto degli undici Paesi analizzati registrano i beni d'armamento nel conto annuale quali valori patrimoniali nel bilancio, mentre gli altri tre quali uscite nel conto economico. Spesso viene pure operata la distinzione tra investimenti materiali, immobilizzazioni in corso, scorte e acconti (cfr. all. 5). La valutazione viene effettuata in base ai costi di acquisto o costi di produzione, in singoli casi anche al valore effettivo (*fair value*; valore di mercato). Nel settore degli ammortamenti domina il metodo lineare prescritto dagli IPSAS; la determinazione della durata di utilizzazione fornisce tuttavia un quadro eterogeneo. Le verifiche della riduzione di valore vengono effettuate in tutti i Paesi che iscrivono a bilancio i beni d'armamento.

La perizia ha pure esaminato l'importanza della segretezza per l'allestimento del conto annuale dei beni d'armamento. Tra il diritto alla tutela del segreto di determinati beni e una presentazione trasparente dei conti vi è un conflitto di obiettivi. La maggior parte dei Paesi esaminati dichiara che è importante mantenere segreta la rappresentazione del bilancio. Tuttavia spesso vengono presentati ulteriori dettagli e informazioni sui beni d'armamento nell'allegato.

Con l'iscrizione a bilancio dei beni d'armamento si tiene conto delle crescenti esigenze dell'opinione pubblica riguardo alla trasparenza. Dal punto di vista degli autori, il rilevamento dei beni d'armamento è chiaramente raccomandato. Con l'iscrizione a bilancio la Confederazione disporrà, al momento dell'attuazione, di un'elevata libertà d'azione, che dovrebbe sfruttare. In particolare i temi riguardanti le categorie di beni d'armamento, i pezzi di ricambio e le scorte strategici rivestiranno una notevole importanza per il grado di dettaglio e l'onere causato dalla raccolta dei dati.

#### *I beni d'armamento devono essere raggruppati*

A livello tecnico, l'iscrizione all'attivo dei beni d'armamento deve aver luogo in modo pragmatico e semplificato. In relazione alla presentazione dei conti devono

<sup>16</sup> *Bilanzierung von Rüstungsgütern: Vergleichende Untersuchung in ausgewählten Ländern*; breve perizia, Ernst & Young, novembre 2012.

<sup>17</sup> Australia, Austria, Canada, Francia, Germania, Gran Bretagna, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Svezia, USA.

quindi essere prese in considerazione alcune rinunce. Ad esempio, è previsto di rinunciare alla richiesta contabilizzazione individuale degli investimenti e di permettere invece scritture riepilogative; quale base dei dati sono impiegati il relativo programma d'armamento o le spese per l'armamento contabilizzate nei relativi crediti di un determinato anno. Il dispendio amministrativo può essere sensibilmente ridotto anche con la scelta della soglia per l'iscrizione all'attivo. Nonostante le semplificazioni occorrerà tuttavia assicurarsi che la verificabilità dei beni d'armamento rilevati nel bilancio e la loro valutazione siano garantite.

Si manterrebbe la struttura attuale dei crediti. Non è previsto di suddividere i crediti d'armamento in crediti di spesa e crediti d'investimento. In tal modo si può evitare che si renda necessario un intervento sproporzionato nei sistemi informatici del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), che comporterebbe un fabbisogno finanziario dell'ordine di milioni di franchi. Per contro sarà necessario aprire un credito di spesa senza incidenza sul finanziamento per gli ammortamenti annui dei beni d'armamento. La suddivisione in parti attivabili e non attivabili dovrebbe quindi aver luogo in un secondo momento (tuttavia al più tardi alla fine dell'anno a livello di conto). Concretamente ciò significa che il DDPS continuerà a effettuare tutte le scritture nei crediti d'armamento esistenti e nei relativi conti delle spese per l'armamento. La rettificazione per il conto annuale della Confederazione (bilancio, conto economico, conto dei flussi di tesoreria, conto degli investimenti) viene quindi effettuata in seguito e tramite voci finanziarie tecniche. Gli allibramenti vengono pertanto soltanto registrati nella contabilità finanziaria del DDPS e non toccano i complessi sistemi informatici della Difesa.

Questa procedura semplice e pragmatica si basa sulla soluzione trovata nel settore delle strade nazionali che nel 2008 è passato dalla competenza dei Cantoni a quella della Confederazione. Anche in questo caso si era dovuto cercare una soluzione ragionevole, ma comunque conforme alla presentazione dei conti. Il fatto che per i beni d'armamento – come nel settore delle strade nazionali – non venga iscritto a bilancio ogni singolo bene d'investimento è accettabile, dato che il DDPS dispone di elenchi d'inventario esaustivi. In considerazione di un totale di bilancio della Confederazione di circa 111 miliardi di franchi è certamente accettabile rinunciare a una presentazione dei beni d'armamento esatta al franco, se in tal modo è possibile ridurre sensibilmente il dispendio amministrativo e i costi di progetto. Lo stesso vale per il settore delle strade nazionali.

Posto che i costi d'attuazione e d'esercizio siano contestualmente bassi, la soluzione proposta è caratterizzata da un ottimo rapporto costi-benefici, dato che è possibile rispettare completamente i requisiti della presentazione dei conti (IPSAS) e della statistica finanziaria.

### 1.3.2

## Iscrizione a bilancio degli impegni della previdenza e delle altre prestazioni a favore dei collaboratori

### *Antefatti*

Sulla base dei pareri delle Commissioni delle finanze delle due Camere nel quadro della procedura di consultazione in merito all'iscrizione a bilancio di determinate voci nel bilancio<sup>18</sup> di apertura in base al NMC, abbiamo deciso di esporre gli impegni della previdenza negli impegni eventuali, cosa che ha comportato una deroga agli IPSAS. Al riguardo è stato argomentato nel seguente modo:

*Le Commissioni delle finanze e il Consiglio federale si sono espressi a favore di questa variante, perché in diverse aziende vicine alla Confederazione (ad es. FFS, Skyguide) si dovranno in futuro chiarire ancora diverse questioni riguardanti le casse pensioni. Applicando al proprio conto la norma di cui sopra la Confederazione finirebbe per penalizzare in certo qual modo il calcolo dinamico degli impegni della previdenza. Per effetto dell'iscrizione a bilancio di un relativo accantonamento il rapporto tra capitale proprio e capitale di terzi subirebbe in sostanza un deterioramento, esponendo la Confederazione a richieste di ricapitalizzazione degli istituti interessati. La ragion d'essere di queste richieste andrebbe sicuramente soppesata caso per caso. Da un'ottica di politica finanziaria è importante che con la variante scelta sia preservata la libertà d'azione, rendendo pertanto possibile un'iscrizione a bilancio anche in un momento successivo. La variante scelta offre inoltre una migliore protezione da eventuali successive richieste di ricapitalizzazione.*

Il timore, sorto al momento dell'introduzione del NMC, riguardante possibili pretese di imprese scorporate al finanziamento del loro istituto di previdenza in caso di un'iscrizione a bilancio degli impegni della previdenza presso la Confederazione non esiste più. In una lettera alla Delegazione delle finanze di entrambe le Camere<sup>19</sup> il nostro Collegio indica che, indipendentemente dal tipo di standard scelto dall'impresa scorporata, la Confederazione è libera di scegliere se, e in caso affermativo in che misura, vuole prendere in considerazione una ricapitalizzazione. I relativi impegni della Confederazione devono pertanto figurare nel bilancio. Viene pertanto a cadere la deroga agli IPSAS presentata nell'allegato all'OFC.

Diverse aziende della Confederazione (Posta, Swisscom, Ruag) e alcune unità dell'Amministrazione federale decentralizzata (Swissmedic, IFSN, FINMA, IPI, METAS, Pro Helvetia, SIFEM) iscrivono a bilancio gli impegni della previdenza (cfr. all. 6). Presso la Posta, Swisscom e Ruag tuttavia ciò comporta una disparità di trattamento nel conto della casa madre, dato che presso queste imprese il corrispondente obbligo è incluso proporzionalmente nel valore di partecipazione iscritto a bilancio (*equity value*). Rispetto al conto della casa madre, queste partecipazioni rilevanti sono sottovalutate, mentre il conto della casa madre è sopravvalutato.

<sup>18</sup> Bilancio di apertura al 1° gennaio 2007 in base al NMC, Rapporto del Consiglio federale sull'adeguamento del bilancio della Confederazione ai principi del Nuovo modello contabile della Confederazione (NMC) con effetto al 1° gennaio 2007

<sup>19</sup> Il Consiglio federale svizzero, *Unterbilanz der Post durch Entscheid des Verwaltungsrates betreffend Rechnungslegungsstandard*, 21 aprile 2004

### *Portata delle prestazioni interessate*

Per impegni della previdenza dell'Amministrazione federale centrale si intendono gli impegni derivanti dai piani di previdenza che prevedono prestazioni in caso di pensionamento, di decesso o di invalidità. Tutti i collaboratori sono assicurati, a dipendenza della loro classe di stipendio, in uno dei tre piani di previdenza della Cassa di previdenza della Confederazione PUBBLICA. Conformemente allo standard IPSAS 25 questi piani sono qualificati come piani di previdenza orientati alle prestazioni in virtù della promessa di prestazioni regolamentari. Nelle valutazioni sulla base dello standard IPSAS 25 si tiene conto, oltre che delle prestazioni della Cassa di previdenza della Confederazione, delle seguenti altre prestazioni a lungo termine a favore dei dipendenti:

- premi di fedeltà di cui all'articolo 32 lettera b della legge del 24 marzo 2000<sup>20</sup> sul personale federale (LPers), all'articolo 73 dell'ordinanza del 3 luglio 2001<sup>21</sup> sul personale federale (OPers) e all'articolo 52 dell'ordinanza del DFF del 6 dicembre 2001<sup>22</sup> concernente l'ordinanza sul personale federale (O-OPers);
- pensionamento di particolari categorie di personale secondo l'ordinanza del 20 febbraio 2013<sup>23</sup> concernente il pensionamento in particolari categorie di personale (OPPCPers);
- pensionamento anticipato e prepensionamento di particolari categorie di personale secondo gli articoli 33 e 34 OPers con disposizioni transitorie secondo l'articolo 8 OPPCPers;
- le prestazioni in caso di pensionamento anticipato nell'ambito di ristrutturazioni (art. 105 OPers).

### *Trasparenza economica mediante l'iscrizione a bilancio degli impegni della previdenza*

La discussione attuale mostra che viene attribuita sempre maggiore importanza al calcolo economico della riserva matematica dell'istituto di previdenza. Tuttavia, per il calcolo ci si basa sul tasso di sconto ufficialmente in vigore, benché esso sia spesso troppo elevato. Un tasso di sconto realistico è chiaramente inferiore, cosa che avrebbe ripercussioni negative sul grado di copertura. Il calcolo in base all'IPSAS 25 va nella giusta direzione.

Applicando l'IPSAS 25 si terrebbe conto dei diritti acquisiti dai collaboratori al pensionamento fino alla data attuale. Viene fatta quindi trasparenza in merito al rispetto del cosiddetto patto generazionale, quantificando già adesso come si ripercuoteranno le rendite promesse (cfr. la figura altamente semplificata qui sotto).

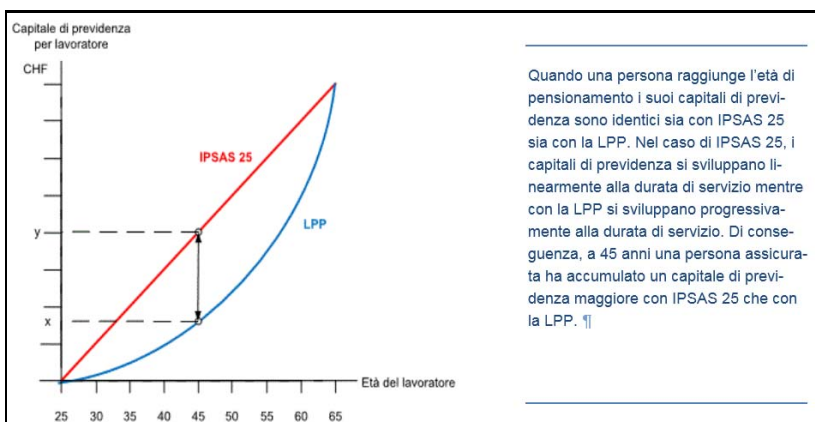
<sup>20</sup> RS 172.220.1

<sup>21</sup> RS 172.220.111.3

<sup>22</sup> RS 172.220.111.31

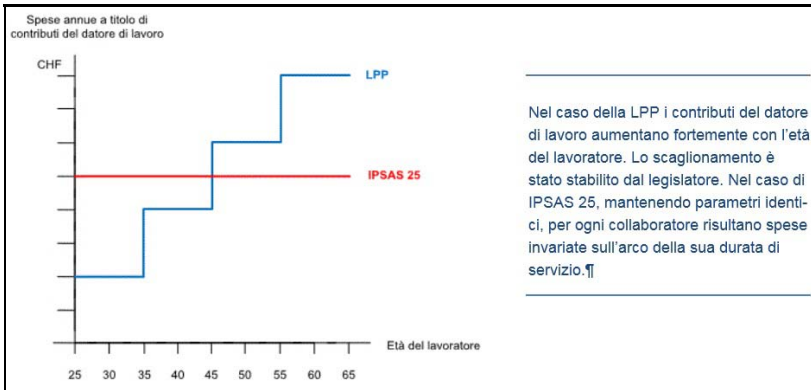
<sup>23</sup> RS 172.220.111.35





I sistemi statici, non orientati al futuro (ad es. Swiss GAAP FER 16) che si basano sul risultato dell'istituto di previdenza conformemente alla legge federale del 25 giugno 1982<sup>24</sup> sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invaldità (LPP) non riescono a soddisfare integralmente questi requisiti. Spesso, inoltre, in caso di prestazioni di rischio viene adottato il sistema di ripartizione dei capitali di copertura, ciò significa che il capitale viene costituito soltanto al sopraggiungere del caso di invalidità o del decesso. Ciò comporta che solitamente nel bilancio sono inclusi al massimo il beneficio economico (ad es. riserva del datore di lavoro) o un impegno economico (ad es. in caso di un risanamento).

L'IPSAS 25 tiene conto di sviluppi futuri sulla base di ogni assicurato attivo e ogni beneficiario di una rendita. Per le ipotesi attuariali si include il livello attuale degli interessi a lungo termine come per il calcolo del grado di copertura economico di un istituto di previdenza. Eventuali misure di risanamento necessarie per l'istituto di previdenza vengono considerate se sono state approvate dal pertinente organo paritetico e il dipendente ha approvato il contributo di risanamento. Nell'ottica economica, nel conto economico vengono espresse le stesse spese di previdenza (cfr. figura 8) per tutti i dipendenti, a prescindere dalla loro età e a pari stipendio.



Rispetto ad oggi, l'iscrizione a bilancio dell'impegno di previdenza non comporterà costi supplementari, dato che i calcoli attuariali per l'esposizione nell'allegato vengono effettuati già ora da imprese di consulenza nel settore della previdenza professionale.

### 1.3.3 Nuove deroghe agli IPSAS

Nel seguente caso sorge una nuova deroga agli IPSAS a livello di conto della Confederazione (all. 2 OFC) come pure a livello di consuntivo consolidato della Confederazione (all. 3 OFC):

#### *IPSAS 29: valutazione dei mutui (allegati 2 e 3 OFC)*

I mutui devono essere valutati al costo ammortizzato (cfr. n. 1.2.1). In caso di mutui a condizioni agevolate questo valore è inferiore al valore nominale, che corrisponde all'importo versato. La differenza deve essere immediatamente contabilizzata quale spesa di riversamento ai sensi di IPSAS 29 e il mutuo deve poi essere attualizzato tramite i ricavi da interessi. Il mutuo, tuttavia, è legato a un beneficio economico o a un potenziale di sfruttamento, sussidiato dalla Confederazione durante la sua intera durata tramite una riduzione o una rinuncia agli interessi. Nell'ottica di una contabilizzazione secondo la conformità temporale è pertanto preferibile la distribuzione delle spese di riversamento sull'intera durata. Soprattutto se l'attualizzazione del mutuo viene effettuata tramite i ricavi da interessi sull'intera durata. La necessaria delimitazione contabile attiva supplementare nel bilancio, per un ammontare della rettificazione di valore come pure con ammortamento lineare sull'intera durata tuttavia non è completamente conforme alle norme IPSAS 29; ragion per cui si deve includere una deroga nell'ordinanza sulle finanze della Confederazione.

