



10 aprile 2024

Legge federale sugli aiuti finanziari a favore dell'Istituto del federalismo

Rapporto esplicativo
sull'avvio della procedura di consultazione

Compendio

Situazione iniziale

La mozione 19.3008 «Centro di competenza per il federalismo. Partecipazione al finanziamento di base», depositata dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N), chiede che la Confederazione partecipi in misura adeguata al finanziamento di base dell'Istituto per il federalismo dell'Università di Friburgo (IFF). L'IFF conduce diverse attività di promozione del federalismo a livello nazionale e internazionale e fornisce importanti prestazioni in questo campo nell'interesse dei Cantoni e della Confederazione. La mozione è stata adottata da una larga maggioranza del Parlamento. Il presente avamprogetto intende attuarla.

Il Consiglio federale è scettico riguardo al finanziamento aggiuntivo previsto per l'IFF. Esso rileva che la Confederazione contribuisce già finanziariamente ai progetti dell'Istituto e ai costi di base dell'Università di Friburgo, pertanto anche dell'Istituto. Questi ultimi sono supportati a livello giuridico dalla Legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU).

Contenuto del progetto

L'avamprogetto disciplina gli aiuti finanziari della Confederazione a favore dell'IFF. Questi aiuti finanziari, accordati secondo il libero apprezzamento della Confederazione, mirano a sostenere l'IFF per permettergli di promuovere il federalismo a livello internazionale fondandosi sull'esperienza della Svizzera, informare, consigliare e sensibilizzare sulle questioni connesse al federalismo svizzero nonché monitorare il federalismo nel nostro Paese.

Indice

1	Situazione iniziale	4
1.1	L'Istituto del federalismo	4
1.2	Necessità di agire e obiettivi	4
1.3	Alternative esaminate e opzione scelta	5
1.3.1	L'accordo tra il DFAE (DSC) e il Centro internazionale	5
1.3.2	Altre opzioni scartate	6
1.3.3	Opzione scelta e posizione del Consiglio federale	7
1.4	Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale	7
1.5	Interventi parlamentari	7
2	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	8
3	Punti essenziali del progetto	8
3.1	La normativa proposta	8
3.2	Compatibilità tra compiti e finanze	8
3.3	Attuazione	8
4	Commento ai singoli articoli	8
5	Ripercussioni	11
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	12
5.2	Ripercussioni per i Cantoni	12
5.3	Ripercussioni sull'economia, la sanità pubblica, la società e l'ambiente	12
6	Aspetti giuridici	13
6.1	Costituzionalità	13
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	13
6.3	Forma dell'atto	13
6.4	Subordinazione al freno alle spese	13
6.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	14
6.6	Conformità alla legge sui sussidi	14
6.7	Delega di competenze legislative	15
6.8	Protezione dei dati	15

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 L'Istituto del federalismo

L'Istituto del federalismo dell'Università di Friburgo (IFF) è un centro di competenza che si occupa di federalismo e buon governo. Trae origine dalla Fondazione ch per la collaborazione confederale (Fondazione ch), ossia dai Cantoni. Nel 1983, la Fondazione ch ha affidato le redini dell'allora Istituto di ricerca per il federalismo e le strutture regionali all'Università di Friburgo al fine di istituzionalizzare la sua esistenza. Nel quadro della sua incorporazione nella facoltà di giurisprudenza e scienze economiche e sociali dell'epoca è stato ribattezzato «Istituto del federalismo». Con la bipartizione della facoltà è stato annesso a quella di giurisprudenza.

L'IFF si occupa di numerose attività connesse con il federalismo. Si compone di un Centro nazionale e di un Centro internazionale, che dal 2019 sono gestiti separatamente sul piano amministrativo e finanziario.

Il Centro nazionale è dedicato al federalismo elvetico e all'organizzazione dello Stato nel nostro Paese. In particolare fornisce informazioni e promuove la conoscenza del sistema federalistico svizzero. A tutt'oggi i Cantoni versano ancora, tramite la Fondazione ch, 100 000 franchi all'anno per sostenere le attività dell'IFF a livello nazionale. Il Cantone di Friburgo contribuisce a sua volta con 30 000 all'anno.

Il Centro internazionale si occupa del federalismo comparato e del buon governo promuovendo la democrazia, i diritti umani, la pace e lo sviluppo, nonché sostenendo gli Stati impegnati in processi di transizione costituzionale. In questo contesto riceve in particolare delegazioni di Paesi stranieri e sostiene progetti volti a consolidare lo stato di diritto nelle regioni fragilizzate da conflitti linguistici, etnici o religiosi.

