



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF

Amministrazione federale delle finanze AFF
Pianificazione finanziaria, preventivo, consuntivo,
perequazione finanziaria

1° settembre 2008

Norma complementare al freno all'indebitamento

(Revisione LFC)

Rapporto sui risultati della consultazione

Panoramica

La procedura di consultazione concernente la norma complementare al freno all'indebitamento è durata dal 23 aprile al 4 agosto 2008. Complessivamente sono pervenuti 53 pareri. 37 partecipanti alla consultazione approvano di principio il progetto, 10 lo respingono e 6 rinunciano a pronunciarsi sull'insieme del progetto. Per i fautori la norma complementare è uno strumento atto a garantire l'equilibrio del bilancio, mentre gli avversari temono una politica finanziaria della Confederazione troppo restrittiva.

Con la norma complementare proposta dal Consiglio federale anche il bilancio straordinario della Confederazione - oggi giorno escluso dal freno all'indebitamento - verrebbe sottoposto a una normativa. La norma complementare esige che i deficit del bilancio straordinario vengano compensati a medio termine attraverso il bilancio ordinario. Di conseguenza, nel regime della norma complementare le uscite straordinarie non possono più causare una crescita permanente del debito. Le uscite e le entrate della gestione straordinaria vengono addebitate, rispettivamente accreditate al nuovo «conto d'ammortamento», vale a dire un conteggio tenuto separatamente dal conto di finanziamento. Il termine d'ammortamento proposto è di sei anni. L'obbligo d'ammortamento esiste unicamente se il conto di compensazione presenta un avere oppure se è in pareggio. Inoltre, con l'ammortamento del conto di compensazione non deve essere gravato il bilancio ordinario (posteriorità del conto d'ammortamento). In questo modo si garantisce che la norma complementare possa essere attuata in modo conforme alla Costituzione e compatibilmente con la congiuntura.

L'analisi del questionario allegato al testo in consultazione fornisce il seguente quadro:

Numero di risposte	Sì	NO	Nessuna indicazione
Domanda 1 (Norma per il bilancio straordinario)	37	10	6
Domanda 2a (Bilancio straordinario quale valore di riferimento)	39	2	12
Domanda 2b (Esclusione della destinazione vincolata)	35	5	13
Domanda 2c (Esclusione delle considerevoli entrate straordinarie)	16*	25	12
Domanda 3 (Nessuna revisione della Costituzione)	37	3	13
Domanda 4 (Adeguatezza del termine di ammortamento di sei anni)	9	36**	8
Domanda 5 (Importi d'ammortamento flessibili)	42	1	10
Domanda 6 (Idoneità della norma proposta)	29	19	5

*) di cui 11 per un disciplinamento nel quadro della legislazione speciale e 5 nel quadro della LFC

**) di cui 5 per un accorciamento del termine e 31 per un allungamento del termine o per nessuna limitazione temporale

La questione centrale, ovvero se il bilancio straordinario debba essere sottoposto a una norma istituzionale (domanda 1), è accolta favorevolmente dalla maggioranza dei partecipanti. UDC, economiesuisse e l'Unione degli imprenditori svizzeri propongono inoltre un'estensione del freno all'indebitamento alle opere sociali (AVS, AI, AD, IPG), la cosiddetta «regola per un finanziamento durevole». Anche il PLR ritiene che vi sia necessità d'intervento a livello di opere sociali, ma è contrario a un sovraccarico, e quindi a un differimento nel tempo, della norma complementare. Per poter conservare un sufficiente margine di manovra nel bilancio ordinario, il Consiglio federale deve inoltre portare avanti il più rapi-