## **1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

### **1.4.1 Contabilizzazione secondo la conformità temporale di aggi / disaggi nel conto di finanziamento**

Conformemente alle norme IPSAS 29 i prestiti federali devono essere valutati al costo ammortizzato applicando un tasso di sconto invariato (cfr. n. 1.2.1). In caso di strumenti finanziari commerciabili ciò corrisponde all'interesse di mercato, ossia alla rendita effettiva al momento dell'emissione. Ciò comporta grandi vantaggi per la gestione politico-finanziaria globale:

- risulta una remunerazione con incidenza sul finanziamento costante di questi strumenti di debito nel conto di finanziamento. Contrariamente a quanto avviene oggi, l'aggio/il disaggio all'emissione non viene versato o addebitato in una sola volta al conto di finanziamento, ma contabilizzato secondo la conformità temporale unitamente al tasso cedolare per l'ammontare della rendita effettiva per l'intera durata. Ciò determina un livellamento delle spese a titolo di interessi con incidenza sul finanziamento e un risultato dei finanziamenti più significativo;
- di conseguenza al momento della preventivazione il margine di manovra della politica finanziaria non sarà più influenzato dall'ammontare degli aggi e dei disaggi previsti nell'anno di preventivo;
- aggi e disaggi imprevisti (ossia non iscritti a preventivo) comportano scostamenti solo lievi dalle uscite preventivate a titolo di interessi, perché non risultano come maggiori o minori uscite una volta sola nell'anno dell'emissione; ora sono integrati secondo la conformità temporale nel conto di finanziamento sull'intera durata. In tal modo aumenta la certezza nella pianificazione in ambito di uscite a titolo di interessi;
- il margine di manovra futuro del freno all'indebitamento non sarà più limitato da pagamenti di cedole, la cui rendita effettiva è superiore al corrispondente prestito.

#### *Ripercussioni per il conto di finanziamento*

Se osservati sull'arco di più esercizi, la valutazione al costo ammortizzato e il relativo livellamento delle uscite a titolo di interessi con incidenza sul finanziamento non comportano cambiamenti del totale cumulato di tutti i saldi del conto di finanziamento perché i flussi di tesoreria in entrata con gli strumenti finanziari non cambiano. Tuttavia, il passaggio al nuovo sistema provocherà un cambiamento strutturale nel conto di finanziamento. Per le emissioni prima del passaggio previsto per il 1° gennaio 2017 gli aggi saranno ancora accreditati interamente al conto di finanziamento. Per contro, occorrerà pagare ai creditori una cedola superiore alla rendita effettiva per l'intera durata del prestito. Dopo il cambiamento del sistema le spese a titolo di interessi con incidenza sul finanziamento corrisponderanno però alla rendita effettiva inferiore (vale anche per i disaggi). Pertanto, rispetto al sistema attuale per il bilancio della Confederazione risulterà uno sgravio sul fronte delle uscite di circa 2,4 miliardi cumulato sulla durata residua dei prestiti in questione.

#### *Ripercussioni per il debito lordo*

Il futuro aumento del margine di manovra della politica finanziaria rispetto al sistema attuale andrà di pari passo con un aumento equivalente del livello del debito al

momento del cambiamento di sistema: con la valutazione al costo ammortizzato gli aggi / i disaggi figureranno come parte dei valori di bilancio dei prestiti della Confederazione. Aggi e disaggi saranno pertanto inclusi nel debito lordo. Finora figuravano nel bilancio quali delimitazioni contabili e non erano considerati nel calcolo del debito. Dal momento che al 1° gennaio 2017 verosimilmente gli aggi cumulati supereranno i disaggi bisogna attendersi un aumento del debito lordo esposto. Secondo le stime attuali, se il nuovo disciplinamento entrerà in vigore il 1° gennaio 2017, il debito lordo dovrebbe aumentare di 2,4 miliardi, ciò che corrisponde a un aumento del tasso d'indebitamento dello 0,4 per cento.

#### *Correzione nel conto di compensazione*

Gli aggi elevati del passato spesso non erano preventivati; sono quindi giunti inaspettatamente e sono stati accreditati al conto di compensazione sotto forma di residui di credito (e sono quindi serviti a ridurre il debito). Con il cambiamento di sistema (che comporta l'aumento del livello del debito e del futuro margine di manovra di politica finanziaria) occorre quindi effettuare una correzione dello stato del conto di compensazione per gli accrediti originati da aggi. Per determinare la correzione necessaria si individua a quanto sarebbero ammontati aggi e disaggi in caso di rilevamento secondo la conformità temporale dall'introduzione del freno all'indebitamento. La differenza tra questo valore e gli aggi e i disaggi che figurano nel conto di finanziamento secondo la prassi attuale deve essere corretta nel conto di compensazione. Le correzioni nel conto di compensazione devono essere effettuate solo a partire dal 2007, perché il conto di compensazione è stato azzerato alla fine del 2006 alla conclusione della fase introduttiva del freno all'indebitamento. Tenendo conto della prevista introduzione del nuovo disciplinamento nel 2017, il periodo determinante per la correzione include gli anni 2007–2016. Per questo periodo lo scostamento rispetto a un rilevamento secondo la conformità temporale di aggi e disaggi ammonta complessivamente a un miliardo di franchi. Il conto di compensazione deve essere ridotto di tale importo all'entrata in vigore della modifica, ovvero il 1° gennaio 2017. I calcoli si basano sui conti 2007–2013 come pure sulle cifre provvisorie della proiezione 2014, del Preventivo 2015 e del Piano finanziario 2016–2018.

### **1.4.2 Armonizzazione del rendiconto finanziario con la prassi usuale**

#### *Altri strumenti finanziari secondo gli IPSAS 28–30*

La valutazione di strumenti finanziari dei beni patrimoniali e degli impegni finanziari – al costo ammortizzato o al valore di mercato (cfr. n. 1.2.1) – riduce la complessità e aumenta la comparabilità, dato che questi metodi sono già ampiamente utilizzati a livello internazionale. Sono conformi alle prescrizioni della statistica finanziaria, al rivisto modello di presentazione dei conti armonizzato dei Cantoni e dei Comuni (MPCA2)<sup>25</sup>, come pure alla prassi di altri Paesi che applicano norme di presentazione dei conti riconosciute a livello internazionale.

<sup>25</sup> Nel 2008 il MPCA2 è stato licenziato come raccomandazione dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF).

Con la valutazione dei mutui nei beni amministrativi al costo ammortizzato si ottiene una chiara separazione della parte di sussidi (spese di riversamento) dalla parte dei valori (prestiti attivabili con relativo reddito da interessi). Questa distinzione corrisponde pure alle esigenze della statistica finanziaria internazionale.

L'iscrizione al passivo di garanzie finanziarie e fidejussioni invece di un impegno eventuale a determinate condizioni è conforme alla prassi di altri Paesi che allestiscono una chiusura annuale sulla base degli IPSAS. Garanzie iscritte al passivo sono contabilizzate al di fuori del conto di finanziamento mediante conti economici e non influiscono sull'ammontare del debito lordo.

*Con l'introduzione di un conto dei flussi di tesoreria la Confederazione si avvicina alla prassi dei Cantoni*

Le raccomandazioni relative al MPCA2 prevedono diverse novità sulla base degli IPSAS, tra cui l'introduzione di un conto dei flussi di tesoreria secondo le prescrizioni di IPSAS. La prevista introduzione di un puro conto dei flussi di tesoreria presso la Confederazione comporta quindi un allineamento con i conti dei Cantoni e dei Comuni. In tal modo teniamo conto dell'obbligo di adoperarsi affinché nella Confederazione, nei Cantoni e nei Comuni siano applicate norme armonizzate di presentazione dei conti (art. 48 cpv. 4 LFC).

A livello internazionale la Svizzera occupa una buona posizione in riferimento alla presentazione dei conti e al rendiconto finanziario. Per quel che riguarda il conto dei flussi di tesoreria, invece, esiste attualmente una lacuna. Tutti gli Stati importanti paragonabili che applicano una presentazione dei conti moderna presentano un conto dei flussi di tesoreria per il fondo «Disponibilità liquide» conformemente alle prescrizioni degli IPSAS. Si tratta per la maggior parte di leggi nazionali sulle finanze e sulla contabilità che si orientano a IPSAS o a IFRS. In alcuni casi vengono però applicati anche direttamente gli IPSAS.

Oltre all'adeguamento alla prassi vigente, l'introduzione di un conto dei flussi di tesoreria comporta innanzitutto un ulteriore contenuto informativo e un miglioramento della trasparenza:

- il conto dei flussi di tesoreria mostra come la Confederazione si procura le risorse finanziarie per il finanziamento delle sue attività e come le utilizza;
- fornisce una panoramica sui rapporti di liquidità come pure, unitamente ad altri elementi della chiusura, sul cambiamento della struttura del capitale e del patrimonio;
- serve da indicatore della capacità finanziaria: in tal modo il confronto del cash flow da attività operative con il flusso di tesoreria derivante da investimenti permette di individuare se gli investimenti dei rispettivi periodi possono essere finanziati con mezzi propri;
- semplifica la stima delle pretese da parte degli investitori nei confronti della Confederazione;
- il conto dei flussi di tesoreria non può essere influenzato da processi contabili, dato che vengono rilevati soltanto i flussi finanziari. Ciò lo rende facilmente comprensibile e più comparabile a quello di altri enti pubblici, in particolare dei Cantoni e dei Comuni.

Un vantaggio importante del conto dei flussi di tesoreria è la semplicità con cui si può evincere matematicamente il debito lordo dal conto dei flussi di tesoreria (cfr. all. 2). Ciò favorisce sensibilmente la comprensione dei fattori economici che incidono sul cambiamento del debito lordo, che consiste principalmente in prestiti e crediti contabili a breve termine. La variazione del debito viene determinata a medio termine dai flussi di tesoreria derivanti dall'attività operativa e dagli investimenti, poiché le eccedenze portano a un abbattimento del debito e i prelievi netti all'assunzione di nuovi debiti. Il rapporto economico tra attività operativa e attività d'investimento, da un lato, e la variazione del debito lordo, dall'altro, diviene direttamente visibile.

### *Nuova struttura del conto economico e contestuale dissociazione dal conto di finanziamento*

L'esperienza acquisita dall'introduzione del NMC ha mostrato che la comparabilità con il conto di finanziamento a livello di saldi non ha molta importanza. Per contro, il conto economico viene ancora interpretato con una dipendenza troppo forte dal conto di finanziamento e ha poca valenza quale strumento autonomo. Gli scostamenti tra conto di finanziamento e conto economico e quindi l'autonomia di quest'ultimo aumenteranno con le innovazioni proposte. Il valore informativo del conto economico aumenterà, in particolare per quel che riguarda il valore informativo secondo la conformità temporale (iscrizione all'attivo di beni d'armamento, impegni previdenziali secondo IPSAS 25, rivalutazione di mutui e partecipazioni come pure iscrizione a bilancio di impegni di garanzia). Per questo motivo è opportuno strutturare il conto economico in maniera indipendente dal conto di finanziamento e di rinunciare all'esposizione di un totale intermedio per le voci straordinarie ai sensi del freno all'indebitamento. I vari conti nel rendiconto sono perciò sistematicamente orientati ai loro obiettivi, compiti e punti forti:

- *conto di finanziamento*: espone i saldi derivanti dal freno all'indebitamento separatamente secondo voci ordinarie e straordinarie;
- *conto economico*: fornisce informazioni sul consumo secondo la conformità temporale di risorse e istituisce il legame con il bilancio;
- *conto dei flussi di tesoreria*: informa sulla provenienza e sull'impiego delle liquidità e degli investimenti di denaro a breve termine e documenta le loro variazioni.

Una rappresentazione del conto economico indipendente dal conto di finanziamento è pertanto opportuna anche perché in tal modo è possibile migliorare la comparabilità con altri enti pubblici.

L'introduzione di un proprio risultato intermedio da partecipazioni rilevanti (valutazione secondo il metodo equity) consente di presentare e commentare efficacemente un importante fattore d'influenza del risultato annuale. Dato che però questo risultato non è preventivabile né pianificabile, nel quadro del preventivo si tiene conto unicamente della distribuzione dell'utile. La variazione di valore effettiva delle partecipazioni si verifica per contro soltanto alla chiusura dei conti e di conseguenza incide fortemente sul risultato annuale. Finora le variazioni equity erano rappresentate come parte del risultato finanziario. Il risultato finanziario deve quindi essere ridotto alle fattispecie reali e fornire informazioni sui costi del capitale di terzi come pure sui ricavi a titolo di interessi e sugli utili su cambi.

Con la separazione del risultato derivante da partecipazioni equity dal risultato finanziario, il conto guadagna in eloquenza. Il lettore può ottenere rapidamente informazioni sui principali fattori d'influenza del conto.

### **1.4.3 Una cerchia di consolidamento estesa permetterebbe una valutazione globale della situazione finanziaria**

Secondo le riflessioni formulate nel numero 1.2.3, per le prossime considerazioni sull'evoluzione futura del consuntivo consolidato della Confederazione entrano in linea di conto soltanto due varianti:

- consolidamento integrale che comprende:
  - a) Amministrazione federale,
  - b) partecipazioni > 50 per cento,
  - c) assicurazioni sociali (fondi di compensazione AVS, AI, IPG e AD);
- rinuncia al consolidamento:
  - la forma attuale di consolidamento non viene mantenuta.

In un'analisi preliminare<sup>26</sup> sono state esaminate e valutate altre (sotto)varianti che però non si sono rivelate soddisfacenti. Esistono diversi buoni motivi a favore di un allargamento del consuntivo consolidato della Confederazione; vi sono però anche riserve in merito. In questo contesto bisogna chiedersi se non si debba eventualmente rinunciare del tutto al consuntivo consolidato della Confederazione.

#### *L'evoluzione nei Paesi dell'OCSE*

Su mandato dell'AFF, l'Università di Scienze applicate di Zurigo (ZHAW) ha esaminato l'evoluzione del consuntivo consolidato nel settore pubblico, la prassi corrispondente negli altri Paesi come pure l'evoluzione attuale nei Paesi dell'OCSE.<sup>27</sup>

Lo studio ha tematizzato un rilevamento approssimativo e un quadro della situazione dei Paesi dell'OCSE come pure un'analisi approfondita di Paesi scelti dell'OCSE che hanno introdotto gli IPSAS o che da poco hanno effettuato una riforma finanziaria simile o che ne prevedono una. Gli autori hanno constatato che nell'OCSE la tendenza va chiaramente verso il metodo dell'*accrual accounting* e verso la presentazione di un consuntivo consolidato retto da principi internazionali di presentazione dei conti. Sulla base dei risultati dello studio, essi hanno formulato diverse raccomandazioni che dovrebbero essere prese in considerazione nei prossimi lavori concernenti un consuntivo consolidato esteso:

- R1: un consuntivo consolidato costituisce uno standard ed è parte integrante della presentazione dei conti pubblici negli Stati dell'OCSE con sistemi moderni di finanze pubbliche;

<sup>26</sup> Ottimizzazione NMC «Konsolidierte Rechnung Bund (KRB) – Erweiterung Konsolidierungskreis»; analisi preliminare e piano di attuazione, AFF, 20.2.2013.

<sup>27</sup> «Konsolidierungskreis OECD Länder»; breve perizia *Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften* (ZHAW); A. Bergmann, G. Grossi, I. Rauskala, S. Fuchs; ottobre 2012.

- R2: una cerchia di consolidamento completa si orienta sistematicamente al criterio del controllo e include quindi tutte le unità controllate;
- R3: un consolidamento integrale delle unità controllate aumenta il valore informativo del consuntivo consolidato e deve quindi essere privilegiato;
- R4: il vantaggio del consuntivo consolidato consiste piuttosto nella rendicontazione e nell'informazione completa.

I Paesi con riferimento esplicito alle norme internazionali di presentazione dei conti (come Australia, Nuova Zelanda, Canada, Regno Unito, Estonia o, in futuro, la Spagna e il Cile) sembrano orientarsi chiaramente al principio di controllo. Un secondo gruppo di Paesi (ad es. Austria, Belgio) sta riformando o riformerà a breve la presentazione dei conti nazionale. In primo piano figurano il passaggio a una contabilità secondo la conformità temporale secondo IPSAS o IFRS e l'allestimento di un consuntivo consolidato.

#### *Analisi dei vantaggi dell'attuale consuntivo consolidato della Confederazione*

In un lavoro di master<sup>28</sup> viene esaminato il vantaggio dell'attuale consuntivo consolidato della Confederazione. Lo studio si basa su interviste effettuate tramite un questionario standardizzato. Gli interlocutori sono stati scelti tenendo conto del numero più elevato possibile di attori elencati quali utenti anche nell'IPSAS Conceptual Framework. Nel complesso sono state effettuate 25 interviste con 29 rappresentanti dei seguenti gruppi di utenti: Parlamento (membri delle Commissioni delle finanze), Amministrazione federale (AFF), Controllo federale delle finanze (CDF), istituti finanziari (banche e casse pensioni), unità che eventualmente saranno integrate nella cerchia di consolidamento (FFS e Posta), Cantoni, ditte di consulenza e rappresentanti della scienza (università).