1.2 Necessità di agire e obiettivi

Il 4 marzo 2019 il Consiglio nazionale ha respinto la mozione 18.3238 Vonlanthen «Centro di competenze per il federalismo. Garantire a lungo termine prestazioni di alta qualità per la Svizzera e altri Stati», adottata in precedenza dal Consiglio degli Stati. In seguito la CIP-N ha tuttavia depositato una nuova mozione (19.3008), incaricando il Consiglio federale di partecipare in misura adeguata al finanziamento di base dell'IFF.

Depositando la mozione 19.3008, la CIP-N ha sottolineato che non spettava alla Confederazione garantire a lungo termine prestazioni di qualità in tema di federalismo, come chiesto dalla mozione Vonlanthen. Quest'ultima implicava infatti una responsabilità della Confederazione nella fornitura delle prestazioni in questione e nella garanzia della loro qualità. La CIP-N ha parimenti ritenuto che non spettasse alla Confederazione garantire a lungo termine il finanziamento dell'IFF, fondato dai Cantoni. Questo compito incombe in primo luogo a questi ultimi, mentre la Confederazione può – come proposto dalla mozione della CIP-N – partecipare in misura adeguata al finanziamento.

Dalle deliberazioni dell'8 settembre 2020 in seno al Consiglio degli Stati è emerso che il fabbisogno di finanziamento del Centro nazionale ammonta a 200 000 franchi all'anno, di cui la metà è già assunta dalla Fondazione ch. Per il Centro internazionale è invece previsto un fabbisogno di finanziamento annuale di base che si situa tra 600 000 e 1 000 000 di franchi¹.

Secondo gli autori della mozione, con l'IFF i Cantoni dispongono di un centro di competenze che da decenni mette a disposizione, non soltanto dei Cantoni ma anche della Confederazione e di altri Stati, i suoi servizi in materia di buon governo negli Stati con diversi livelli di potere. Il finanziamento della Confederazione permetterebbe di sostenere queste attività e di dare al federalismo l'attenzione che merita.

Pur sottolineando il ruolo svolto dall'IFF sul piano sia nazionale che internazionale nel consolidamento e nello sviluppo dello Stato federale, il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione 19.3008, osservando in particolare che l'IFF beneficia già di un sostegno finanziario della Confederazione in quanto aggregato all'Università di Friburgo nonché tramite l'assegnazione sporadica di mandati concreti. D'altra parte, come rilevato dal capodipartimento dinanzi al Parlamento, una partecipazione della Confederazione al finanziamento di base dell'IFF richiederebbe la creazione di una nuova base legale.

Contro questo parere, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno adottato a larga maggioranza² la mozione 19.3008 rispettivamente il 10 settembre 2019 e l'8 settembre 2020. Il Consiglio federale è dunque incaricato di attuarla.

1.3 Alternative esaminate e opzione scelta

1.3.1 L'accordo tra il DFAE (DSC) e il Centro internazionale

In seguito alla modifica degli statuti dell'IFF nel dicembre 2019 e la separazione sul piano amministrativo e finanziario del Centro nazionale e del Centro internazionale, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), tramite la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), ha convenuto con il Centro internazionale un contributo finanziario annuale pari a 250 000 franchi per quattro anni, con inizio nel 2021.

In effetti, considerato l'allineamento delle attività del Centro internazionale con gli obiettivi della politica estera del DFAE, si è ritenuto che la legge federale su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0), la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.1) e le pertinenti ordinanze, nonché la legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (RS 193.9) fornivano in maniera generale una base legale sufficiente.

Visto il sostegno accordato dal DFAE (DSC), si è posta la questione se la mozione non potesse essere considerata già attuata. Ciò non è il caso in quanto la soluzione convenuta con il DFAE (DSC) è limitata a quattro anni e l'importo concesso copre soltanto

¹ Bollettino ufficiale, Consiglio degli Stati, Sessione autunnale 2020, seconda seduta, 08.09.20, 8h15, 19.3008.

² Consiglio nazionale: 128 voti favorevoli, 47 voti contrari, 1 astensione; Consiglio degli Stati: 24 voti favorevoli, 15 voti contrari, 1 astensione;

una parte delle necessità finanziarie del Centro internazionale. D'altra parte, le attività del Centro nazionale sono escluse dall'accordo. A fine 2023 il DFAE (DSC) ha inoltre annunciato all'IFF che il contratto concernente il Centro internazionale non verrà rinnovato dopo il 2024.