Norma complementare al freno all'indebitamento

damente possibile il progetto Verifica dei compiti (PLR, PPD). Anche la **maggioranza dei Governi cantonali** e la **Conferenza dei direttori cantonali delle finanze** (CDCF) approvano nel principio la norma complementare. Questa norma attuerebbe il mandato costituzionale secondo cui la Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate (art. 126 cpv. 1 Cost.). Praticamente tutti i Cantoni temono però trasferimenti diretti o indiretti di oneri nel caso in cui la Confederazione dovesse adottare misure di risparmio per saldare un deficit del conto di ammortamento. Le **associazioni del traffico e dell'infrastruttura** (associazione Infra, TCS, costruzione svizzera, strasseschweiz, Unione professionale svizzera dell'automobile) chiedono in questo contesto un «trattamento speciale» delle uscite per investimenti, in quanto una loro riduzione o procrastinazione potrebbe provocare ritardi negli investimenti che potrebbero rivelarsi dannosi nell'ottica economico-nazionale. Il **PS** e l'**Unione sindacale svizzera rispondono negativamente** alla domanda. Essi sostengono che dall'introduzione del freno all'indebitamento il bilancio straordinario è pressoché in pareggio per cui non intravedono la necessità di un'ulteriore norma. Unitamente ai **Cantoni del Giura, di Vaud e Neuchâtel**, il **PS** e l'**Unione sindacale svizzera** sono del parere che la norma complementare renda più burocratica e poco trasparente la politica finanziaria. Il **Cantone di Basilea Città** propone di sostituire il freno all'indebitamento con una nuova norma fiscale che abbia lo scopo di stabilizzare la quota d'indebitamento. Un'ulteriore limitazione del margine di manovra politico-finanziario di Governo e Parlamento è respinta dal **PEV**, dal **partito cristiano sociale** e dall'**Unione svizzera dei contadini**.

La proposta del Consiglio federale di impiegare il saldo del bilancio straordinario quale valore di riferimento della norma complementare (domanda 2a) è incontestata. Le entrate straordinarie devono servire di principio a finanziare le uscite straordinarie. La maggioranza degli interpellati è altresì favorevole a **non registrare nel conto di ammortamento le entrate straordinarie a destinazione vincolata e quindi le corrispondenti uscite straordinarie (domanda 2b).**

Controverso è il trattamento delle considerevoli uscite straordinarie (domanda 2c). Nel rapporto posto in consultazione, il Consiglio federale ha espresso la sua intenzione di evitare, per mezzo della pertinente legislazione speciale, che considerevoli entrate straordinarie (come ricavi da privatizzazione) siano accreditate al conto di ammortamento. Dal punto di vista del Governo le entrate straordinarie di una certa portata non devono essere impiegate per finanziare uscite straordinarie, bensì per la riduzione del debito. Il **PLR** e l'**Unione svizzera degli imprenditori** nonché il **TCS** e **strasseschweiz** approvano l'avviso del Consiglio federale. Il **PPD** chiede di ancorare il principio nella legge sulle finanze della Confederazione. Il **PS**, i **Verdi**, le **associazioni di salariati** nonché la **maggior parte dei Cantoni** e la **CDCF** ritengono che le considerevoli entrate straordinarie devono essere accreditate al conto di ammortamento e che bisogna rinunciare a un inasprimento dell'obiettivo di riduzione del debito. Inoltre, secondo la **maggioranza dei Cantoni** e la **CDCF** il procedimento scelto è poco trasparente. Il Consiglio federale dovrebbe perlomeno fissare la sua intenzione nella legge sulle finanze della Confederazione.

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione è del parere che la revisione proposta della LFC possa essere attuata nel quadro delle disposizioni costituzionali esistenti (domanda 3). Il procedimento scelto non è messo in discussione. Gli interpellati sono in gran parte dell'avviso che il «privilegio» delle uscite straordinarie (esclusione dalle restrizioni del freno all'indebitamento) previsto dalla Costituzione continui a essere garantito dalla posteriorità del conto di ammortamento.

Il termine di ammortamento di sei anni (domanda 4) per il disavanzo del conto di ammortamento è contestato. Il **PLR** e il **PPD** condividono il parere del Consiglio federale secondo cui, alla luce del ciclo congiunturale e dell'addivenimento delle decisioni politiche, il termine di sei anni sia adeguato. L'**UDC**, **economiesuisse** e l'**Unione svizzera degli imprenditori** chiedono di ridurre il termine a quattro anni, mentre il **Centre Patronal** a cinque anni. I **Verdi**, il **PS** e l'**Unione sindacale svizzera** ritengono troppo breve il termine proposto.