Lo studio identifica innanzitutto i destinatari principali (beneficiari di vantaggi) del consuntivo consolidato della Confederazione, ossia i fornitori di prestazioni, i (potenziali) beneficiari di prestazioni e il Legislativo (Parlamento). In seguito vengono verificate empiricamente e valutate cinque affermazioni teoriche. In sostanza il consuntivo consolidato presenta tre vantaggi:

- le informazioni aggiuntive ottenute;
- la maggiore trasparenza e la relativa rendicontazione (*accountability*); e
- le conoscenze ottenute sulla situazione di rischio e finanziaria.

Secondo gli insegnamenti del lavoro di master, il consuntivo consolidato della Confederazione fornisce informazioni supplementari che non emergono dai singoli rapporti annuali delle unità consolidate (ad es. panoramica sul debito totale tenendo conto delle eliminazioni dei rapporti di credito e di debito; rilevamento e valutazione di tutti i beni patrimoniali e debiti secondo norme di presentazione dei conti uniformi e riconosciute). Al riguardo viene sottolineato che il consuntivo consolidato della Confederazione riesce a fornire una visione generale della situazione finanziaria della Confederazione in un contesto definito. Invece di dover riunire le informazioni dai singoli rapporti di gestione delle unità, i dati più importanti si evincono dal consuntivo consolidato della Confederazione.

<sup>28</sup> «Die Konsolidierte Rechnung Bund – Was ist der Nutzen»; lavoro di master, Raphael Bucher; IDHEAP Losanna; gennaio 2013.



L'aspetto più importante è la rendicontazione della Confederazione nei confronti dei beneficiari. Il consuntivo consolidato aumenta la trasparenza. Gli intervistati ritengono che l'aspetto dei rischi (situazione del rischio e finanziaria) sia essenziale. Per quel che riguarda la rappresentazione dei rischi, la maggior parte degli intervistati auspica un'estensione della cerchia di consolidamento al fine di rappresentare tutte le unità controllate. In tal modo bisogna attendersi un aumento dei benefici in tutti i settori. I costi supplementari del consuntivo consolidato con una cerchia di consolidamento estesa sono considerati sopportabili.

Per quanto riguarda il ricorso al consuntivo consolidato della Confederazione nella prassi, soprattutto i parlamentari intervistati si interessano alle transazioni tra la casa madre e i conti speciali, ma anche alle assicurazioni sociali. L'autore deduce che le assicurazioni sociali dovrebbero essere incluse nella cerchia estesa di consolidamento. È interessante anche l'osservazione sul fatto che la Confederazione debba tenere un consuntivo consolidato anche per ragioni morali, com'è previsto per le imprese in determinate condizioni.<sup>29</sup>

### *Consolidamento integrale o rinuncia al consuntivo consolidato della Confederazione?*

In base ai criteri della figura 9, nell'ottica dei diretti interessati (*stakeholder*) deve essere valutato quanto senso abbia un consolidamento integrale o se occorre rinunciare del tutto al consuntivo consolidato della Confederazione. Sono considerati stakeholder il Parlamento, il Consiglio federale e l'Amministrazione federale. Un altro destinatario importante è l'opinione pubblica.

*Figura 9*

### **Criteri di valutazione per un consolidamento integrale o per un consuntivo consolidato della Confederazione**

<b>Criteri</b>	<b>Esposizione del problema</b>
(1) Visione globale della situazione inerente a patrimonio, finanze e ricavi della Confederazione	Il consuntivo consolidato della Confederazione soddisferà i criteri per una rendicontazione completa della situazione finanziaria?
(2) Plusvalore di informazioni	Partendo dall'attuale consuntivo consolidato della Confederazione, può tale consuntivo fornire informazioni aggiuntive?
(3) Influenza del consuntivo consolidato della Confederazione sul comportamento di politica e Amministrazione	Il consuntivo consolidato della Confederazione incide sull'attività politica e/o sul comportamento nell'Amministrazione?
(4) Valutazione dei rischi	Il consuntivo consolidato della Confederazione può contribuire all'individuazione dei rischi?

<sup>29</sup> Cfr. Capo quinto: Conto di gruppo, art. 963–963b CO; RS 220.

<b>Criteri</b>	<b>Esposizione del problema</b>
(5) Ruolo esemplare della Confederazione	La Confederazione deve essere considerata un modello da seguire in relazione alla presentazione dei conti?
(6) Conformità con gli IPSAS	La conformità con gli IPSAS è ragionevole?

*(1) Visione globale della situazione inerente a patrimonio, finanze e ricavi della Confederazione*

L'articolo 55 capoverso 3 LFC esige che il consuntivo consolidato della Confederazione fornisca una visione globale della situazione inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi, rettificata quanto alle relazioni interne. Ciò corrisponde al concetto secondo cui il rendiconto e la presentazione dei conti debbano seguire il principio del *true and fair view*. Vi sono inclusi, da un lato, il rilevamento di tutte le unità controllate e, d'altro lato, anche principi di valutazione e di iscrizione a bilancio applicati in modo uniforme.

Oltre al consuntivo consolidato della Confederazione, in vigore dal 2009, vi sono numerosi documenti accessibili al pubblico che forniscono ampie informazioni sulla situazione finanziaria delle aziende vicine alla Confederazione e delle assicurazioni sociali, come ad esempio:

- rapporti di gestione e conti annuali degli istituti e delle imprese della Confederazione;
- conti dei fondi di compensazione AVS, AI e IPG come pure dell'AD;
- statistica svizzera delle assicurazioni sociali;
- assicurazioni sociali della Svizzera, prontuario statistico;
- scenari sui bilanci AVS e AI.

Tutta la documentazione ha una caratteristica in comune: osserva la situazione finanziaria sempre dal punto di vista della corrispondente organizzazione. È però difficile ottenere in tal modo una visione integrale a livello di Confederazione e necessita di conoscenze specifiche.

Un consuntivo consolidato della Confederazione esteso non ripete informazioni già fornite, ma rappresenta la situazione finanziaria della Confederazione in una visione generale, concentrata e limitata all'essenziale. Una panoramica di questo genere sulla situazione finanziaria della Confederazione e delle unità che le sono subordinate può essere fornita soltanto da un consolidamento integrale. L'accento è posto sulla Confederazione nel suo complesso e non sulla singola unità organizzativa. A livello internazionale un consuntivo consolidato nel settore pubblico nel senso di un rendiconto è dato per scontato in molti Paesi. La rinuncia a un consuntivo consolidato della Confederazione sarebbe da considerare un passo indietro negli sforzi per raggiungere un rendiconto più completo e comprensibile a un livello altamente aggregato.

Occorre tuttavia sottolineare che anche la statistica finanziaria allestisce un consuntivo consolidato, che per quel che riguarda la cerchia di consolidamento e pure per i

principi di presentazione dei conti si avvicina molto all'attuale consuntivo consolidato della Confederazione (ma non a un consolidamento integrale).

### *(2) Plusvalore di informazioni*

Il consuntivo consolidato della Confederazione permette una valutazione della situazione finanziaria netta poiché elimina le relazioni interne. I crediti e i mutui della Confederazione nei confronti delle FFS di circa 18,5 miliardi – compresi i prestiti del Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) e del Fondo infrastrutturale alle FFS – o nei confronti del Fondo di compensazione AD di 4,2 miliardi, ad esempio, verrebbero conteggiati con i rispettivi debiti. In tal modo è molto più semplice ottenere una panoramica esaustiva della situazione finanziaria nel suo insieme. Ciò vale in particolare per la situazione patrimoniale, gli impegni (compresi accantonamenti, impegni eventuali), la situazione del debito complessivo (lordo, netto) e la situazione del capitale proprio. A livello di Confederazione esistono numerosi e importanti interconnessioni di capitale e versamenti di contributi. Il consolidamento garantisce inoltre che la valutazione avvenga secondo principi unitari.

L'aggregazione degli averi e dei conti economici di unità eterogenee permette di compensare internamente sviluppi contrastanti della situazione inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi. Ne conseguono lacune informative e distorsioni nelle informazioni per gli utenti. Costituendo segmenti ragionevoli nell'allegato del consuntivo consolidato della Confederazione si può tener conto di questa situazione. La portata delle informazioni nel rendiconto per settori di compiti si limita all'essenziale. È decisiva la visione d'insieme (cfr. all. 4).

Anche la statistica finanziaria allestisce un consuntivo consolidato. Rispetto a quest'ultimo, il consolidamento integrale ha il vantaggio dell'attualità. Le cifre della statistica finanziaria sono pubblicate circa un anno e mezzo dopo il consuntivo consolidato della Confederazione. Un aspetto centrale del rendiconto, ossia la presentazione dei conti possibilmente vicina alla chiusura e la responsabilità, perde la sua importanza se la pubblicazione avviene circa due anni dopo la data di chiusura. Il segmento «Aziende della Confederazione» fornisce inoltre informazioni che non possono essere messe a disposizione dalla statistica finanziaria (cfr. n. 1.2.3, fig. 6).

Una rinuncia integrale al consuntivo consolidato della Confederazione significherebbe una perdita di informazioni, dato che il settore amministrativo della Confederazione – esposto in termini netti nell'attuale consuntivo consolidato della Confederazione – non verrebbe più presentato.

### *(3) Influenza del consuntivo consolidato della Confederazione sul comportamento di politica e Amministrazione*

È difficile stimare se un consuntivo consolidato esteso suscita grande interesse e influisca in tal modo sull'attività politica o sul comportamento nell'Amministrazione. Non si può escludere che in singoli casi vengono innescate direttamente o indirettamente attività o che determinate operazioni siano valutate in modo differenziato grazie alla disponibilità di informazioni consolidate. Non da ultimo, il forte interesse, soprattutto politico, a un consuntivo consolidato dipende anche da un allestimento tempestivo. Il consuntivo consolidato della Confederazione dovrebbe essere disponibile per i dibattiti delle competenti sottocommissioni del DFF. In caso di mantenimento del consuntivo consolidato della Confederazione occorre quindi esaminare la possibilità di anticipare in futuro il suo allestimento.

Attualmente esistono numerosi strumenti con cui il nostro Collegio e i competenti dipartimenti possono influire sulla gestione strategica di unità scorporate (convenzioni sulle prestazioni, limiti di spesa, colloqui con i servizi proprietari ecc.). Lo stesso vale per le assicurazioni sociali della Confederazione. Un consolidamento integrale dovrebbe pertanto comportare al massimo informazioni supplementari utili per la gestione, che permetterebbero di valutare la situazione diversamente rispetto a quella ottenuta se queste informazioni non fossero state disponibili.

L'impatto del consuntivo consolidato della Confederazione sull'attività politica e sull'Amministrazione non è un criterio decisivo a favore del consuntivo consolidato. In quest'ottica, la rinuncia al consuntivo consolidato non sarebbe la scelta meno favorevole.

#### *(4) Valutazione dei rischi*

A livello di Confederazione esiste una valutazione completa della situazione di rischio che viene esaminata annualmente. Di principio i rapporti sui rischi non sono destinati al pubblico. Il consuntivo consolidato della Confederazione può soprattutto fornire informazioni supplementari sulle conseguenze finanziarie dei rischi. Un consolidamento integrale offre pertanto la possibilità di presentare in modo completo i rischi finanziari a livello di Confederazione, in primo luogo per i debiti, gli accantonamenti e gli impegni eventuali. L'esposizione netta del bilancio può mettere in evidenza altri possibili rischi finanziari. Tutt'al più la valutazione dei rischi e le relative ripercussioni possibili sono più differenziate. Pertanto è più vantaggioso un consolidamento integrale di una rinuncia al consuntivo consolidato della Confederazione.

#### *(5) Ruolo esemplare della Confederazione*

Essere un modello da seguire non è un vero obiettivo del consuntivo consolidato della Confederazione. Tuttavia è fuori discussione che le attività della Confederazione in questioni riguardanti la presentazione dei conti suscitano interesse a livello nazionale e internazionale e hanno pure un effetto di richiamo.

Con l'introduzione del NMC la Confederazione ha assunto un ruolo di primo piano nella presentazione dei conti nel settore pubblico in Svizzera e a livello internazionale, come lo dimostrano le numerose richieste dei ministeri delle finanze o delle corti dei conti esteri per uno scambio di esperienze. Su richiesta dei Cantoni, la Confederazione ha collaborato pure all'elaborazione del MPCA2, per cui è stato possibile ottenere ulteriori avvicinamenti nella presentazione dei conti federali e cantonali. In questo senso la Confederazione svolge un ruolo esemplare. L'applicazione di una presentazione dei conti nel settore pubblico uniforme e comparabile è di principio auspicabile e conforme alla volontà del legislatore (cfr. art. 48 cpv. 4 LFC).

La Confederazione fa valere la sua influenza nei confronti del settore privato emanando prescrizioni sulla presentazione dei conti. Il 1° gennaio 2013 è stato quindi posto in vigore il nuovo diritto contabile.<sup>30</sup> Nell'ordinanza del 21 novembre 2012<sup>31</sup> sulle norme contabili riconosciute (ONCR), consideriamo norme contabili riconosciute cinque norme private, tra le quali anche gli IPSAS. A causa del rinvio diretto a queste norme è sempre determinante la loro versione più aggiornata. Nel quadro di questa circostanza ci si dovrebbe attendere che anche la Confederazione – nel senso

<sup>30</sup> Comunicati stampa, il Consiglio federale, 22 novembre 2012.

<sup>31</sup> RS 221.432

di modello da seguire – si attenga a norme riconosciute per il suo rendiconto finanziario.

#### *(6) Conformità con gli IPSAS*

La presentazione dei conti della Confederazione è retta dagli IPSAS (art. 53 cpv. 1 OFC). Questi esigono il consolidamento integrale di tutte le unità controllate dalla Confederazione. La non applicazione delle disposizioni equivale a una deroga agli IPSAS, che deve essere presentata sia nell'allegato 3 dell'OFC, sia nel rendiconto finanziario del consuntivo consolidato della Confederazione.

Secondo gli IPSAS, lo scopo del rendiconto finanziario è la messa a disposizione di informazioni che sono utili per il destinatario nella valutazione delle responsabilità e che sostengono il processo decisionale. I rapporti finanziari che vengono allestiti in base a norme riconosciute seguono il principio della presentazione equa (*fair presentation*), sono comparabili e senza arbitrarietà. Vengono inoltre applicati principi di valutazione uniformi. I rapporti sono quindi presentati in maniera chiara e trasparente e non danno adito a speculazioni.

#### *Pareri delle Commissioni delle finanze*

Le Commissioni delle finanze hanno espresso pareri divergenti sulla questione se sia auspicabile un consolidamento integrale di tutte le unità controllate dalla Confederazione o se sia più corretto rinunciare a un consolidamento (cfr. n. 1.8). Mentre la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N) si è chiaramente espressa a favore di un consolidamento integrale, la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati (CdF-S) è stata altrettanto chiara nella sua rinuncia al consuntivo consolidato della Confederazione.

Motivazione principale della CdF-N è che un consolidamento integrale offre una visione generale dei possibili rischi cui è esposta la Confederazione garantendo un'elevata trasparenza, utile al nostro Collegio, al Parlamento e all'opinione pubblica e permettendo anche un paragone migliore nel tempo e con altri enti pubblici. Inoltre la trasparenza è un'esigenza richiesta anche a livello internazionale. La CdF-N non intravede alcun motivo per cui in questo caso la Svizzera non debba seguire le tendenze internazionali. Per la CdF-N sono in tal modo giustificati anche i costi per il passaggio al consolidamento integrale e i relativi costi annui. Per le unità controllate non deve neppure essere fissato un limite minimo del capitale proprio detenuto dalla Confederazione a partire dal quale verrebbero incluse nel consolidamento integrale, dato che queste unità potrebbero pure assumersi grossi rischi. Per quel che riguarda la questione se nel consolidamento integrale siano da includere anche le assicurazioni sociali, la maggior parte dei membri della CdF-N ha convenuto che alla luce dei potenziali rischi finanziari il loro consolidamento sia indispensabile per il bilancio della Confederazione.

Per contro, la CdF-S non intravede alcun plusvalore nel consuntivo consolidato della Confederazione e teme che le unità da consolidare debbano sopportare notevoli spese supplementari.