E comunque, a causa della loro insufficiente densità normativa le basi legali che consentono l'accordo con il DFAE (DSC) non consentirebbero un finanziamento regolare dell'IFF. Esse concernono inoltre unicamente le attività del Centro internazionale che sono allineate con gli obiettivi della cooperazione internazionale del DFAE. Il finanziamento richiesto dalla mozione 19.3008 interessa per contro anche il Centro nazionale.

In considerazione di quanto precede, l'accordo con il DFAE (DSC) va considerato provvisorio e insufficiente ai fini dell'attuazione della mozione. Sarà abrogato al più tardi con l'entrata in vigore della presente legge.

1.3.2 Altre opzioni scartate

Si è esaminato se altre leggi offrissent basi legali sufficienti per la concessione di un finanziamento all'IFF da parte della Confederazione. Orbene, né la legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI; RS 420.1), né la legge federale del 30 settembre 2011 sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU; RS 414.20) offrono una base legale adeguata, in particolare in quanto la mozione non chiede di finanziare attività di ricerca e d'insegnamento.

È stata pure esaminata l'opzione che prevede l'adesione della Confederazione al Consiglio di fondazione della Fondazione ch, dalla quale deriva storicamente l'IFF e che può delegare fino a tre membri in seno al Consiglio dello stesso (cfr. art. 6 cpv. 3 degli statuti dell'IFF, non disponibili in italiano). Questa soluzione non permetterebbe però di conseguire l'obiettivo della mozione. D'altronde, l'adesione della Confederazione al Consiglio di fondazione non supplirebbe al fatto che la concessione di aiuti finanziari esige una base legale.

La mozione non potrebbe inoltre essere attuata mediante nuove disposizioni inserite in una legge esistente, in quanto nessuna legge vigente permette attualmente di finanziare le attività sia del Centro nazionale che del Centro internazionale.

Un'altra opzione avrebbe potuto essere l'emanazione di una nuova legge sulla promozione del federalismo in generale. Orbene, una legge di questo tipo potrebbe avere ripercussioni economiche importanti per la Confederazione, dato che altre organizzazioni e istituti oltre all'IFF potrebbero fondarsi su di essa per chiedere sussidi. D'altra parte non consentirebbe di stabilire criteri e requisiti di finanziamento sufficientemente chiari per considerare adeguatamente la situazione dell'IFF. Questa opzione è dunque stata scartata.

Infine, si è esaminato se la mozione potesse essere attuata sulla base dell'articolo 122 della legge sul Parlamento (LParl, RS 171.10), secondo cui lo stralcio di una mozione può essere proposto anche qualora non sia più giustificato mantenere un mandato ina-

dempiuto. Nella fattispecie, la situazione finanziaria precaria della Confederazione potrebbe costituire un motivo per proporre lo stralcio. Questa opzione è stata tuttavia scartata poiché non rispetta la volontà del Parlamento.

1.3.3 Opzione scelta e posizione del Consiglio federale

Considerato quanto precede, il Consiglio federale propone di attuare la mozione 19.3008 creando una nuova base legale sotto forma di legge federale sugli aiuti finanziari a favore dell'Istituto del federalismo.

La creazione di una legge federale specifica permette di stabilire criteri e requisiti chiari per il sostegno finanziario all'IFF. Contrariamente alla creazione di una legge generale sulla promozione del federalismo, questa soluzione ha pure il merito di attuare appieno l'obiettivo perseguito dalla mozione senza necessariamente generare un effetto a cascata che obbligherebbe la Confederazione a sussidiare altri istituti, centri e attività. Il presente avamprogetto consente dunque di rispettare la volontà che il Parlamento ha espresso chiaramente adottando la mozione.

Cionondimeno, la questione dell'opportunità di una legge specifica all'IFF non è risolta definitivamente. Nel suo parere alla mozione, il Consiglio federale aveva proposto di respingerla indicando di essere contrario all'idea di creare una nuova base legale esplicita per questo istituto. Finanziare un istituto aggregato a un'Università che già riceve un finanziamento in virtù della LPSU è quantomeno discutibile. Per di più, la Confederazione partecipa al finanziamento delle attività dell'IFF tramite mandati mirati. Risulta inoltre che i requisiti posti dalla legge sui sussidi (LSu; RS 616.1) possono essere soddisfatti soltanto con difficoltà: questo vale in particolare per il principio secondo cui il beneficiario deve aver esaurito gli sforzi di autofinanziamento o altre possibilità di finanziamento. Per queste ragioni attualmente il Consiglio federale prevede – fatti salvi i risultati della procedura di consultazione – di proporre nel suo messaggio al Parlamento di non entrare in materia dell'avamprogetto.