Norma complementare al freno all'indebitamento

Questi ultimi chiedono pertanto una «clausola valvola» che permetta al Parlamento di estendere o di sopprimere il termine di ammortamento. Unitamente a **Travail.Suisse** e **SIC Svizzera** si teme una politica finanziaria prociclica con ripercussioni negative sulla crescita economica.

In vista di prevedibili disavanzi del conto di ammortamento, il Consiglio federale propone di effettuare già in anticipo risparmi precauzionali nel bilancio ordinario. L'**UDC**, **economiesuisse** e l'**Unione degli imprenditori svizzeri** propongono una riformulazione della disposizione potestativa in un impegno per Consiglio federale e Parlamento. Il **PS** chiede di stralciare la disposizione che a suo parere rappresenta una «sovraregolamentazione».

Secondo il progetto posto in consultazione, gli importi annui d'ammortamento non devono essere prestabiliti, ma devono rimanere flessibili (domanda 5). In tal modo Governo e Parlamento dovrebbero poter tenere debitamente conto della situazione finanziaria e congiunturale. Questa intenzione è largamente appoggiata dai partecipanti alla consultazione. Solo il **PPD** propone di definire gli importi d'ammortamento secondo una regola.

La maggior parte degli interpellati ritiene che l'impostazione proposta per la norma complementare sia lo strumento idoneo per raggiungere l'obiettivo della stabilizzazione del debito (domanda 6). Il consenso è tuttavia meno ampio rispetto alla norma complementare concernente il bilancio straordinario (domanda 1). Non è tanto la necessità della norma a essere messa in questione, quanto la sua impostazione concreta. In particolare, le associazioni del traffico e dell'infrastruttura (associazione Infra, TCS, costruzioneesvizzera, strasses Schweiz, Unione professionale svizzera dell'automobile) respingono la proposta concreta, in quanto a favore delle uscite per investimenti non è garantito alcun trattamento particolare.

Le disposizioni transitorie prescrivono che l'avere attuale del conto di compensazione sarà verosimilmente ridotto di 1,1 miliardi al momento dell'entrata in vigore della norma complementare. Questo importo corrisponde all'atteso deficit cumulato del bilancio straordinario dall'introduzione del freno all'indebitamento fino alla prevista introduzione della norma complementare (1° gennaio 2010). Gli averi sul conto di compensazione si sono prodotti in quanto Consiglio federale e Parlamento hanno sinora compensato volontariamente i deficit del bilancio straordinario con eccedenze del bilancio ordinario. Il **PS** e i Cantoni di **Vaud** e **Neuchâtel** respingono un'introduzione - dal loro punto di vista - retroattiva della norma complementare.

Indice

1	Introduzione	6
1.1	Situazione iniziale	6
1.2	Contenuto del rapporto posto in consultazione	6
1.3	Informazioni sulla procedura di consultazione	7
2	Elaborazione dei pareri	8
2.1	Valutazione generale	8
2.2	Valore di riferimento della norma complementare	10
2.2.1	Saldo del bilancio straordinario	10
2.2.2	Entrate a destinazione vincolata.....	11
2.2.3	Entrate straordinarie considerevoli	12
2.3	Costituzionalità.....	13
2.4	Termine d'ammortamento e risparmi a titolo precauzionale	13
2.5	Importi d'ammortamento	15
2.6	Norma complementare - lo strumento idoneo	15
2.7	Altre osservazioni.....	16

Allegati

- A Elenco dei partecipanti alla consultazione
- B Abbreviazioni

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Conformemente alla normativa del freno all'indebitamento, le entrate e le uscite straordinarie non hanno ripercussioni sul bilancio ordinario. In tal modo è garantito che transazioni uniche o impreviste non causino forti oscillazioni sul versante delle uscite ordinarie e non pregiudichino l'adempimento dei compiti statali. Un tale regime particolare è necessario per l'affermazione a lungo termine di una regola delle uscite, dato che quest'ultima non è in grado di prevedere tutte le eventualità. Sebbene venga in tal modo garantito il funzionamento permanente del freno all'indebitamento, la gestione del bilancio straordinario nel quadro della struttura attuale del freno all'indebitamento può nondimeno determinare un aumento del debito nominale della Confederazione anche se si persegue una politica finanziaria conforme al freno all'indebitamento.