#### *Valutazione e ulteriore modo di procedere*

Non abbiamo volutamente deciso se optare per il consolidamento integrale o se rinunciare al consuntivo consolidato della Confederazione poiché voleva prima conoscere il parere delle Commissioni delle finanze. Dopo che la CdF-N si è chia-

ramente espressa a favore di un consolidamento integrale, abbiamo proposto – nonostante il parere contrario della CdF-S – l’attuazione del consolidamento integrale. Sarebbe incomprensibile se non avendo preso una decisione in un primo tempo non avessimo poi tenuto conto del parere della grande maggioranza di una delle due Commissioni delle finanze. Consideriamo gli argomenti a favore di un consolidamento integrale più rilevanti di quelli espressi a favore della rinuncia al consuntivo consolidato.

#### **1.4.4 Rapporto d’esame sulla Cassa di risparmio del personale federale**

Come menzionato nel numero 1.1.3, per anni l’attività della CRPF è stata possibile senza una specifica base legale. Dalla perizia dell’Ufficio federale di giustizia del 29 marzo 1995, sono mutati sia la CRPF sia il contesto normativo, economico e politico. Per questo motivo è stata proposta la creazione di una base legale per la CRPF.

Nel quadro della consultazione informale di entrambe le Commissioni delle finanze delle Camere federali ci è stato chiesto di presentare un rapporto supplementare che indichi i vantaggi e gli inconvenienti della CRPF e che serva da base per decidere se mantenere o abolire la Cassa.

Abbiamo assolto tale incarico. Qui di seguono sono fornite le informazioni più importanti sulla CRPF e sui risultati del rapporto di valutazione.

Un piccolo gruppo di persone, che occupa in totale 5,1 posti a tempo pieno, gestisce attualmente circa 26 000 clienti con un volume di risparmio di quasi tre miliardi di franchi. I costi d’esercizio e i costi lordi per il personale ammontano a circa 2 milioni di franchi l’anno, ovvero allo 0,07 per cento dei depositi a risparmio. L’offerta di prestazioni include il risparmio e il traffico dei pagamenti. Essa comprende al massimo due conti per avente diritto, una carta di debito senza possibilità di scoprire il conto come pure ordini di pagamento su carta ed e-banking. Non è possibile effettuare depositi o versamenti in contanti. I pagamenti sono limitati alla Svizzera e sono in franchi svizzeri. Non vengono concessi crediti o ipoteche. Le parti essenziali della CRPF come l’informatica, il disbrigo dei processi operativi e i processi di supporto sono scorporati presso un fornitore di servizi bancari, mentre la gestione dei clienti, l’apertura dei conti e la gestione dei dati di base dei clienti sono assicurati dal gruppo della CRPF.

La CRPF ha una lunga tradizione ed è molto apprezzata dai collaboratori fin dalla sua introduzione nel 1951 quale possibilità di risparmio sicura e attraente. Per la Confederazione, i depositi a risparmio dei suoi dipendenti sono una fonte di finanziamento stabile e vantaggiosa. In passato le spese per la remunerazione dei conti e per la gestione della CRPF (spese d’esercizio e costi per il personale) sono state – spesso – inferiori al tasso di costo della raccolta di capitale sul mercato. Se fosse stato necessario rifinanziare i fondi della CRPF sul mercato monetario e su quello finanziario, negli ultimi 40 anni circa (dal 1975) sarebbero sorti costi supplementari annui pari a circa 12 milioni. Negli ultimi dieci anni i costi supplementari annui avrebbero persino superato i 30 milioni. Unitamente ai conti di deposito dell’Amministrazione decentralizzata i fondi della CRPF coprono circa il 6–7 per cento del fabbisogno di mezzi di terzi e costituiscono una diversificazione vantag-

giosa della base degli investitori, riducendo la dipendenza da singoli gruppi di investitori.

Quale fonte di finanziamento relativamente vantaggiosa, la CRPF è, dal punto di vista della politica del personale, una delle poche prestazioni salariale accessorie di cui dispone il datore di lavoro Confederazione per il reclutamento e la fidelizzazione del personale. La CRPF costituisce un importante strumento di politica del personale, che aumenta l'identificazione dei collaboratori con il loro datore di lavoro senza causare costi. Grazie al forte radicamento presso i beneficiari di rendite la CRPF contribuisce pure all'immagine positiva della Confederazione.

Rispetto ad altri strumenti per la raccolta di fondi la gestione della CRPF comporta un ulteriore rischio di responsabilità derivante da possibili violazioni dell'obbligo di diligenza da parte della CRPF nei confronti dei suoi clienti o da azioni di rilevanza penale commesse da terzi. L'esperienza insegna che questo rischio di responsabilità è gestibile e scarso. La CRPF dispone inoltre di un SCI efficace per limitare tali rischi.

Sebbene sia realizzabile, l'abolizione della CRPF rappresenterebbe però una certa sfida e richiederebbe quindi una fase di liquidazione relativamente lunga. Oltre ai costi supplementari annui per la raccolta di fondi sul mercato, un'abolizione causerebbe spese complessive per 4,5–5,5 milioni di franchi. La preparazione e la liquidazione della CRPF potrebbe sostanzialmente essere conclusa entro 4–5 anni. Tuttavia occorre prevedere una fase d'esercizio supplementare per gestire eventuali conti non estinguibili e soddisfare gli obblighi di conservazione e di informazione nonché le prescrizioni di cui alla legge del 10 ottobre 1997<sup>32</sup> sul riciclaggio di denaro (LRD).

Dal punto di vista della raccolta di fondi e della politica del personale, l'abolizione della CRPF non è indicata. Alla Tesoreria federale verrebbe a mancare una possibilità di finanziamento vantaggiosa e diversificata. Andrebbe inoltre perso un segmento di investitori stabile e affidabile. Aumenterebbe la dipendenza dal mercato monetario e finanziario e da investitori svizzeri ed esteri. In ambito di politica del personale si perderebbe la prestazione salariale accessoria più importante. Attualmente la CRPF viene impiegata con successo nel marketing del personale e nel reclutamento e rafforza il legame e l'identificazione dei collaboratori con la Confederazione. Presso i beneficiari di rendite la CRPF contribuisce anche all'immagine positiva della Confederazione.

Riassumendo la CRPF deve essere valutata positivamente sia dagli aventi diritto a un conto, sia dalla Confederazione e costituisce una carta vincente per entrambe le parti.

**Mantenimento o abolizione della CRPF: vantaggi e inconvenienti**

<i>Mantenimento: vantaggi e inconvenienti</i>	<i>Abolizione: vantaggi e inconvenienti</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ <i>Costi di finanziamento più vantaggiosi a lungo termine rispetto alla raccolta di fondi sul mercato monetario e finanziario (risparmio medio annuo pari a circa 12 milioni di franchi).</i></li> <li>+ <i>Segmento di investitori stabile e quindi riduzione della dipendenza da investitori svizzeri ed esteri sul mercato monetario e finanziario.</i></li> <li>+ <i>Strumento importante ed efficace della politica del personale (reclutamento e prestazioni salariali accessorie).</i></li> <li>+ <i>Identificazione dei collaboratori con la Confederazione.</i></li> <li>+ <i>La CRPF contribuisce all'immagine positiva della Confederazione presso i beneficiari di rendite.</i></li> <li>- <i>Rischi operativi – rischio di responsabilità a seguito di violazioni degli obblighi di diligenza da parte della CRPF nei confronti dei suoi clienti o di azioni di rilevanza penale commesse da terzi.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ <i>Sgravio del credito per il personale dell'AFF tramite una riduzione di posti presso il personale della CRPF (circa 4,5 posti).</i></li> <li>+ <i>Scomparsa dei rischi operativi a seguito di violazioni degli obblighi di diligenza da parte della CRPF nei confronti dei suoi clienti o di azioni di rilevanza penale commesse da terzi.</i></li> <li>+ <i>Semplificazione dei processi lavorativi in seno alla Divisione Tesoreria federale.</i></li> <li>- <i>Aumento dei costi per la raccolta di fondi di circa 12 milioni a carico della Confederazione.</i></li> <li>- <i>Costi di liquidazione di circa 4,5–5,5 milioni (risorse del personale temporanee, costi d'esercizio non variabili, outsourcing, costi per la fase successiva all'esercizio).</i></li> <li>- <i>Scomparsa di un segmento stabile di investitori; aumento della dipendenza dal mercato monetario e finanziario e da investitori svizzeri ed esteri.</i></li> <li>- <i>Perdita di un importante strumento di politica del personale (prestazioni salariali accessorie, reclutamento). Deterioramento dell'identificazione dei collaboratori e dei beneficiari di rendite con la Confederazione.</i></li> <li>- <i>Motivazione difficile dei collaboratori della CRPF durante la fase di liquidazione e contestuale nuovo orientamento professionale.</i></li> <li>- <i>Prevedibile vincolo di risorse prolungato per la completa risoluzione delle relazioni con la clientela (comunioni ereditarie, titolari di conto sotto curatela).</i></li> </ul>



## 1.4.5

### **Sorpassi di credito in ambito di contributi alle assicurazioni sociali e di conferimenti al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria**

L'articolo 35 lettera a LFC indica quali sono le spese che l'Assemblea federale può approvare a posteriori insieme al consuntivo. Nei casi di cui alla lettera a si tratta di contabilizzazioni che solitamente possono essere effettuate soltanto alla chiusura dei conti:

- impiego di riserve da parte di unità amministrative GEMAP;
- delimitazioni contabili passive;
- oneri dovuti a differenze tra valute estere e a circolazione monetaria ridotta.

Con la modifica di legge proposta si intende includere due elementi nell'elenco della lettera a: le possibili maggiori spese inattese per contributi alle assicurazioni sociali, il cui importo è calcolato in base all'andamento del gettito dell'imposta sul valore aggiunto, e il conferimento al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria proveniente dal bilancio generale della Confederazione, ancorato nell'articolo 87a capoverso 2 lettera d della Costituzione federale<sup>33</sup> e indicizzato ai sensi della legge del 21 giugno 2013<sup>34</sup> sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria.

Per quel che riguarda i contributi alle assicurazioni sociali la modifica di legge riguarda il contributo della Confederazione all'AI. Per i contributi al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria la modifica di legge si limita al conferimento proveniente dal bilancio generale della Confederazione. Gli altri conferimenti al Fondo provengono da entrate a destinazione vincolata, per cui non sono necessari crediti aggiuntivi secondo il vigente articolo 33 capoverso 3 lettera b LFC.

La modifica di legge dovrebbe risolvere il problema della scadenza troppo breve e garantire il rispetto del principio dell'annualità. La Delegazione delle finanze non sarebbe più coinvolta, ma verrebbe sgravata da affari in cui il suo ruolo consiste comunque solo nell'approvazione di contributi federali stabiliti dalla legge. La trasparenza dei processi finanziari sarebbe integralmente preservata: le unità amministrative devono giustificare i sorpassi di credito nel quadro della chiusura dei conti. Tali sorpassi sono illustrati anche nelle spiegazioni sul decreto federale concernente il consuntivo della Confederazione ed esplicitamente sottoposti al Parlamento per approvazione a posteriori unitamente al decreto federale.

## 1.5

### **Compatibilità tra i compiti e le finanze**

Mentre i costi dei diversi progetti possono essere stimati in modo abbastanza preciso, è difficile quantificare i benefici per il Parlamento, il nostro Collegio, l'Amministrazione e l'opinione pubblica. Essi possono essere soltanto definiti in termini qualitativi. Pertanto dobbiamo limitarci a rinviare ai numeri 3.1.1–3.1.4, in cui vengono illustrati in dettaglio le ripercussioni sulle finanze della Confederazione, sul personale e sull'informatica nonché il rapporto costi-benefici.

<sup>33</sup> RS 101

<sup>34</sup> FF 2014 3491

## **1.6 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo**

In linea generale nell'applicare i principi della presentazione dei conti la Confederazione si basa sugli IPSAS. Questi sono adottati a livello internazionale da un numero crescente di Paesi, in forma diretta o indiretta e con differenze. A livello europeo l'UE discute attualmente dell'opportunità di prevedere un'applicazione vincolante di una forma particolare degli IPSAS per i Paesi membri<sup>35</sup>.

Per garantire l'unità materiale di temi così diversi, nei rispettivi capitoli si mettono a confronto gli ordinamenti giuridici, commentando a volte l'esito nel confronto nel dettaglio. Ciò riguarda in particolare l'iscrizione all'attivo dei beni d'armamento, gli account (n. 1.3.1) e la cerchia di consolidamento (n. 1.4.3).

## **1.7 Attuazione**

Sui vari temi sono state fatte alle volte considerazioni concettuali dettagliate. I lavori di attuazione veri e propri sono tuttavia ancora agli inizi. Per la Tesoreria (strumenti finanziari), i beni d'armamento e il consuntivo consolidato della Confederazione sono previsti adeguamenti organizzativi e/o tecnici più sostanziali. Tutti i progetti dovrebbero entrare in vigore per l'esercizio 2017. I beni d'armamento potrebbero costituire un'eccezione a causa delle limitate risorse di personale del DDPS che potrebbero rendere necessaria una proroga del termine.

## **1.8 Risultati della consultazione delle Commissioni delle finanze**

### **1.8.1 Reazioni generali**

Il Dipartimento federale delle finanze ha presentato per consultazione alle Commissioni delle finanze di entrambe le Camere il rapporto del 1° novembre 2013 sull'ottimizzazione del modello contabile (NMC). Le Commissioni hanno fatto pervenire pareri scritti. Sia la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N) sia quella del Consiglio degli Stati (CdF-S) hanno in linea di principio un atteggiamento positivo nei confronti dei progetti. In particolare la CdF-N accoglie favorevolmente l'avvicinamento alle norme IPSAS. Esse permettono di accrescere la trasparenza delle finanze dello Stato. Questa trasparenza è utile ai fini sia della comparabilità con le finanze di altri Stati sia della valutazione della solvibilità della Svizzera da parte delle agenzie internazionali di rating. Secondo la CdF-N bisognerebbe dunque rinunciare per quanto possibile a prevedere deroghe agli IPSAS. Ammettere eccezioni senza validi motivi significherebbe compromettere la trasparenza del rendiconto finanziario.

<sup>35</sup> EPSAS, *European Public Sector Accounting Standards*.

Tra le Commissioni e sulle nostre proposte sono stati espressi pareri divergenti che concernono i seguenti punti:

- *strumenti finanziari (IPSAS 28–30)*: le Commissioni delle finanze approvano l'introduzione di queste norme. La CdF-N è però contraria alle deroghe agli IPSAS previste per i mutui del fondo di rotazione;
- *consuntivo consolidato della Confederazione*: la CdF-N è favorevole a un consolidamento integrale che includa tutte le imprese della Confederazione e le assicurazioni sociali. Mette tuttavia in discussione la necessità di fissare un importo limite inferiore a partire dal quale un'unità controllata dovrà essere inclusa nel consolidamento. La CdF-S vorrebbe invece che in futuro si rinunciasse al consuntivo consolidato della Confederazione;
- *Cassa di risparmio del personale federale (CRPF)*: la CdF-S non solleva obiezioni riguardo agli adeguamenti di legge previsti. La CdF-N, invece, non assume una posizione definitiva e ci chiede di esaminare dapprima anche la possibilità di abolire la CRPF. Per entrambe le Commissioni non c'è comunque alcun dubbio sulla necessità di creare una base legale nel caso in cui la CRPF venisse mantenuta;
- *iscrizione all'attivo dei beni d'armamento*: la CdF-N accoglie la nostra proposta di iscrivere all'attivo i beni d'armamento. Dal dibattito in seno alla CdF-S sono emerse opinioni diverse. Nella votazione la maggioranza si è espressa contro la nostra proposta.

Le due Commissioni hanno preso atto delle altre modifiche previste e le hanno accolte. Di seguito illustriamo la nostra posizione in merito alle divergenze menzionate.

## **1.8.2 Proposte accolte**

Le Commissioni delle finanze si sono espresse sui singoli punti dell'ottimizzazione del modello contabile (NMC) e in diverse parti del presente messaggio viene fatto esplicitamente riferimento ai loro pareri:

- *rinuncia alle deroghe all'IPSAS 29 per i mutui del fondo di rotazione*: rinunciamo a derogare agli IPSAS per quanto concerne i mutui del fondo di rotazione;
- *estensione integrale del consuntivo consolidato della Confederazione*: sulla base della consultazione, le Commissioni delle finanze ci propongono di estendere integralmente il consuntivo consolidato della Confederazione (cfr. n. 1.4.3). Nel consolidamento integrale vengono incluse anche la BLS Netz AG e le assicurazioni sociali. Si può rinunciare a un importo limite inferiore per l'inclusione nel consolidamento delle unità controllate;
- *rapporto sulla Cassa di risparmio del personale federale*: nel nostro rapporto illustriamo gli sviluppi della CRPF dalla sua istituzione e la sua importanza attuale per la Confederazione. Per l'eventualità di una decisione a favore dell'abolizione della CRPF, il rapporto presenta una strategia di massima e indica i costi supplementari che ne derivano per la Confederazione (cfr. n. 1.4.4).