1.4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020³ sul programma di legislatura 2019-2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁴ sul programma di legislatura 2019-2023.

1.5 Interventi parlamentari

La nuova legge proposta permetterà di togliere dal ruolo la mozione 19.3008 «Centro di competenze per il federalismo. Partecipazione al finanziamento di base» depositata dalla CIP-N.

³ FF 2020 1565

⁴ FF 2020 7365

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Il presente avamprogetto non dà adito a osservazioni sotto il profilo del diritto comparato.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

L'avamprogetto prevede la creazione di una legge in senso formale sugli aiuti finanziari a favore dell'IFF. Il suo obiettivo è sostenere l'IFF affinché possa promuovere a livello internazionale il federalismo fondandosi sull'esperienza della Svizzera, informare, consigliare e sensibilizzare su questioni connesse al federalismo svizzero e monitorarlo. Gli aiuti finanziari sono subordinati alla condizione di non servire al finanziamento di attività di ricerca e di formazione continua ai sensi della legge federale sulla formazione continua (LFCo, RS 419.1).

3.2 Compatibilità tra compiti e finanze

La nuova legge avrà ripercussioni finanziarie per la Confederazione in quanto prevede la possibilità di concedere aiuti finanziari. Per il calcolo delle ripercussioni si rinvia al capitolo 4. Sono previsti meccanismi volti a consentire alla Confederazione di controllare la concessione dei sussidi. Ad ogni modo, questi ultimi sono accordati unicamente nei limiti dei crediti autorizzati dal Parlamento.

3.3 Attuazione

In linea di massima, l'intera materia è disciplinata nell'avamprogetto di legge in senso formale e le disposizioni proposte non dovranno essere precisate mediante un'ordinanza.

4 Commento ai singoli articoli

Ingresso

L'avamprogetto si fonda su una competenza intrinseca della Confederazione dalla quale si può dedurre la possibilità di legiferare affinché un federalismo solido continui a caratterizzare la Svizzera, favorisca il buon governo del Paese e faccia splendere la Svizzera a livello internazionale. Il federalismo è infatti uno dei pilastri fondamentali del sistema politico svizzero. Così come i Cantoni, la Confederazione è autorizzata a legiferare per preservare questo elemento costitutivo dell'identità svizzera. L'attività legislativa comprende la competenza di accordare aiuti finanziari in questo ambito. L'ingresso rinvia dunque all'articolo 173 capoverso 2 della Costituzione federale. In effetti, trattandosi di una competenza intrinseca della Confederazione è possibile, in mancanza di un'altra base costituzionale esplicita, rinviare a tale articolo.

Inoltre, poiché le attività dell'IFF rientrano pure nell'ambito della cooperazione internazionale, della promozione della pace e della cura dell'immagine della Svizzera

all'estero, l'avamprogetto si fonda anche sull'articolo 54 capoverso 1 Cost. (Politica estera).

Art. 1 Oggetto

Questa disposizione menziona l'oggetto dell'avamprogetto, che disciplina gli aiuti finanziari della Confederazione a favore dell'IFF. Si tratta più precisamente di aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 LSu. Poiché l'IFF non ha personalità giuridica, per concedergli dei sussidi è necessario passare per il tramite dell'Università di Friburgo, alla quale è aggregato.

Art. 2 Attività sussidiate

Il capoverso 1 precisa le attività che possono essere sussidiate dalla Confederazione, se i crediti sono sufficienti. La Confederazione, infatti, può concedere aiuti finanziari soltanto nei limiti dei crediti stanziati dal Parlamento (art. 7 lett. h LSu).

Le attività sussidiabili rientrano in tre ambiti. Il primo ambito (art. 2 cpv. 1 lett. a) è quello della promozione del federalismo a livello internazionale fondata sull'esperienza della Svizzera. Gli aiuti finanziari permetteranno ad esempio di accogliere delegazioni straniere per spiegare loro il funzionamento del federalismo elvetico, rispondere alle loro domande e aiutare altri Paesi a trovare soluzioni di buon governo ispirate al sistema svizzero. Si tratta di promuovere a livello internazionale la competenza svizzera in materia di federalismo, inclusi il rispetto dei diritti umani, la democrazia, la pace e lo sviluppo, il che contribuisce pure alla buona immagine del nostro Paese all'estero. Questo primo ambito è più specificamente connesso alle attività internazionali dell'IFF.