Il 5 settembre 2007 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze DFF di elaborare i documenti per la consultazione concernente la revisione della legge sulle finanze della Confederazione. Obiettivo è l'attuazione efficace del mandato costituzionale (art. 126 cpv. 1 della Costituzione federale¹; Cost.) per un equilibrio durevole delle uscite e delle entrate della Confederazione. La revisione della legge sulle finanze della Confederazione proposta in questa sede mantiene invero il bilancio straordinario come valvola di sicurezza del freno all'indebitamento, ma impedisce, anche per il tramite di un complemento alla norma esistente, un aumento a lungo termine del debito. L'obiettivo primario è stabilizzare il debito nominale della Confederazione. Al Consiglio federale e al Parlamento è comunque riservata la facoltà di perseguire obiettivi «più ambiziosi» nell'ambito dell'allestimento del preventivo e del piano finanziario. La riduzione del debito è possibile, in quanto sia il freno all'indebitamento sia la norma complementare costituiscono prescrizioni minime.

Dopo la presentazione del contenuto del testo posto in consultazione (n. 1.2) e informazioni sulla procedura di consultazione (numero 1.3), al numero 2 sono riassunte le osservazioni degli interpellati.

1.2 Contenuto del rapporto posto in consultazione

L'idea di fondo della norma complementare consiste nel compensare a medio termine i deficit del bilancio straordinario attraverso il bilancio ordinario. Il «conto di ammortamento» - che dovrebbe essere ora introdotto - funge da valore di riferimento. Esso registra le entrate e le uscite straordinarie. Se presenta un disavanzo (ossia se le uscite straordinarie superano le entrate straordinarie), questo conto deve essere pareggiato sull'arco dei sei esercizi annuali successivi per mezzo di eccedenze strutturali nel bilancio ordinario.

Oltre alla norma complementare proposta dal Consiglio federale, il rapporto posto in consultazione presenta diverse varianti alternative. La valutazione delle varie norme secondo i criteri quali conformità alla Costituzione, flessibilità politico-finanziaria e compatibilità con la congiuntura dimostra che soltanto la struttura della norma complementare proposta adempie i requisiti essenziali di una norma di politica finanziaria. In primo luogo, essa è conforme alla **Costituzione**. Adempie il mandato costituzionale (art. 126 cpv. 1 Cost.) di equilibrare a lungo

¹ RS 101

Norma complementare al freno all'indebitamento

termine le sue uscite ed entrate. Il «privilegio» a favore delle uscite straordinarie ancorato nella Costituzione rimane parimenti garantito, dato che l'obbligo di ammortare le uscite straordinarie sussiste soltanto se nel conto di compensazione non devono essere eliminati disavanzi del bilancio ordinario. Il risanamento del bilancio straordinario è effettuato «posteriormente» a quello del bilancio ordinario. In secondo luogo, la norma complementare è **flessibile**, poiché non prescrive al Consiglio federale e al Parlamento le modalità di ripartizione dell'importo da ammortare sull'arco dei sei anni prescritti. È pertanto possibile tenere conto di restrizioni politico-finanziarie di breve termine come pure della situazione economica globale. In terzo luogo, grazie alla suddetta flessibilità e alla posteriorità, la norma è anche **compatibile con la congiuntura**.

1.3 Informazioni sulla procedura di consultazione

Il Consiglio federale ha aperto la procedura di consultazione il 23 aprile 2008. Il termine per presentare osservazioni è scaduto il 4 agosto 2008. Complessivamente sono pervenuti **53 pareri** (vedi Allegato A). Dei 51 destinatari, 43 hanno espresso un parere sulla norma complementare proposta. In aggiunta sono pervenuti 10 pareri di altre cerchie interessate.

	Invito a esprimere un parere	Pareri pervenuti
Cantoni e Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF)	27	27
Partiti politici	14	7
Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna	3	3
Associazioni mantello dell'economia	7	6
Altri	0	10
Totale	51	53

Dei 53 partecipanti alla consultazione, 41 hanno riempito il questionario trasmesso in allegato. Sebbene abbiano riempito il questionario, alcuni partecipanti chiedono di abbandonare il progetto. Questo nel caso in cui il Consiglio federale intenda portare avanti la modifica di legge e le Camere federali entrino in materia.