## 1.8.3

### **Altre proposte: iscrizione all'attivo dei beni d'armamento e degli acconti**

La CdF-N si è espressa chiaramente a favore dell'iscrizione all'attivo dei beni d'armamento e degli acconti. Questa posizione sarebbe dettata dalla necessità di garantire un'elevata trasparenza e di limitare al minimo le deroghe alle norme internazionali. La maggioranza dei membri della CdF-S ha invece votato a favore della rinuncia all'iscrizione all'attivo dei beni d'armamento. Mentre una minoranza in seno alla CdF-S è contraria a un trattamento particolare del DDPS, la maggioranza si pone la questione della verificabilità di tale posizione finanziaria.

Riteniamo che l'iscrizione all'attivo dei beni d'armamento e degli acconti, come richiesto dalle direttive internazionali sulla statistica e dagli IPSAS, sia opportuno e quindi manteniamo la nostra posizione riguardo all'iscrizione all'attivo di questi valori patrimoniali. Con l'introduzione nel 2007 del NMC e il passaggio delle strade nazionali dai Cantoni alla Confederazione nell'ambito della nuova perequazione finanziaria, entrata in vigore nel 2008, fatta eccezione per i beni d'armamento e gli acconti, tutti i valori patrimoniali essenziali per l'adempimento dei compiti della Confederazione sono stati iscritti a bilancio. Si prevede di iscrivere all'attivo i beni d'armamento non singolarmente bensì in voci collettive e ciò faciliterà notevolmente la verificabilità.

La non iscrizione all'attivo dei beni d'armamento e degli acconti costituirebbe invece un problema per la Confederazione, poiché le informazioni necessarie alla statistica finanziaria non potrebbero essere fornite assicurando la qualità usuale. Anziché su cifre affidabili e trasparenti provenienti dai sistemi di contabilità ci si dovrebbe fondare su stime approssimative.

## 2

### **Commento ai singoli articoli**

#### **Legge federale del 7 ottobre 2005<sup>36</sup> sulle finanze della Confederazione (LFC)**

##### *Art. 6* Conto annuale della Confederazione

Il conto annuale della Confederazione disciplinato dall'*articolo 6* viene armonizzato con la prassi generale e completato secondo gli IPSAS. Viene quindi introdotto un conto dei flussi di tesoreria (*lett. d*) e la documentazione del capitale proprio (*lett. f*), che esisteva già, viene ancorata nella legge. Con il conto di finanziamento e il conto degli investimenti, il rendiconto finanziario contiene anche elementi non richiesti dagli IPSAS e che costituiscono una particolarità della Confederazione e delle finanze federali svizzere.

##### *Art. 7* Conto di finanziamento

Come illustrato nel numero 1.2.2, l'attuale conto di finanziamento e flusso del capitale sarà ridotto a un mero conto di finanziamento. Le disposizioni vigenti sui

<sup>36</sup> RS 611.0

flussi di capitale vengono quindi stralciate. D'ora in poi questi flussi saranno esposti nel conto dei flussi di tesoreria (art. 8b).

Il conto di finanziamento ha in primo luogo la funzione di uno strumento di gestione della politica finanziaria. Esso documenta il risultato dei finanziamenti (*cpv. 1*). La sua articolazione risponde ai requisiti particolari della gestione globale delle finanze in conformità alle direttive del freno all'indebitamento. Al primo livello indica il risultato ordinario e al secondo livello quello straordinario (*cpv. 2*).

#### *Art. 8 cpv. 1*

Il conto economico secondo gli IPSAS serve al rendiconto e, contrariamente al conto di finanziamento, non è uno strumento per la gestione globale delle finanze. In futuro, si potrà quindi rinunciare alla suddivisione in risultato ordinario e risultato straordinario (cfr. n. 1.2.2).

Per contro, il *capoverso 1* prevede d'ora in poi che il risultato operativo, il risultato finanziario e il risultato derivante da partecipazioni rilevanti valutate proporzionalmente al valore del capitale proprio secondo l'articolo 50 capoverso 2 lettera b LFC siano indicati a tre livelli. Attualmente queste valutazioni sono parte del risultato finanziario.

#### *Art. 8a* Conto degli investimenti

Attualmente il conto degli investimenti a livello di Confederazione, in quanto elemento del conto annuale, non è ancorato nella legge. Tuttavia, dal 2009 viene allestito per il consuntivo e documenta le uscite e le entrate per investimenti (*cpv. 1*). In modo analogo al conto di finanziamento esso è suddiviso in risultato ordinario e risultato straordinario (*cpv. 2*).

A differenza del conto dei flussi di tesoreria, nel conto degli investimenti vengono considerati soltanto gli investimenti stanziati mediante crediti e che concernono quindi i beni amministrativi della Confederazione. I beni patrimoniali non sono presi in considerazione.

#### *Art. 8b* Conto dei flussi di tesoreria

D'ora in poi i flussi di capitale non figureranno più nel conto di finanziamento e flusso del capitale, bensì nel conto dei flussi di tesoreria come meri flussi di tesoreria (art. 7 D LFC) (ottica dei flussi di cassa). Il conto dei flussi di tesoreria documenta la variazione delle liquidità e degli investimenti a breve termine (*cpv. 1*). Esso indica a tre livelli i flussi di tesoreria derivanti dall'attività operativa, dagli investimenti e dai finanziamenti (*cpv. 2*).

#### *Art. 9a* Documentazione del capitale proprio

Dall'introduzione del NMC nel 2007 la documentazione del capitale proprio viene allestita per il consuntivo, ma attualmente non è ancorata nella legge federale sulle finanze della Confederazione. Essa indica le ripercussioni sul patrimonio della registrazione delle operazioni finanziarie e le ripercussioni sulle diverse componenti del capitale proprio (*cpv. 1*). Inoltre, espone e giustifica in modo trasparente le voci delle spese e dei ricavi che non figurano nel conto economico, ma direttamente nel capitale proprio (*cpv. 2*).

*Art. 10*            Allegato

È emerso che non vi è la necessità di presentare nel messaggio sul preventivo e nel messaggio sul consuntivo *il piano contabile generale e i principi contabili (lett. e)* come pure *le sottocategorie dei crediti a preventivo e dei crediti d'impegno (lett. g)*. Dato che rimangono invariate da un anno all'altro, queste informazioni fanno soltanto aumentare il volume dei documenti senza apportare alcun valore aggiunto. Anche se vengono trascurate, tali informazioni non vanno perse poiché saranno rese disponibili al pubblico in forma adeguata (ad es. sulla pagina Internet dell'Amministrazione federale delle finanze o in documenti sul modello contabile accessibili al pubblico). Le modifiche dei principi contabili saranno pubblicate, come finora, nell'allegato.

*Art. 30 cpv. 1*

La disposizione del *capoverso 1* è adeguata alla modifica della presentazione del conto annuale (cfr. art. 7 D LFC). Nella redazione del preventivo si rinuncia ad allestire il conto dei flussi di tesoreria.

*Art. 33 cpv. 3 lett. b*

*Il testo francese è stato adeguato dal punto di vista terminologico.*

*Art. 35 lett. a n. 1 e 1<sup>bis</sup>*

Le nuove disposizioni della *lettera a numeri 1 e 1<sup>bis</sup>* garantiscono la registrazione conforme ai periodi di eventuali spese supplementari non preventivate. Queste concernono sia i contributi alle assicurazioni sociali risultanti dal fatto che per legge sono vincolati all'evoluzione dei ricavi dell'imposta sul valore aggiunto sia i conferimenti dal bilancio generale della Confederazione al Fondo per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria che, secondo la legge sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria, sono adeguati all'evoluzione del prodotto interno lordo e seguono l'indice di rincaro delle opere ferroviarie.

Occorre ricordare che questo articolo è già toccato dalla modifica della LFC finalizzata all'attuazione del nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (13.092). Allo stato attuale dei dibattiti parlamentari, la modifica dovrebbe presentarsi nel seguente modo:

*Art. 35 lett. b n. 3 e 4*

Sono sottoposte all'Assemblea federale per approvazione a posteriori insieme con il consuntivo:

- b. le seguenti spese, sempre che non siano già state preventivate:
  - 3. contributi alle assicurazioni sociali, se per legge sono legati all'evoluzione dei ricavi dell'imposta sul valore aggiunto,
  - 4. conferimenti dal bilancio generale della Confederazione al Fondo per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria;

#### *Art. 48 cpv. 4*

In base alla previgente disposizione dell'articolo 48 capoverso 4, congiuntamente alla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) la Confederazione sostiene con contributi finanziari sia la Commissione svizzera per la presentazione della contabilità pubblica (SRS-CSPCP) sia la rappresentanza della Svizzera in seno all'IPSAS Board. La Confederazione versa complessivamente 90 000 franchi all'anno alle due organizzazioni. La CDCF fornisce un contributo dello stesso importo. Finora i contributi sono stati versati mediante il credito A2115.0001 Spese di consulenza, anche se non si tratta di vere e proprie prestazioni di servizi. Per tenere comunque conto di questo aspetto, il *capoverso 4* introduce la possibilità di concedere contributi. Tali contributi possono essere versati a organizzazioni incaricate dell'elaborazione e dell'interpretazione di norme sulla presentazione dei conti per il settore pubblico, che rivestono un'importanza anche per la Svizzera e che sono di interesse per la Confederazione (ad es. ai fini del rilevamento di dati comparabili sulla statistica finanziaria nei Cantoni e nei Comuni). Sono tuttavia esclusi i contributi ai Cantoni e ai Comuni per l'adeguamento del loro modello contabile, ad esempio per il passaggio dal NMC1 al NMC2.

#### *Art. 49 cpv. 4*

Come illustrato nel numero 1.2.1, l'IPSAS 29 esige l'iscrizione al passivo delle garanzie finanziarie e delle fideiussioni se sono soddisfatte determinate condizioni. L'introduzione del *capoverso 4* è necessaria poiché le garanzie e le fideiussioni costituiscono possibili impegni e non impegni esistenti (cfr. cpv. 2 e 3).

#### *Art. 50*           Principi di valutazione

Il *capoverso 1* completa il metodo di valutazione indicando oltre al valore di mercato già esistente il costo ammortizzato secondo gli IPSAS 28–30.

Nel *capoverso 2 lettera a* vengono aggiunte le rettificazioni di valore, che sono necessarie per effettuare la valutazione al costo ammortizzato. Questa formulazione assicura inoltre che i valori nominali dei mutui continuino a figurare nel bilancio.

Il *capoverso 2 lettera b numero 1* precisa che per la determinazione del valore delle partecipazioni ci si basa sulla quota che la Confederazione detiene nel capitale proprio dell'impresa della Confederazione interessata («metodo equity»). Questo significa che non si effettuano rivalutazioni secondo la norma sulla presentazione dei conti in vigore per la Confederazione.

Il *capoverso 2 lettera b numero 2* viene integrato con la valutazione delle partecipazioni non rilevanti al valore di mercato. Se questo non può essere determinato, la valutazione è effettuata al valore di acquisto.

Nel *capoverso 3* vengono introdotti gli impegni finanziari, che la vigente legge federale sulle finanze della Confederazione non disciplina. In modo analogo ai beni patrimoniali, essi sono valutati al valore di mercato o al costo ammortizzato.

L'attuale *capoverso 3* diventerà il *capoverso 4*.

*Art. 52 cpv. 4*

Secondo l'articolo 52 capoverso 3 LFC le spese e i ricavi dei fondi speciali sono contabilizzati su conti di bilancio al di fuori del conto economico. Le modalità di contabilizzazione non sono attualmente disciplinate nella LFC. Il nuovo disciplinamento non intacca le leggi speciali (ad es. la legge sul fondo infrastrutturale), ma introduce l'applicazione sussidiaria della LFC e quindi porta tendenzialmente all'unificazione della presentazione dei conti dei fondi speciali.

L'applicazione sussidiaria della LFC sarà limitata ai fondi disciplinati da una legge. Per ragioni pratiche, i fondi che sono alimentati da liberalità di terzi (art. 64 OFC) e non da crediti a preventivo non sono presi in considerazione. Rientrano nel campo di applicazione della nuova disposizione anche i fondi speciali senza personalità giuridica che secondo l'articolo 5 lettera b LFC tengono una contabilità propria soggetta all'approvazione dell'Assemblea federale (conto speciale). Affinché l'unificazione dei principi di presentazione dei conti possa essere perseguita anche per questi fondi, è necessario rivedere gli atti normativi speciali interessati.

*Art. 55 cpv. 2 lett. b e cpv. 3*

L'articolo 55 LFC sul consuntivo consolidato ha dimostrato in linea di principio la sua efficacia. Partendo da un'ottica istituzionale il *capoverso 1* definisce una prima cerchia di consolidamento. Il *capoverso 2* introduce un correttivo nel senso che ci autorizza ad adeguare tale cerchia in modo flessibile (mediante limitazione o estensione). Per procedere a questi adeguamenti si seguono le norme in vigore sulla presentazione dei conti (IPSAS). Malgrado la valutazione sostanzialmente positiva di questo articolo, si rendono necessari due adeguamenti.

Secondo il *capoverso 2 lettera b*, se adempiono cumulativamente compiti di diritto pubblico e sono strettamente interconnesse con le finanze federali (condizioni cumulative) le organizzazioni possono essere incluse nel consolidamento integrale. Nel caso della BLS Netz AG si fa valere il fatto che non ci sarebbe un trasferimento legale e formale di compiti ai sensi dell'articolo 178 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)<sup>37</sup> e che quindi le condizioni per un'inclusione nella cerchia di consolidamento non sarebbero soddisfatte.

Il criterio decisivo per l'inclusione nel bilancio della Confederazione sarà ormai la stretta interconnessione con le finanze federali. Pertanto, il criterio del trasferimento di compiti di diritto pubblico non avrà di per sé alcuna importanza. Come mostra il caso della BLS Netz AG, questo criterio può addirittura costituire un ostacolo a una definizione adeguata della cerchia di consolidamento. Proponiamo pertanto di rinunciare a tale criterio.

Quale metodo di consolidamento il vigente *capoverso 1* prevede generalmente il consolidamento integrale. Questo sarà in linea di massima mantenuto. In casi particolari (ad es. PostFinance SA), validi motivi possono giustificare il consolidamento secondo il metodo equity. Al fine di essere preparati ad affrontare anche casi di questo genere, proponiamo di completare il *capoverso 3* con un secondo periodo.

Il completamento proposto si basa sull'articolo 50 capoverso 2 lettera b.



La tesoreria centrale provvede a raccogliere i fondi necessari alla Confederazione. A tal fine, si procura fondi di terzi in particolare sul mercato monetario e su quello finanziario conformemente all'articolo 60 capoverso 2 LFC. Può inoltre ricevere fondi dalle unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata e da altre organizzazioni che collocano i propri mezzi finanziari presso la Tesoreria federale in virtù di una legge speciale. Un'altra modalità di copertura del fabbisogno di fondi della Confederazione è accettare i depositi del pubblico attraverso la CRPF, gestita dal 1951 dalla Tesoreria federale (*art. 60a cpv. 1*). Grazie alla CRPF, al momento la Confederazione dispone di averi a medio termine per circa 3 miliardi di franchi. Ai fondi ricevuti tramite la CRPF si applicano gli stessi principi e le stesse disposizioni legali che vigono per i fondi raccolti dalla Confederazione in altro modo. La restituzione dei fondi è garantita e la remunerazione è conforme al mercato (cfr. art. 70 cpv. 2 OFC). La CRPF si mette inoltre al servizio degli obiettivi di politica del personale, nel senso che offrendo una possibilità di investimento sicura ed economicamente vantaggiosa promuove l'attività di risparmio degli impiegati dell'Amministrazione federale.

Per trarre vantaggio dalle economie di scala e contenere le spese per il personale (attualmente 5,1 posti a tempo pieno), la CRPF ha scorporato nel 1999 la gestione dell'informatica bancaria e il trattamento delle varie offerte relative alle prestazioni di servizi trasferendoli a fornitori esterni. Il secondo periodo del capoverso 1 è finalizzato al mantenimento di questa possibilità, eventualmente della possibilità di scorporare su base contrattuale l'intera attività.

Il capoverso 2 definisce la cerchia delle persone per conto delle quali i conti possono essere gestiti. Si tratta in particolare di:

- impiegati dell'Amministrazione federale; e
- persone appartenenti a gruppi vicini alla Confederazione, segnatamente per evitare conflitti di interesse.