Va notato che in passato si riteneva che queste ultime potessero rientrare nella cooperazione internazionale di cui nella legge federale su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0), nella legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.1) con le relative ordinanze e nella legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (RS 193.9). È d'altronde su questa base che la DSC (DFAE) ha accordato il suo finanziamento al Centro internazionale dell'IFF (cfr. numero 1.3.1). L'articolo 2 capoverso 1 lettera a del presente avamprogetto dovrà essere interpretato in modo da coprire anche questo tipo di attività, che non saranno dunque più finanziate per altre vie, in particolare dalla DSC (DFAE).

Le attività d'informazione, consulenza e sensibilizzazione connesse al federalismo svizzero costituiscono il secondo ambito sussidiabile (art. 2 cpv. 1 lett. b). L'IFF potrà in tal modo potenziare il suo ruolo d'interlocutore in materia di federalismo in Svizzera. Questi aiuti permetteranno all'IFF in particolare di rispondere a domande, dell'Amministrazione federale o di altre entità, concernenti il federalismo senza troppe complicazioni e formalità, al pari di un organo di contatto permanentemente disponibile. Gli aiuti finanziari consentiranno inoltre all'IFF di sensibilizzare in particolare gli attori pubblici sulle questioni connesse al federalismo. Va da sé che nella misura del possibile l'IFF dovrà continuare a cercare di coprire i costi di queste attività fatturando le sue prestazioni ai beneficiari direttamente interessati.

Il terzo ambito concerne il monitoraggio del federalismo svizzero (art. 2 cpv. 1 lett. c). L'IFF svolge un ruolo importante in veste di osservatore del federalismo svizzero per quanto riguarda l'evoluzione delle pertinenti legislazioni e giurisprudenze federali, cantonali e comunali nonché i rapporti tra le collettività pubbliche (Confederazione, Cantoni e Comuni). Su mandato della Fondazione ch, l'IFF sta monitorando gli sviluppi in materia di federalismo nella legislazione, nella giurisprudenza e nella letteratura. La sua attuale situazione finanziaria non gli consente tuttavia di reagire sempre con la dovuta tempestività ai diversi sviluppi. Si tratta dunque di potenziare questo ruolo dell'IFF e di permettere un monitoraggio del federalismo ad ampio raggio.

Il capoverso 2 lettera a prevede che non siano concessi aiuti finanziari per le attività di ricerca e di insegnamento ai sensi della LPSU. Per queste attività l'IFF riceve già tramite l'Università di Friburgo un finanziamento da parte della Confederazione in virtù della LPSU. Il capoverso 2 lettera b esclude ugualmente le attività di formazione continua ai sensi della LFCo. In linea di principio, i costi delle formazioni continue devono infatti essere fatturati (cfr. art. 9 LFCo).

Art. 3 Domanda

Dato che l'IFF non ha personalità giuridica, il capoverso 1 precisa che spetta all'Università di Friburgo presentare l'eventuale domanda di aiuti finanziari inviandola all'Ufficio federale di giustizia (UFG) al più tardi sei mesi prima del primo anno per il quale sono chiesti gli aiuti finanziari.

Il capoverso 2 prevede che l'Università di Friburgo alleggi alla domanda il piano finanziario dell'IFF per l'anno in corso e gli anni per i quali sono chiesti gli aiuti finanziari, la descrizione dettagliata delle attività oggetto della domanda nonché la pianificazione del loro finanziamento. Quest'ultima permetterà di verificare che il fabbisogno finanziario effettivo necessario per svolgere le attività non venga superato. Il capoverso 2 lettera c prevede che l'Università di Friburgo alleggi anche i conti dell'IFF degli ultimi quattro anni nonché i relativi rapporti dell'ufficio di revisione esterno.

Il capoverso 3 prevede che spetti all'UFG decidere sulla domanda nel quadro dei suoi compiti connessi al federalismo e che a tal scopo sia autorizzato a trattare i dati personali necessari. Gli aiuti finanziari previsti dalla presente legge sostituiranno quelli accordati a titolo provvisorio dalla DSC (cfr. i n. 1.3.1 e 4 in merito all'art. 2 cpv. 1 lett. a).