Il diritto a un conto è concessa soltanto a persone appartenenti a un gruppo che ha un legame chiaro e stretto con la Confederazione. In questo modo è possibile mantenere il carattere della CRPF in quanto cassa di risparmio della Confederazione. Secondo il disciplinamento in vigore hanno quindi diritto a un conto le persone che mettono a disposizione dell'Amministrazione federale la propria forza lavoro per un periodo di tempo piuttosto lungo. Un rapporto di lavoro di diritto pubblico instaura una vicinanza e un rapporto giuridico con la Confederazione particolari che costituiscono in linea di principio la base per l'autorizzazione a una relazione di conto con la CRPF. Fanno quindi parte della cerchia di clienti della CRPF gli impiegati dei tre poteri dello Stato federale (*cpv. 2 lett. a*). Per l'Esecutivo si tratta principalmente degli impiegati dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata secondo la OLOGA, per il Giudiziario degli impiegati dei tribunali federali e per il Legislativo degli impiegati dei Servizi del Parlamento. Determinate persone non sono considerate impiegati in senso formale, poiché la legge non prevede per loro un'assunzione basata su un contratto di lavoro, bensì la nomina o l'elezione per la durata della funzione. Dato che per quanto riguarda la vicinanza e il rapporto giuridico particolare, il legame tra queste persone e la Confederazione non è molto diverso da quello tra la Confederazione e gli impiegati, anche le suddette persone hanno diritto a un conto presso la CRPF (*cpv. 2 lett. b*). Anche l'obiettivo di evitare conflitti di interesse può giustificare il diritto a un conto. I conflitti di interesse, che è necessario

evitare, sono strettamente correlati ai compiti che le persone interessate svolgono per la Confederazione. Un conflitto di interesse è ad esempio ipotizzabile quando nell'adempimento del compito della Confederazione una persona – come i decisori dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) o dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) – deve mantenere una notevole indipendenza dal settore finanziario. È nell'interesse della Confederazione mettere a disposizione di queste persone le prestazioni di servizi della CRPF, affinché l'indipendenza di dette persone, richiesta dalla Confederazione, non possa essere messa in discussione attraverso una relazione di conto con un istituto bancario.

Il diritto a un conto presso la CRPF permane anche dopo il pensionamento, a condizione che la relazione con PUBBLICA venga mantenuta mediante il versamento di una rendita. Se invece del versamento di una rendita viene richiesta la liquidazione dell'intero capitale, tale diritto si estingue. Dopo il decesso di una persona avente diritto a un conto presso la CRPF, questo diritto è trasmesso al coniuge, al partner registrato o al convivente, a condizione che questi possa avanzare la pretesa alla percezione di una rendita presso PUBBLICA. La cerchia delle persone autorizzate a tenere un conto è quindi più ampia di quella prevista per le casse di risparmio aziendali dall'articolo 3a capoverso 4 lettera e dell'ordinanza del 17 maggio 1972<sup>38</sup> sulle banche e le casse di risparmio.

Secondo il *capoverso 3 primo periodo* spetta a noi designare la cerchia degli aventi diritto a un conto nel rispetto delle disposizioni del capoverso 2: fra di essi ci sono ad esempio gli impiegati dell'Amministrazione federale o le persone che hanno un rapporto simile con la Confederazione, come i magistrati, i membri delle autorità di vigilanza della Confederazione, se circostanze particolari lo giustificano, le persone appartenenti a uno dei gruppi di persone summenzionati che percepiscono una rendita o una pensione di PUBBLICA e le persone che dopo il decesso di un avente diritto a un conto presso la CRPF percepiscono una rendita per coniugi o una rendita per conviventi.

La definizione della cerchia degli aventi diritto a un conto presso la CRPF serve a delimitare quest'ultima rispetto alle banche sottoposte a autorizzazione, da una parte, e rispetto alle casse di risparmio aziendali, dall'altra. La limitazione a livello di legge della cerchia degli aventi diritto a un conto è una necessità imperativa, in particolare nel contesto normativo internazionale, per poter distinguere la CRPF dagli istituti finanziari privati che non limitano la cerchia dei clienti e che sono sottoposti a disposizioni regolamentari particolari.

In virtù del *capoverso 3 secondo periodo* per i rapporti di lavoro particolari si possono prevedere deroghe al diritto a un conto se, in assenza del coinvolgimento duraturo nell'organizzazione lavorativa della Confederazione, al rapporto di lavoro mancasse la vicinanza alla Confederazione o se le spese per la gestione del conto fossero sproporzionate, ad esempio per gli impiegati ausiliari, per i lavoratori a domicilio, per le persone reclutate e impiegate all'estero e per i rapporti di lavoro di durata determinata.

Inoltre, la CRPF può rifiutare una relazione di conto se questa viola le disposizioni del diritto nazionale o del diritto internazionale oppure se il rispetto di tali disposizioni comportasse un onere sproporzionato. Lo stesso vale se per la Confederazione vi è il rischio di danni sul piano legale e della reputazione (*art. 60b cpv. 3*).

Il *capoverso 4* disciplina la responsabilità della Confederazione per quanto riguarda la CRPF. Il fatto che la Confederazione sia tenuta a restituire i fondi a lei affidati discende dal diritto contrattuale, anche senza una base legale esplicita. Se paragonata con la raccolta di altri generi di fondi da parte della Tesoreria federale, la gestione della CRPF comporta unicamente un rischio di responsabilità supplementare a seguito di un'eventuale violazione degli obblighi di diligenza da parte della CRPF nei confronti dei suoi clienti o di atti di rilevanza penale commessi da terzi. L'attuale responsabilità integrale della Confederazione deve essere garantita esplicitamente al fine di soddisfare in modo trasparente tutti i requisiti dell'articolo 3a capoverso 1 OBCR. Oltre alle banche, solo gli enti ed istituti di diritto pubblico, come pure le casse di cui garantiscono integralmente gli impegni, possono accettare depositi del pubblico a titolo professionale.

#### *Art. 60b* Relazione di conto

L'*articolo 60b capoverso 1* stabilisce che le relazioni di conto della CRPF sono rette dalle disposizioni del diritto privato, designando in tal modo il diritto applicabile. Anche le controversie concernenti il diritto a un conto sono giudicate dai tribunali civili.

Il deposito di averi di parenti prossimi corrisponde a una prassi pluriennale (*cpv. 2*). Se vengono depositati simili averi, bisogna compilare il modulo A che permette di identificare l'avente economicamente diritto, affinché la CRPF possa rispettare l'obbligo di diligenza secondo la legge del 10 ottobre 1997<sup>39</sup> sul riciclaggio di denaro (LRD).

L'elenco dei motivi di scioglimento di una relazione di conto di cui al *capoverso 3* non è esaustivo. È possibile definire altri motivi che non permettono più di mantenere in buona fede una relazione di conto (ad es. una sanzione in caso di inosservanza delle condizioni regolamentari o contrattuali, come gli obblighi di informazione).

Dato che non può chiudere un conto senza la collaborazione del titolare (assenza dell'indicazione per il trasferimento del saldo residuo), la CRPF ha bisogno di uno strumento che in caso di scioglimento del conto senza il consenso del titolare incentivi quest'ultimo a collaborare. Per questo motivo il *capoverso 4* stabilisce che la CRPF può mantenere il conto senza remunerazione e rifiutare la fornitura di altre prestazioni di servizi.

Secondo il *capoverso 5* per le sue prestazioni la CRPF può chiedere di essere indennizzata a prezzi che consentono di coprire i costi.

#### *Art. 60c* Trattamento dei dati

Il contenuto normativo dell'*articolo 60c* è trasferito dalla legge sul personale nella legge sulle finanze<sup>40</sup>. La CRPF tratta anche i dati personali degni di particolare protezione e i profili della personalità dei suoi clienti (ad es. i mandati di pagamento a gruppi religiosi, a un medico o a un partito politico). Dato che la CRPF non può influire sui dati che le vengono trasmessi in particolare per l'esecuzione del traffico dei pagamenti, è impossibile elencare in modo esaustivo tali dati. Il trattamento dei dati è finalizzato unicamente alla corretta fornitura delle prestazioni. Per questa

<sup>39</sup> RS 955.0

<sup>40</sup> Cfr. art. 27e LPers.

ragione, si è rinunciato già nell'articolo in vigore della legge sul personale a un'elencazione dei dati personali degni di particolare protezione e dei profili della personalità, che possono essere trattati dalla CRPF. Nel trasferimento del contenuto normativo dell'articolo 27e LPers nell'articolo 60c LFC si è proceduto a una modifica linguistica del capoverso 1. L'elencazione nell'articolo 27e LPers definisce lo scopo dell'attività della CRPF. D'ora in poi tale scopo sarà indicato nell'articolo 60a LFC, in modo che l'articolo 60c LFC sia focalizzato esclusivamente sul trattamento dei dati. Dato che vi è il rischio che la nuova elencazione sia interpretata in modo troppo restrittivo, la frase introduttiva stabilisce che la CRPF tratta i dati personali unicamente per l'adempimento dei propri compiti, come indicato nell'articolo 60a. Questo nuovo articolo non comporta tuttavia alcuna modifica materiale rispetto all'articolo 27e LPers. Si rinuncia ad elencare le persone dalle quali la CRPF riceve i dati personali degni di particolare protezione e i profili della personalità. Siffatti dati possono essere trasmessi alla CRPF dai clienti stessi o dalle autorità di perseguimento penale, ma anche da terzi, in particolare in relazione ai pagamenti in entrata, e quindi anche in questo caso è impossibile fornire un elenco esaustivo. Nel *capoverso 2* viene scalfata la menzione meramente declaratoria dell'accesso al sistema d'informazione della CRPF da parte del CDF. Il diritto del CDF di chiedere informazioni, di esaminare gli atti e di accedere ai dati è già disciplinato dall'articolo 10 della legge del 28 giugno 1967<sup>41</sup> sul controllo delle finanze e quindi non occorre menzionarlo nuovamente in questo articolo. Per motivi di sistematica legislativa il capoverso 5 della legge sul personale federale diventa il *capoverso 3*, senza tuttavia subire modifiche materiali. Infine, il *capoverso 4* viene completato in modo che lo scambio di dati sia ammesso anche al fine di adempiere gli obblighi secondo la legge del 10 ottobre 1997<sup>42</sup> sul riciclaggio di denaro (LRD). Inoltre si precisa che la CRPF, l'Ufficio federale del personale, i datori di lavoro dei clienti e PUBBLICA si scambiano reciprocamente i dati per gli scopi menzionati. Questo capoverso serve dunque da base legale formale ai sensi dell'articolo 17 della legge del 19 giugno 1992<sup>43</sup> sulla protezione dei dati (LPD) per lo scambio di dati tra la CRPF e le unità citate ai fini menzionati, a prescindere dal fatto che il trattamento dei dati sia disciplinato o meno nei settori specifici (ad es. in quello della previdenza professionale). Secondo il *capoverso 6* il nostro Collegio emana in particolare disposizioni di esecuzione sui cataloghi di dati. In questo caso esso si limiterà ad elencare le categorie di dati che solitamente sono disponibili nel dossier di ogni cliente.

*Art. 66b*            Disposizione transitoria della modifica del ...

L'*articolo 66b capoverso 1* assicura che il diritto previgente rimanga applicabile all'esecuzione dell'ultimo preventivo deciso prima dell'entrata in vigore della presente modifica della LFC, ivi comprese le pertinenti aggiunte. Allo stesso modo l'allestimento, la presentazione e l'approvazione del rispettivo consuntivo devono fondarsi, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo diritto, sulla LFC del 7 ottobre 2005.

Il *capoverso 2* disciplina la modifica del conto di compensazione illustrata nel numero 1.4.1, dovuta al passaggio a una contabilizzazione dell'aggio e del disaggio nel conto di finanziamento secondo il principio della conformità temporale.

41    RS 614.0

42    RS 955.0

43    RS 235.1

## **Legge federale del 15 giugno 2012<sup>44</sup> sull'imposizione alla fonte in ambito internazionale (LIFI)**

### *Art. 21 cpv. 4*

In virtù della legge federale sull'imposizione alla fonte in ambito internazionale (LIFI) gli agenti pagatori svizzeri e le società veicolo trasferiscono all'AFC i pagamenti riscossi; quest'ultima trasferisce con un differimento temporale i pagamenti ricevuti (imposte) agli Stati contraenti. Dal punto di vista formale alle entrate a destinazione vincolata si contrappongono quindi uscite a destinazione vincolata che non riguardano necessariamente lo stesso esercizio. Secondo l'articolo 3 della legge sulle finanze della Confederazione esse dovrebbero essere iscritte a preventivo come ricavi e spese. L'imposizione alla fonte in ambito internazionale non è tuttavia una fonte di entrate per la Confederazione. La posizione della Confederazione corrisponde, invece, a quella di un intermediario tra gli agenti pagatori e la società veicolo, da un canto, e gli Stati partner, dall'altro. In questo senso, essa è piuttosto di natura fiduciaria.

Con la nuova disposizione dell'*articolo 21 capoverso 4* viene istituita una base legale speciale che permette di contabilizzare le entrate e le uscite attraverso il bilancio al di fuori del conto economico. Questa soluzione speciale è opportuna dal punto di vista sia del freno all'indebitamento sia della presentazione dei conti:

- freno all'indebitamento: se in un primo momento risulta un'eccedenza di ricavi, sussiste il rischio che le uscite totali ammesse in virtù del freno all'indebitamento conformemente all'articolo 13 LFC siano troppo elevate. Ciò potrebbe suggerire un margine di manovra della politica finanziaria che effettivamente non esiste;  
se invece deve essere preventivata un'eccedenza di spese, si rischia di adottare misure di risparmio secondo l'articolo 18 LFC che in fin dei conti potevano essere evitate. In entrambi i casi è compromesso il buon funzionamento del freno all'indebitamento;
- presentazione dei conti: conformemente alle norme della presentazione dei conti (IPSAS86), i flussi di fondi derivanti da rapporti fiduciari devono essere contabilizzati al di fuori del conto economico.

Le provvigioni di riscossione secondo l'articolo 11 e gli interessi di mora secondo l'articolo 24 LIFI sono veri e propri ricavi supplementari. Per questo motivo devono essere esclusi dal disciplinamento speciale.

Sebbene non comporti alcuno sgravio delle finanze della Confederazione, la modifica proposta della LIFI garantisce il buon funzionamento del freno all'indebitamento e la conformità con le norme sulla presentazione dei conti.

## **Legge del 21 giugno 2013<sup>45</sup> sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (LFIF)**

### *Art. 2* Contabilità del Fondo

La disposizione dell'articolo 52 capoverso 4 D LFIF ha soltanto carattere sussidiario. Se in futuro la contabilità del Fondo dovrà essere tenuta secondo le prescrizioni del NMC, sarà necessario adeguare la LFIF. Conformemente alle disposizioni in vigore dell'articolo 2 LFIF, le operazioni aventi carattere di investimento devono essere imperativamente contabilizzate nel conto economico, in violazione dei principi del NMC. Poiché ciò fa gonfiare il conto economico del Fondo, viene proposta l'introduzione di un conto degli investimenti, in cui trasferire le voci di investimento indicate finora nel conto economico. Le singole transazioni continueranno a figurare nella contabilità del Fondo con un grado di dettaglio analogo a quello attuale.

## **Legge del 6 ottobre 2006<sup>46</sup> sul fondo infrastrutturale (LFIT)**

### *Art. 11* Contabilità del fondo

Il precedente commento alla LFIF vale pure per la LFIT. Anche in questo caso, si devono apportare modifiche di legge analoghe che riguardano la contabilità del fondo e pertanto si può rinunciare a fornire un ulteriore commento. Le disposizioni modificate della LFIT dovrebbero essere riprese in un secondo tempo anche per il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA).

## **Legge federale del 22 dicembre 1999<sup>47</sup> sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (LUMP)**

### *Art. 4a* Prestazioni commerciali

Secondo l'articolo 41 LFC le unità amministrative possono fornire a terzi prestazioni commerciali soltanto per quanto siano autorizzate a norma di legge. Attualmente la Zecca federale Swissmint non dispone di una siffatta base legale. Proponiamo di crearne una al fine di permettere a Swissmint di sfruttare meglio la capacità produttiva di cui dispone per l'adempimento del suo mandato di base.

Il mandato di base di Swissmint consiste nel coniare le monete svizzere circolanti, fornirle alla Banca nazionale svizzera, che le mette in circolazione, e nel distruggere quelle danneggiate o logore. Per adempiere tale mandato di base, Swissmint deve poter disporre di una certa capacità produttiva. In particolare, per motivi fiscali, conformemente all'articolo 6 capoverso 1 LUMP a Swissmint è stata data la possibilità di produrre e commercializzare monete circolanti di particolare pregio, nonché monete commemorative e monete d'investimento. Il valore d'emissione di queste monete può essere superiore a quello nominale. I prodotti menzionati permettono di

<sup>45</sup> FF 2014 3491

<sup>46</sup> RS 725.13

<sup>47</sup> RS 941.10

sfruttare eventuali capacità produttive inutilizzate e servono a mantenere e ad ampliare il know how dei collaboratori.

La capacità produttiva di Swissmint al momento non è sfruttata appieno. Il motivo va cercato sia nell'aumento dell'efficienza ottenuto negli ultimi anni grazie all'ottimizzazione operativa sia in un tendenziale declino del mercato delle monete commemorative di Swissmint. Inoltre, alle condizioni attuali le prospettive per sfruttare pienamente tale capacità non sono molto buone. La pianificazione della Banca nazionale svizzera, ad esempio, prevede per i prossimi anni un numero inferiore di programmi di coniazione. Sussistono dunque dubbi sulla possibilità di ripresa del mercato delle monete commemorative. Inoltre, lo sviluppo di questo mercato resta comunque limitato, poiché per i principali acquirenti, ossia i collezionisti, è molto importante che il numero dei soggetti e la tiratura per ogni soggetto siano limitati. Un basso grado di utilizzo della capacità produttiva determina un aumento dei costi di produzione per moneta e a medio termine potrebbe mettere in discussione anche la possibilità di garantire la copertura dei costi nel mandato di base, in particolare se il valore nominale è basso. Nel contempo, a causa del mandato di base la capacità produttiva disponibile potrebbe essere ridotta soltanto in una certa misura. Se le ordinazioni di monete circolanti della Banca nazionale dovessero nuovamente salire, Swissmint dovrebbe essere in grado anche in tempi relativamente brevi di aumentare la produzione.

Siamo quindi giunti alla conclusione che per sfruttare meglio la sua capacità produttiva Swissmint debba avere la possibilità di offrire prestazioni commerciali a terzi. Tuttavia, il *capoverso 1* impone limiti molto severi alle attività commerciali. Swissmint può offrire siffatte prestazioni soltanto se queste sono strettamente correlate ai compiti principali, non pregiudicano l'adempimento di tali compiti e non richiedono considerevoli risorse materiali o di personale. Inoltre, per le sue prestazioni commerciali Swissmint deve fissare prezzi che consentano di coprire i costi (*cpv. 2*). A questa regola si può derogare soltanto con il consenso del Dipartimento e se non si entra in concorrenza con l'economia privata. La nuova disposizione corrisponde all'articolo 41a capoversi 2 e 3 LFC e ad altre disposizioni analoghe di leggi speciali (cfr. segnatamente l'art. 177b della legge del 29 aprile 1999<sup>48</sup> sull'agricoltura o l'art. 25 della legge del 17 giugno 2011<sup>49</sup> sull'Istituto federale di metrologia).

La nuova base legale permetterà di offrire, nel rispetto delle condizioni citate, tutta una serie di nuovi prodotti che attualmente non possono essere offerti:

- le medaglie (pezzi commemorativi o da collezione senza valore nominale) possono essere coniate e vendute, alle condizioni attuali, soltanto in aggiunta alle serie di monete. Grazie alla nuova regolamentazione, Swissmint può produrre per terzi anche medaglie e serie di medaglie;
- le monete d'investimento (monete di metallo pregiato vendute con un aggio basso sul valore del metallo) possono essere prodotte da Swissmint unicamente se quest'ultima si assume i relativi rischi. In particolare, le monete d'oro rappresenterebbero per Swissmint – e di conseguenza per la Confederazione – un rischio notevole in caso di fluttuazioni delle quotazioni di questo metallo. Con la nuova base legale Swissmint può coniare monete

<sup>48</sup> RS 910.1

<sup>49</sup> RS 941.27

d'investimento su mandato di terzi; in questo modo il rischio legato alle quotazioni è trasferito a terzi;

- infine sarebbe ipotizzabile anche la coniazione di monete circolanti per altri Paesi, segnatamente per quelli che non hanno una propria zecca nazionale.

Le nuove offerte di Swissmint saranno esaminate dall'Amministrazione federale delle finanze prima della loro introduzione e, in seguito, periodicamente in relazione al criterio dell'economicità.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

##### **3.1.1 Attuazione e costi d'esercizio supplementari**

Le misure proposte per gli strumenti finanziari, il consuntivo consolidato della Confederazione e l'iscrizione a bilancio dei beni d'armamento determinerebbero per la concezione, la realizzazione e l'introduzione dei progetti costi unici per un totale di 1 340 000 franchi. I mezzi finanziari necessari possono essere messi a disposizione attraverso i crediti previsti nel piano finanziario dell'AFF e del DDPS.

##### *Strumenti finanziari (IPSAS 28–30)*

L'applicazione degli IPSAS 28–30 richiede un adeguamento dei sistemi della Tesoreria federale. Si stima che l'onere di lavoro esterno oscilli tra 200 e 250 giorni lavorativi e che i relativi costi ammontino a circa 400 000 franchi.

##### *Consuntivo consolidato della Confederazione*

Per il progetto relativo all'estensione della cerchia di consolidamento secondo la norma IPSAS 6 sarebbero previsti costi unici per circa 390 000 franchi. Di questo importo, 250 000 franchi sono destinati allo strumento di consolidamento (acquisto e impostazioni specifiche). I costi d'esercizio annui per la redazione del conto annuale consolidato aumenterebbero dagli attuali 195 000 franchi a circa 265 000 franchi.

##### *Iscrizione a bilancio dei beni d'armamento*

Sulla base di una perizia esterna il progetto relativo all'introduzione di un'iscrizione a bilancio semplice e pragmatica dei beni d'armamento secondo le spiegazioni fornite al numero 1.3.1 comporta costi unici compresi tra 170 000 e 200 000 franchi, circa 60 000 dei quali riguardano prestazioni di servizi esterne. I costi d'esercizio annui per il personale della Confederazione oscillerebbero tra 30 000 e 50 000 franchi.



**Panoramica dei costi d'esercizio e dei progetti (in migliaia di franchi)**

<b>Costi per la concezione, la realizzazione e l'introduzione dei progetti</b>	<b>1340</b>
<i>Strumenti finanziari (IPSAS 28–30)</i>	750
Prestazioni di lavoro in seno all'AFF	300
Prestazioni esterne per l'adeguamento del sistema informatico (Adaptiv360)	400
Spese di consulenza (supporto specialistico)	50
<i>Consuntivo consolidato esteso della Confederazione</i>	390
Prestazioni di lavoro in seno all'AFF	100
Prestazioni di lavoro in seno alle imprese della Confederazione e al fondo di compensazione	40
Nuovo software di consolidamento	250
<i>Iscrizione a bilancio dei beni d'armamento</i>	200
Prestazioni di lavoro in seno al DDPS	140
Prestazioni esterne per l'adeguamento del sistema informatico	60
<b>Costi d'esercizio supplementari annui</b>	<b>120</b>
<i>Strumenti finanziari (IPSAS 28–30)</i>	<i>nessuni</i>
<i>Consuntivo consolidato esteso della Confederazione</i>	70
Prestazioni di lavoro in seno all'AFF	42
Prestazioni di lavoro in seno alle imprese della Confederazione e al fondo di compensazione	14
Strumento di consolidamento (manutenzione e ammortamenti)	14
<i>Iscrizione a bilancio dei beni d'armamento</i>	50
Prestazioni di lavoro in seno al DDPS	50

**3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale***Strumenti finanziari (IPSAS 28–30)*

L'applicazione degli IPSAS 28–30 richiede la fornitura da parte dell'AFF di prestazioni uniche per l'elaborazione del piano di dettaglio, la gestione del progetto, l'adeguamento dei sistemi, la redazione del manuale di contabilità e la formazione delle unità amministrative. Le prestazioni di lavoro sono effettuate nell'ambito dei posti di lavoro a tempo pieno esistenti in seno all'AFF. Le spese ricorrenti verosimilmente non aumenteranno grazie all'attuazione informatizzata.

### *Consuntivo consolidato della Confederazione*

L'applicazione della norma IPSAS 6 richiede la fornitura da parte dell'AFF e delle unità da consolidare di prestazioni uniche per il rilevamento e la valutazione di determinate voci di bilancio in conformità alle disposizioni del consuntivo consolidato della Confederazione (ad es. il patrimonio infrastrutturale delle FFS e della BLS Netz AG), la revisione del manuale relativo al consolidamento e l'adeguamento del software di consolidamento. Le prestazioni di lavoro sono effettuate nell'ambito degli attuali posti di lavoro (percentuali). Anche la redazione annua del consuntivo consolidato della Confederazione sarebbe effettuata dall'organico esistente.

### *Iscrizione a bilancio dei beni d'armamento*

La prima iscrizione a bilancio dei beni d'armamento richiede la fornitura da parte del DDPS di prestazioni uniche che comporterebbero costi supplementari per i servizi finanziari interessati. Il dispendio di tempo costituirà quindi un fattore importante. Eventualmente occorre stabilire, di comune intesa, una data di introduzione successiva al 2017. L'onere di lavoro annuo sarà limitato invece alle contabilizzazioni da effettuare periodicamente o a fine anno a livello di conto secondo le spiegazioni fornite nel numero 1.3.1. Le prestazioni di lavoro saranno effettuate nell'ambito dei posti di lavoro a tempo pieno esistenti.

## **3.1.3 Ripercussioni informatiche**

### *Strumenti finanziari (IPSAS 28–30)*

Le modifiche legate agli IPSAS 28–30 hanno ripercussioni in primo luogo per il sistema informatico utilizzato dalla Tesoreria federale (Adaptiv360 di Sungard). Inoltre, si rendono necessari adeguamenti di altri sistemi della Tesoreria federale per la redazione del preventivo, il controllo dei crediti, le analisi nell'ambito del controllo dei rischi (ad es. analisi dinamiche) e per l'elaborazione dei rapporti.

### *Consuntivo consolidato della Confederazione*

I lavori di consolidamento sono effettuati attualmente con l'ausilio del software «IBM Cognos 8 Controller». Questo software standard si è dimostrato adeguato alle esigenze della Confederazione. Dato che esso non è connesso a Internet, i dati delle unità di consolidamento necessari per la redazione del rapporto finanziario sono inseriti mediante reports in Excel. Questo significa che i dati devono essere inseriti due volte.

Secondo la pianificazione temporale, la prima chiusura consolidata con la cerchia di consolidamento estesa verrebbe effettuata con l'esercizio 2017. A seguito delle nuove condizioni quadro (ulteriori unità di consolidamento), dello sviluppo del software (basato su una connessione Internet) e di nuove esigenze e condizioni, è prevista la sostituzione del software esistente.

### *Iscrizione a bilancio dei beni d'armamento*

La variante di attuazione proposta dall'AFF e illustrata nel numero 1.3.1 permette di rinunciare ad adeguamenti del sistema informatico dispendiosi e costosi. L'attuale architettura di sistema per il processo di acquisto del DDPS rimane invariata. Sarà

invece necessario adeguare il software standard e scrivere alcuni programmi affinché i dati esistenti possano essere utilizzati per l'iscrizione all'attivo dei beni d'armamento.

### **3.1.4 Ripercussioni per le finanze della Confederazione in generale**

#### *Conto di finanziamento e debito lordo*

Oltre che sui costi di attuazione e sui costi d'esercizio ricorrenti menzionati, l'adeguamento del nuovo modello contabile si ripercuote anche sulle uscite a titolo di interessi. La remunerazione costante degli strumenti di debito prevista dalla norma IPSAS 29 determina un livellamento delle suddette uscite nel conto di finanziamento. Tuttavia, su un periodo di diversi anni contabili il risultato cumulato di tutti i saldi del conto di finanziamento non cambia poiché i flussi finanziari sottostanti rimangono invariati. In conseguenza di questo livellamento, gli aggi incassati secondo il vecchio sistema si tradurranno in futuro in una riduzione delle uscite a titolo di interessi. Secondo il sistema in vigore, rispetto alla pianificazione attuale ciò comporterà uno sgravio sul fronte delle uscite, il che significa un margine di manovra supplementare a livello di politica finanziaria di complessivamente 2,4 miliardi, ripartiti sulla durata residua dei prestiti interessati (cfr. n. 1.4.1).

Per contro, il debito lordo aumenterà di circa 2,4 miliardi, poiché i prestiti sono iscritti a bilancio non più al valore nominale bensì al costo ammortizzato. In altre parole, gli aggi (netti) incassati finora saranno d'ora in poi compresi nel debito lordo.

Al momento dell'entrata in vigore della modifica, il conto di compensazione relativo al freno all'indebitamento dovrà essere ridotto di 1 miliardo, affinché le finanze della Confederazione non beneficino una seconda volta dei pagamenti degli aggi di anni precedenti (cfr. n. 1.4.1).

#### *Capitale proprio*

La valutazione al costo ammortizzato secondo la norma IPSAS 29 comporta una rivalutazione dei mutui destinati ai crediti agricoli d'esercizio e di investimento per un importo di circa 2 miliardi (cfr. n. 1.2.1). Il disavanzo di bilancio si ridurrà in ugual misura. L'aumento del debito lordo di circa 2,4 miliardi per effetto della valutazione dei prestiti al costo ammortizzato non incide invece sull'ammontare del capitale proprio, poiché gli aggi cumulati figurano già attualmente nel capitale di terzi come delimitazione contabile passiva.

#### *Altre ripercussioni*

La precisazione introdotta dall'articolo 48 capoverso 4 D LFC determinerà un trasferimento dei contributi attuali per gli organismi di normazione contabile dalle spese proprie (spese di consulenza) alle spese di riversamento.

### **3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni**

I Cantoni e i Comuni applicano principi propri di contabilità (MPCA2), basati – come il NMC – sugli IPSAS. Nell'impostazione della presentazione dei conti tali principi offrono un margine di manovra nettamente maggiore rispetto al NMC. Quando adeguano il proprio modello contabile, i Cantoni e i Comuni tengono anche conto degli sviluppi adottati dalla Confederazione. Tuttavia, bisogna tenere presente che per la gestione della politica finanziaria la Confederazione si basa sull'ottica del finanziamento (ottica dei flussi di cassa), mentre i Cantoni e i Comuni sull'ottica dei risultati (ottica dell'accrual). Inoltre, poiché offre un ampio margine di manovra, il MPCA2 è applicato in maniera molto diversa nei Cantoni e nei Comuni. Mentre, al pari della Confederazione, alcuni Cantoni come Zurigo, Berna o Ginevra si fondano sulle norme IPSAS, altri hanno scelto modelli differenti. Il disegno non dovrebbe avere ripercussioni dirette per i Cantoni e i Comuni.

### **3.3 Altre ripercussioni**

Il disegno non ha altre ripercussioni dirette per l'economia, la società o l'ambiente.

## **4 Rapporto con il programma di legislatura**

Il disegno non è stato annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>50</sup> sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012<sup>51</sup> sul programma di legislatura 2011–2015. Esso migliora tuttavia le condizioni quadro per la presentazione dei conti e contribuisce a un'applicazione adeguata dell'atto normativo in questione.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

La presente modifica della legge sulle finanze della Confederazione si fonda come la legge stessa sugli articoli 126 e 173 capoverso 2 Cost.

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

Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, dell'Accordo sulla cooperazione nel settore statistico concluso tra la Svizzera e l'UE nel quadro degli Accordi bilaterali II il nostro Paese si è impegnato a raccogliere dati sui conti pubblici secondo le norme del sistema SEC 95. Ai fini di un'armonizzazione con gli IPSAS, questa direttiva relativa alla statistica finanziaria è stata nel frattempo rielaborata nel quadro del SEC 2010 parallelamente all'opera di riferimento del FMI (GFSM 2012) di

<sup>50</sup> FF 2012 305

<sup>51</sup> FF 2012 6413

prossima pubblicazione. Gli Stati membri del sistema statistico europeo (European Statistical System ESS), di cui oltre ai Paesi dell'UE fanno parte anche la Svizzera e gli altri Stati dell'AELS, hanno convenuto di introdurre queste nuove norme nel 2014. Tali norme concernono anche l'iscrizione all'attivo dei beni d'armamento, delle scorte militari e degli acconti.

Nell'ambito della legislazione finanziaria e creditizia della Confederazione non esiste alcun obbligo di rispettare determinate condizioni quadro a livello internazionale o europeo. Ai fini della comparabilità, invece, si raccomanda di basarsi sulle norme internazionali in materia di presentazione dei conti, in particolare sugli IPSAS.

### **5.3 Forma dell'atto**

Il disegno introduce disposizioni importanti che contengono norme di diritto e che riguardano l'organizzazione e la procedura delle autorità federali (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.). Tali disposizioni devono essere emanate sotto forma di legge federale.