Art. 4 Durata degli aiuti finanziari

Il presente articolo precisa che gli aiuti finanziari possono essere concessi per periodi di quattro anni al massimo. Questa durata assicura all'IFF una certa prevedibilità del bilancio a medio termine.

Art. 5 Ammontare degli aiuti finanziari

Questa disposizione ha per oggetto l'ammontare degli aiuti finanziari. Il capoverso 1 dispone che gli aiuti finanziari sono stanziati sotto forma di importi forfettari annuali. Il capoverso 2 prevede due requisiti il cui rispetto va verificato globalmente per ognuno

degli ambiti d'attività di cui all'articolo 2 capoverso 1 lettere a, b e c. Secondo il capoverso 2 lettera a, gli aiuti finanziari non possono superare la metà delle spese previste in ogni ambito d'attività. Questa disposizione mira a fare in modo che il beneficiario compia, conformemente alla LSu, sufficienti sforzi di autofinanziamento e non dipenda unicamente dagli aiuti finanziari della Confederazione. In seguito, secondo l'articolo 5 capoverso 2 lettera b gli aiuti finanziari non possono superare la quota delle spese previste non coperta da altre fonti di finanziamento. Se le altre fonti di finanziamento coprono ad esempio il 60 per cento dei costi delle attività rientranti in uno degli ambiti di attività di cui all'articolo 2 capoverso 1, la quota di aiuti finanziari concessa dalla Confederazione ammonterà al massimo al 40 per cento.

Conformemente alla LSu, sono considerate soltanto le spese necessarie a un'esecuzione efficace ed economica delle attività per le quali sono chiesti gli aiuti finanziari.

Art. 6 Allestimento di rapporti

Il capoverso 1 prevede che l'Università di Friburgo allestisca annualmente un rapporto all'attenzione dell'UFG in cui riferisce sull'utilizzo degli aiuti finanziari da parte dell'IFF.

Secondo il capoverso 2, l'Università di Friburgo incarica l'ufficio di revisione esterno di esaminare il rapporto e il rispetto delle condizioni di utilizzo degli aiuti finanziari. In seguito invia il rapporto dell'ufficio di revisione esterno all'UFG. Questa disposizione mira a permettere un controllo indipendente del rapporto concernente l'utilizzo degli aiuti finanziari.

Art. 7 Diritto di ottenere informazioni e di consultare i documenti

Il capoverso 1 precisa che l'UFG può chiedere all'Università di Friburgo le informazioni e l'accesso ai documenti di cui ha bisogno per attuare il presente avamprogetto. Questa disposizione consente ad esempio all'UFG di chiedere informazioni supplementari al fine di stabilire l'ammontare degli aiuti finanziari.

Secondo il capoverso 2, l'UFG può chiedere all'ufficio di revisione o a un'impresa di revisione di chiarire determinati punti. Le spese che ne derivano sono a carico dell'IFF.

In combinato disposto con l'articolo 6, l'articolo 7 fornisce all'UFG strumenti adeguati per controllare il rispetto delle condizioni della concessione degli aiuti finanziari.

Art. 8 Referendum ed entrata in vigore

Il disegno di legge sottostà a referendum facoltativo. Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

5 Ripercussioni

La normativa proposta consente di attuare la mozione 19.3008 adottata dal Parlamento. Dato che introduce la possibilità di accordare aiuti finanziari avrà ripercussioni finanziarie in particolare per la Confederazione.

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto comporta ripercussioni finanziarie per la Confederazione. Secondo le cifre emerse nel corso delle deliberazioni parlamentari e confermate dall'IFF nel 2022, le necessità di finanziamento attualmente previste ammontano a 200 000 franchi l'anno per le attività nazionali e tra 600 000 e 1 000 000 di franchi per quelle internazionali. Conformemente all'articolo 5 capoverso 2 dell'avamprogetto, a condizione che gli importi siano connessi alle attività descritte all'articolo 2 capoverso 1, la Confederazione potrà versare aiuti finanziari che coprono al massimo la metà delle spese. In ogni caso, gli aiuti non potranno superare la quota delle spese previste che non è coperta da altre fonti di finanziamento.

La Confederazione esaminerà secondo il suo libero apprezzamento le domande di aiuti finanziari, che ad ogni modo potranno essere concessi unicamente nei limiti dei crediti stanziati dal Parlamento.