### **5.4 Subordinazione al freno all'indebitamento**

L'articolo 48 capoverso 4 LFC viene integrato da una disposizione in materia di sussidi. Questa stabilisce che la Confederazione può concedere contributi agli organismi di normazione contabile. Tuttavia, tale disposizione non dovrebbe implicare spese uniche di oltre 20 milioni o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni. Al momento gli importi annui ammontano complessivamente a 90 000 franchi. La legge sulle finanze della Confederazione non deve pertanto essere subordinata al freno all'indebitamento secondo l'articolo 159 capoverso 3 Cost.

### **5.5 Delega di competenze legislative**

L'articolo 60c capoverso 6 LFC delega competenze legislative al nostro Collegio per quanto riguarda il trattamento dei dati da parte della CRPF. Questo capoverso permette di adeguare con una certa flessibilità il trattamento dei dati a eventuali cambiamenti nell'attività della CRPF evitando nel contempo di dover modificare la legge.

## **Cerchia di consolidamento (stato: dicembre 2013)**

- casa madre Confederazione;
- conti speciali:
  - settore dei Politecnici federali,
  - Regia federale degli alcool (RFA; fino al 31.12.2014),
  - Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP),
  - Fondo infrastrutturale per il traffico d’agglomerato e la rete di strade nazionali;
- unità amministrative dell’Amministrazione federale decentralizzata che tengono una contabilità propria:
  - Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA),
  - Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP),
  - Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI),
  - Istituto federale di metrologia (METAS),
  - Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN),
  - Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR),
  - Pro Helvetia,
  - Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE),
  - Società svizzera di credito alberghiero,
  - Museo nazionale svizzero (MNS),
  - Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM AG),
  - Swissmedic.

## Conto dei flussi di tesoreria con metodo diretto

Milioni di franchi	Consuntivo		Diff. risp. al C 2011 assoluta	Numero in % nell'allegato
	2011	2012		
<b>Totale dei flussi di tesoreria</b>	<b>- 471</b>	<b>3 767</b>	<b>4 238</b>	<b>113</b>
<b>Flusso di tesoreria derivante dall'attività operativa</b>	<b>3 100</b>	<b>4 470</b>	<b>1 370</b>	<b>31</b>
Entrate fiscali	58 996	58 788	- 208	0
Regalie e concessioni	1 410	938	- 472	- 50
Entrate finanziarie	1 601	1 328	- 273	- 21
Rimanenti entrate correnti	1 645	1 721	76	4
Restituzione contributi agli investimenti	0	0	0	n.a.
Usoite proprie	-9 790	-9 940	- 150	2
Usoite correnti a titolo di riversamento	-42 494	-42 882	- 388	1
Usoite finanziarie	-2 605	-1 906	699	- 37
Contributi agli investimenti	-4 160	-4 101	59	- 1
Usoite per investimenti scorte	- 109	- 106	3	- 3
Entrate straordinarie	0	738	738	100
Usoite straordinarie	-1 148	0	1 148	n.a.
Aumento / diminuzione di crediti (senza rettificazioni di valore)	827	- 234	- 861	368
Aumento / diminuzione di impegni correnti	127	944	817	87
Aumento / diminuzione delimitazione contabile passiva, imposta preventiva	-1 534	- 439	1 095	- 249
Aumento / diminuzione impegno nei confronti dei conti speciali	534	- 379	- 913	241
<b>Flusso di tesoreria derivante dagli investimenti</b>	<b>-3 659</b>	<b>-1 733</b>	<b>1 926</b>	<b>- 111</b>
Usoite per investimenti, investimenti materiali e immateriali	-2 318	-2 304	14	- 1
Entrate per investimenti, investimenti materiali e immateriali	46	50	5	10
Usoite per investimenti mutui e partecipazioni nei beni amministrativi	-964	- 500	464	- 93
Entrate per investimenti mutui e partecipazioni nei beni amministrativi	535	172	- 363	- 211
Usoite straordinarie per investimenti	-850	0	850	n.a.
Entrate straordinarie per investimenti	260	0	- 260	n.a.
Delimitazione uscite per investimenti	110	4	- 106	- 2 650
Aumento / diminuzione di investimenti finanziari a breve termine (senza valori positivi di sostituzione)	-1 400	403	1 803	447
Aumento / diminuzione di investimenti finanziari a lungo termine	893	442	- 451	- 102
<b>Flusso di tesoreria derivante dai finanziamenti</b>	<b>88</b>	<b>1 030</b>	<b>942</b>	<b>91</b>
<b>Riduzione del debito (-) / nuovo indebitamento (+) con incidenza finanziaria</b>	<b>36</b>	<b>1 002</b>	<b>966</b>	<b>96</b>
Aumento / diminuzione di impegni finanziari a breve termine	1 269	2 102	833	40
Dedotti aumento / diminuzione di valori negativi di sostituzione	208	169	- 39	- 23
Aumento / diminuzione di impegni finanziari a lungo termine	-1 441	- 1 156	285	- 25
Dedotti aumento / diminuzione debito di leasing / investimenti finanziati da terzi	0	- 113	- 113	100
<b>Rimanente flusso di tesoreria derivante dai finanziamenti</b>	<b>52</b>	<b>28</b>	<b>- 24</b>	<b>- 86</b>
Aumento / diminuzione liquidità dei fondi speciali nel capitale proprio e nel capitale di	52	28	- 24	- 86

### Documentazione del fondo «Disponibilità liquide»

Milioni di franchi	Consuntivo		Diff. risp. al C 2011 assoluta	Numero in % nell'allegato
	2011	2012		
<b>Saldo liquidità e investimenti di denaro a breve termine allo 01.01</b>	<b>6 015</b>	<b>5 544</b>	<b>- 471</b>	<b>- 8</b>
Aumento (+) / diminuzione (-)	- 471	3 767	4 238	113
<b>Saldo liquidità e investimenti di denaro a breve termine al 31.12</b>	<b>5 544</b>	<b>9 311</b>	<b>3 767</b>	<b>40</b>

### Documentazione variazione del debito lordo

Milioni di franchi	Consuntivo		Diff. risp. al C 2011 assoluta	Numero in % nell'allegato
	2011	2012		
<b>Saldo debito lordo Confederazione allo 01.01</b>	<b>-110 561</b>	<b>-110 516</b>	<b>45</b>	<b>0</b>
<b>Riduzione del debito (+) / nuovo indebitamento (-) con incidenza finanziaria</b>	<b>- 36</b>	<b>-1 002</b>	<b>- 966</b>	<b>96</b>
Flusso di tesoreria derivante dall'attività operativa	3 100	4 470	1 370	31
Flusso di tesoreria derivante dagli investimenti	-3 659	-1 733	1 926	- 111
Rimanente flusso di tesoreria derivante dai finanziamenti	52	28	- 24	- 86
Aumento (-) / diminuzione (+) di liquidità e investimenti di denaro a breve termine	471	-3 767	-4 238	113
<b>Riduzione del debito (+) / nuovo indebitamento (-) senza incidenza finanziaria</b>	<b>82</b>	<b>- 888</b>	<b>- 970</b>	<b>109</b>
Aumento (-) / diminuzione (+) di impegni correnti	- 127	- 944	- 817	87
Aumento (-) / diminuzione (+) del debito di leasing / di investimenti finanziati da terzi	0	- 113	- 113	100
Aumento (-) / diminuzione (+) dei valori negativi di sostituzione	209	169	- 40	- 24
<b>Saldo debito lordo Confederazione al 31.12</b>	<b>-110 516</b>	<b>-112 406</b>	<b>-1 890</b>	<b>2</b>

### *Struttura del conto dei flussi di tesoreria*

In quanto conto periodico in relazione agli afflussi e deflussi dei mezzi finanziari, il conto dei flussi di tesoreria indica le cause della variazione del fondo «Disponibilità liquide». In questo fondo figurano i contanti, i depositi a vista e i mezzi equivalenti. Per stabilire i flussi finanziari ci si fonda sulle entrate e sulle uscite iscritte nel conto di finanziamento, corretto delle voci non appartenenti al fondo «Disponibilità liquide» (crediti, debiti, delimitazione contabile passiva, imposta preventiva). Il conto dei flussi di tesoreria rappresenta in modo separato il flusso dei mezzi finanziari dall'attività operativa, dagli investimenti e dai finanziamenti. L'attività di finanziamento è inoltre suddivisa in flussi di tesoreria che incidono direttamente sul debito della Confederazione e in alcuni processi di finanziamento che non incidono sul livello del debito (afflussi e deflussi da fondi speciali).

### *Rapporto tra flussi di tesoreria e debito lordo*

Il debito lordo viene influenzato dai flussi di tesoreria derivanti dall'attività operativa e dagli investimenti. Le eccedenze sfociano di norma nell'abbattimento del debito e, viceversa, gli afflussi netti nell'assunzione di nuovi debiti. Inoltre, il debito lordo comprende comunque anche voci che sono rilevate «solo» contabilmente e che non sono direttamente influenzate dai flussi di tesoreria (impegni correnti, valori negativi di riacquisto, debiti di leasing ecc.). Il conto dei flussi di tesoreria consente quindi di attestare solo qualche variazione del debito con incidenza sul finanziamento.

### *Attestare la variazione del debito lordo*

Esempio: l'aumento del debito lordo di 1,9 miliardi a fine 2012 si giustifica come segue (cfr. tabella più sopra):

- il nuovo debito con incidenza sul finanziamento ammonta a 1 miliardo. Dall'attività operativa (4,5 mia.) e dagli investimenti (-1,7 mia.) risulta al netto un afflusso di fondi di 2,7 miliardi. Le liquidità hanno tuttavia dovuto essere aumentate di 3,7 miliardi, dal momento che nel 1° trimestre 2013 era previsto il rimborso di un prestito di 6,9 miliardi;
- il saldo del debito è aumentato al netto di 888 milioni a seguito di transazioni senza incidenza (diretta) sul finanziamento. I soli debiti correnti sono aumentati di 944 milioni. La rilevazione contabile degli impegni correnti non comporta direttamente flussi monetari. Solo la liquidazione (il pagamento) degli impegni correnti si ripercuote sul conto dei flussi di tesoreria.



## Conto economico

Millioni di franchi	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Diff. risp. al P 2013 assoluta	Numero % nell'allegato
<b>Risultato annuo</b>					
<b>Risultato operativo</b>					
<b>Ricavi operativi</b>					
<b>Gettito fiscale</b>					
Imposta federale diretta					
Imposta preventiva					
Tasse di bollo					
Imposta sul valore aggiunto					
Altre imposte sul consumo					
Diversi introiti fiscali					
<b>Regalie e concessioni</b>					
<b>Altri ricavi</b>					
<b>Prelevamenti da fondi a destinazione     vincolata nel capitale di terzi</b>					
<b>Ricavi da transazioni straordinarie</b>					
<b>Spese operative</b>					
<b>Spese proprie</b>					
Spese per il personale					
Spese per beni e servizi e rimanenti spese d'esercizio					
Spese per l'armamento					
Ammortamenti su investimenti materiali e immateriali					
<b>Spese di riversamento</b>					
Partecipazioni di terzi a ricavi della Confederazione					
Indennizzi a enti pubblici					
Contributi a istituzioni proprie					
Contributi a terzi					
Contributi ad assicurazioni sociali					
Rettificazione di valore contributi agli investimenti					
Rettificazione di valore mutui e partecipazioni					
<b>Versamento in fondi a destinazione     vincolata nel capitale di terzi</b>					
<b>Spese da transazioni straordinarie</b>					
<b>Risultato finanziario</b>					
<b>Ricavi finanziari</b>					
Altri ricavi finanziari					
<b>Spese finanziarie</b>					
Spese a titolo di interessi					
Altre spese finanziarie					
<b>Risultato da partecipazioni rilevanti</b>					
Aumento del valore equity					
Riduzione del valore equity					

Nota: le transazioni straordinarie sono ipotizzabili (ma poco probabili) anche nel risultato finanziario o nel risultato da partecipazioni rilevanti.

## Rendiconto per segmento nel consuntivo consolidato della Confederazione

	Amministrazione federale	Imprese della Confederazione	Assicurazioni sociali della Confederazione	Registrazioni consolidate	Totale consuntivo consolidato Conf.
<b>Conto economico</b>					
Ricavi operativi Spese operative - <i>Spese per il personale</i> - <i>Spese per beni e servizi</i> - <i>Ammortamenti</i> - ... <b>Risultato operativo</b>  Ricavi finanziari Spese finanziarie <b>Risultato finanziario</b>  <b>Risultato annuo</b>					
<b>Bilancio</b>					
<b>Attivo circolante</b> - <i>Crediti</i> - <i>Scorte</i> - ... <b>Attivo fisso</b> - <i>Investimenti materiali</i> - <i>Investimenti immateriali</i> - <i>Investimenti finanziari</i> <b>Capitale di terzi</b> - <i>Impegni finanziari a breve termine</i> - <i>Impegni finanziari a lungo termine</i> <b>Capitale proprio</b>					
<b>Flusso di tesoreria</b>					
Flusso di tesoreria derivante dall'attività operativa Flusso di tesoreria derivante dagli investimenti Flusso di tesoreria derivante dai finanziamenti <b>Totale flusso di tesoreria</b>					
<b>Personale</b>					
Spese per il personale Numero di collaboratori impiegati a tempo pieno					

## Bilancio dei beni d'armamento in alcuni Paesi selezionati

<b>Registrazione investimenti materiali</b>	<b>AUS</b>	<b>FRA</b>	<b>GB</b>	<b>CAN</b>	<b>NZL</b>	<b>SWE</b>	<b>USA</b>
Sistemi d'arma	x	x	x	x		x	x
Munizioni		x					
Blindati/Veicoli a motore	x	x	x	x			x
Velivoli	x	x	x	x		x	x
Flotta marittima	x	x	x	x		x	x
Macchine	x	x	x	x		x	x
Materiale generale (ad es. uniformi ecc.)		x				x	
Immobili/Fondi		x	x	x	x	x	x
Piazze d'esercitazione		x	x	x			
Mobilio	x	x	x	x	x	x	x
Software/Sistemi del computer		x	x	x	x	x	x

<b>Registrazione scorte</b>	<b>AUS</b>	<b>FRA</b>	<b>GB</b>	<b>CAN</b>	<b>NZL</b>	<b>SWE</b>	<b>USA</b>
Munizioni	x	x	x	x	x	x	x
Derrate alimentari	x	x	x			x	x
Carburante	x	x	x	x	x	x	x
Medicamenti	x	x				x	
Macchine		x	x	x		x	x
Materiale generale (ad es. uniformi ecc.)	x	x	x	x	x	x	

### Legenda

AUS	Australia
FRA	Francia
GB	Gran Bretagna
CAN	Canada
NZL	Nuova Zelanda
SWE	Svezia
USA	Stati Uniti d'America

### Commento

Tre degli 11 Paesi esaminati hanno ancora un sistema camerale (Germania, Paesi Bassi, Norvegia), ragion per cui i valori patrimoniali non vengono iscritti a bilancio. All'inizio del 2013 l'Austria ha cambiato la sua presentazione dei conti passando dall'ottica dei flussi di cassa all'ottica dell'accrual. Essa prevede di iscrivere a bilancio i beni di armamento e le scorte militari.

## Panoramica dell'iscrizione a bilancio degli impegni della previdenza nelle organizzazioni della Confederazione

La tabella indica secondo quali principi di presentazione dei conti le unità amministrative decentralizzate e le imprese della Confederazione attribuiscono gli impegni della previdenza e altre prestazioni fornite ai lavoratori nei relativi conti (dati del 2013).

Organizzazione	Norme di presentazione dei conti					
	IPSAS	IFRS	Swiss GAAP FER	altri	Iscrizione a bilancio	solo documento in allegato
<b>Amministrazione centrale</b> (casa madre Confederazione)	X				no	X
<b>Unità amministrative decentralizzate</b>						
Regia federale degli alcool (RFA)				X	no	
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)		X			sì	
Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP)				X	no	
Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI)		X			sì	
Istituto federale di metrologia (METAS)	X				sì	
Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN)		X			sì	
Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR)				X	no	
Settore dei Politecnici federali	X				no	X
Pro Helvetia (PH)	X				sì	
Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE)				X	no	
Museo nazionale svizzero (MNS)	X				no	X
Società svizzera di credito alberghiero (SCA)			X		no	
Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic)		X			sì	
<b>Imprese della Confederazione</b>						
La Posta		X			sì	
FFS			X		no	
Swisscom		X			sì	
RUAG		X			sì	
Skyguide			X		no	X
BLS Netz AG			X		nessuna pers.	
SIFEM AG		X			nessuna pers.	