Il progetto di legge ha pure determinate ripercussioni sul personale della Confederazione. Nel quadro dei suoi compiti connessi al federalismo, l'UFG esaminerà le domande dell'Università di Friburgo e redigerà le relative decisioni. L'avamprogetto prevede che gli aiuti finanziari possano essere accordati per un periodo di quattro anni al massimo e che siano versati sotto forma di importi forfetari annuali. Secondo le stime, le attuali risorse di personale dell'Amministrazione federale dovrebbero riuscire a far fronte a questo onere aggiuntivo.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni

Sarà l'Università di Friburgo a dover presentare la domanda per il versamento degli aiuti finanziari.

Il progetto di legge è anche nell'interesse dei Cantoni in generale in quanto rafforza il federalismo.

Come esposto in precedenza (cfr. n. 1.1), i Cantoni versano già oggi dei contributi a favore dell'IFF per il tramite della Fondazione ch che però non sono sufficienti per garantire l'esecuzione di tutte le sue attività. La normativa proposta consente alla Confederazione di contribuirvi.

Tuttavia, come emerge dal parere del Consiglio federale in risposta alla mozione, poiché l'IFF è aggregato all'Università di Friburgo il progetto di legge potrebbe privilegiare questo istituto rispetto ad altri.

5.3 Ripercussioni sull'economia, la sanità pubblica, la società e l'ambiente

Il progetto di legge non ha ripercussioni sull'economia, la sanità pubblica, la società e l'ambiente.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il sostegno della Confederazione a favore dell'IFF costituisce una misura che rientra nella promozione del federalismo in quanto caratteristica essenziale della Svizzera. In virtù della sua competenza intrinseca, la Confederazione è abilitata a legiferare, parallelamente ai Cantoni, a favore del sostegno di questo pilastro del sistema politico svizzero. L'ingresso dell'avamprogetto rinvia dunque a questa competenza citando l'articolo 173 capoverso 2 Cost.

Poiché le attività dell'IFF rientrano pure nell'ambito della cooperazione internazionale, della promozione della pace e dell'immagine della Svizzera all'estero, la legge si fonda anche sull'articolo 54 capoverso 1 Cost.

Tuttavia, come rilevato dal Consiglio federale nel suo parere alla mozione 19.3008, il fatto di privilegiare un istituto universitario rimane discutibile sul piano costituzionale.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente disegno non influisce sugli impegni internazionali della Svizzera.

Cionondimeno, poiché le attività dell'IFF rientrano nell'ambito della cooperazione internazionale, della promozione della pace e dell'immagine della Svizzera all'estero, la legge contribuisce alla realizzazione degli obiettivi previsti all'articolo 54 capoverso 2 Cost.

6.3 Forma dell'atto

Per l'atto da adottare è prevista la forma della nuova legge in senso formale. In effetti, come già rilevato dal Consiglio federale nel suo parere alla mozione 19.3008, l'attuazione di quest'ultima implica una nuova base legale.

Conformemente all'articolo 164 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il presente atto normativo adempie questo requisito.

Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost., le leggi federali sono sottoposte a referendum facoltativo. Il presente disegno di legge prevede esplicitamente il referendum facoltativo (art. 8).

6.4 Subordinazione al freno alle spese

L'avamprogetto non prevede né sussidi né crediti d'impegno o dotazioni finanziarie implicanti una nuova spesa unica di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.

L'avamprogetto prevede la concessione di aiuti finanziari liberi, ossia sussidi che l'autorità ha il potere di concedere o rifiutare secondo il suo libero apprezzamento⁵.

Ad ogni modo, secondo le cifre a disposizione durante le deliberazioni parlamentari e confermate dall'IFF nel 2022, gli aiuti finanziari dovrebbero situarsi al di sotto delle soglie previste all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

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

L'avamprogetto non concerne la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni o l'adempimento di tali compiti. Tuttavia, essendo alcune attività dell'IFF nell'interesse dei Cantoni, la Confederazione sostiene indirettamente anche l'adempimento di compiti cantonali.

6.6 Conformità alla legge sui sussidi

I contributi a favore dell'IFF vanno qualificati come aiuti finanziari non rimborsabili ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 LSu. La conformità alla LSu deve essere esaminata. Da quanto esposto qui di seguito, essa pare data solo in parte.

Il compito finanziato risponde all'interesse della Confederazione (cfr. art. 6 lett. a LSu) dato che si tratta di sostenere le attività dell'IFF connesse alla promozione a livello internazionale del federalismo fondata sull'esperienza della Svizzera, alla fornitura di prestazioni d'informazione, consulenza e sensibilizzazione, nonché al monitoraggio del federalismo svizzero.

Secondo l'articolo 6 lettera b LSu, gli aiuti finanziari possono essere concessi se, secondo una giudiziosa ripartizione dei compiti e degli oneri, il compito non deve essere adempiuto o promosso autonomamente dai Cantoni. Nella fattispecie, i Cantoni versano già all'IFF, per il tramite della Fondazione ch, un sussidio annuo di 100 000 franchi. Anche se la Confederazione ha un interesse nelle prestazioni di cui all'articolo 2 capoverso 1 dell'avamprogetto, ci si può chiedere se il finanziamento dell'IFF non debba rimanere di competenza dei Cantoni, dai quali emana originariamente l'IFF. Un finanziamento dell'IFF da parte della Confederazione in aggiunta a quello concesso in virtù della LPSU rischia di privilegiare questo istituto rispetto ad altri istituti che offrono prestazioni analoghe.

Secondo l'articolo 6 lettera c gli aiuti finanziari possono essere previsti se il compito non può essere debitamente adempiuto senza l'aiuto finanziario della Confederazione. L'IFF ritiene di non disporre di risorse sufficienti per adempiere in maniera duratura e completa i suoi compiti a livello internazionale e nazionale. È tuttavia difficile verificare questa condizione nella prassi.

Secondo l'articolo 6 lettera d LSu, occorre che si sia già fatto capo agli sforzi autonomi che si possono ragionevolmente pretendere dal beneficiario e alle altre possibilità di

⁵ DUBEY Jacques / ZUFFEREY Jean-Baptiste, Droit administratif général, Basilea 2014, pag. 482, N 1364.

finanziamento. Nella fattispecie, ciò significa in particolare che la fatturazione delle prestazioni negli ambiti di cui all'articolo 2 capoverso 1 dell'avamprogetto non consente da sola a coprire i costi. Questo sembra effettivamente essere il caso per le attività a livello internazionale, che sono più onerose e i cui costi possono essere coperti solo raramente dai Paesi partner, che sovente sono in via di sviluppo. Per contro, è meno plausibile che la suddetta condizione si realizzi nell'ambito delle attività a livello nazionale.

Con l'avamprogetto, l'IFF dovrà continuare a fare capo agli sforzi autonomi che si possono ragionevolmente pretendere. L'articolo 5 capoverso 2 prevede infatti dei requisiti per il finanziamento.

Secondo l'articolo 6 lettera e LSu, occorre pure che il compito non possa essere adempiuto in un altro modo più semplice, più efficace o più razionale. Nella fattispecie, gli aiuti finanziari della Confederazione permetteranno all'IFF di garantire le sue attività di base, a livello nazionale e internazionale, negli ambiti previsti all'articolo 2 capoverso 1 dell'avamprogetto.

Conformemente all'articolo 7 lettera f LSu, devono possibilmente essere previsti aiuti d'avvio, di adeguamento o di superamento limitati nel tempo. Nella fattispecie, l'avamprogetto prevede aiuti finanziari a titolo di finanziamento di base, conformemente agli obiettivi della mozione 19.3008. Non è prevista una limitazione temporale, ma i sussidi sono concepiti in modo da lasciare alla Confederazione la facoltà di accordarli o rifiutarli secondo il suo libero apprezzamento.

L'articolo 7 lettera h LSu prescrive inoltre che le disposizioni legali che disciplinano gli aiuti finanziari debbano per quanto possibile tenere conto degli imperativi della politica finanziaria, in particolare subordinando le prestazioni alle disponibilità creditizie e stabilendo quote massime. Questi criteri figurano nell'avamprogetto (cfr. art. 2 e 5). Sono pure previsti meccanismi atti a consentire alla Confederazione di verificare l'utilizzo degli aiuti finanziari e di ottenere tutte le informazioni necessarie (art. 6 e 7).

6.7 Delega di competenze legislative

L'avamprogetto non prevede deleghe di competenze legislative.

6.8 Protezione dei dati

L'avamprogetto non prevede alcun trattamento di dati personali degni di particolare protezione. La Confederazione ha il diritto di chiedere le informazioni e l'accesso ai documenti di cui ha bisogno per determinare l'ammontare degli aiuti finanziari.