I pareri dei partecipanti alla consultazione possono essere consultati presso l'Amministrazione federale delle finanze².

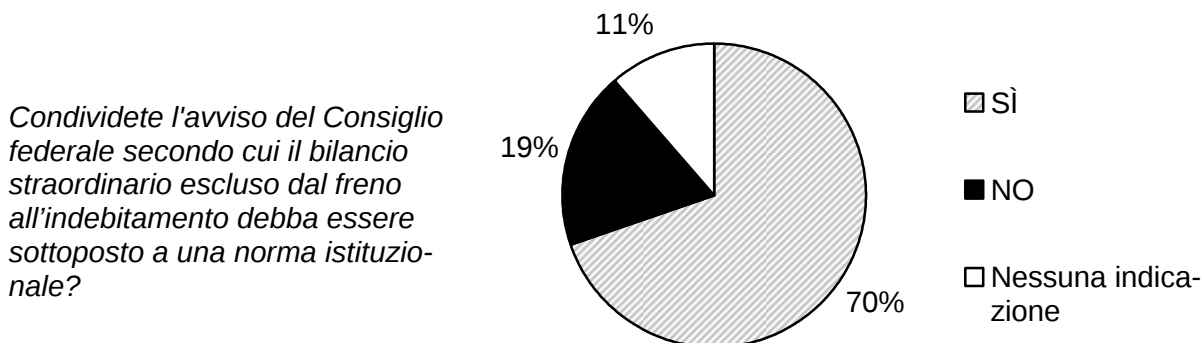
² Amministrazione federale delle finanze AFF, *Divisione Pianificazione finanziaria, preventivo, consuntivo, perequazione finanziaria*, Bundesgasse 3, 3003 Berna

2 Elaborazione dei pareri

2.1 Valutazione generale

Gran parte dei partecipanti alla consultazione è favorevole a una norma sul finanziamento del bilancio straordinario. Con sei astensioni e dieci contrari, 37 partecipanti condividono l'avviso del Consiglio federale, secondo cui il bilancio straordinario debba essere controfinanziato attraverso un disciplinamento istituzionale.

Fig. 1: Domanda 1 – Quota risposte in percento



Partiti politici e associazioni dell'economia

I **partiti borghesi** (PLR, PPD, UDC) e l'**economia** (economiesuisse, Unione degli imprenditori, Unione delle arti e mestieri) **accolgono favorevolmente la norma complementare al freno all'indebitamento** e nell'ottica della politica finanziaria la ritengono opportuna e necessaria. **Economiesuisse**, l'**Unione degli imprenditori** e l'**UDC** sostengono la norma complementare e chiedono inoltre che le assicurazioni sociali (AVS, AI, AD, IPG) siano parimenti sottoposte a una norma del genere. D'intesa con l'Unione degli imprenditori, economiesuisse ha pubblicato un concetto di strutturazione di una «regola per un finanziamento durevole». L'**UDC** chiede pure l'estensione ai mutui al Fondo per i grandi progetti ferroviari. Sebbene ritenga necessario intervenire nel settore delle assicurazioni sociali, il **PLR** sottolinea però che la norma complementare al freno all'indebitamento proposta dal Consiglio federale non debba essere sovraccaricata e nemmeno ritardata. Un'estensione alle assicurazioni sociali deve esser esaminata indipendentemente da questa nuova norma complementare. Il **PPD** evidenzia che a seguito di eventuali misure di risparmio bisogna evitare di trasferire oneri ai Cantoni. Per poter conservare un sufficiente margine di manovra nel bilancio ordinario, il Consiglio federale deve inoltre portare avanti il più rapidamente possibile il progetto Verifica dei compiti. L'**Unione delle arti e mestieri** chiede che l'introduzione della norma complementare non debba in nessun caso gravare le uscite per investimenti, in particolare per l'infrastruttura delle strade e della ferrovia.

Per contro il **PS**, i **Verdi**, il **Partito cristiano sociale (PCS)**, il **Partito evangelico svizzero (PEV)** nonché le **associazioni dei lavoratori** (Travail.Suisse, unione sindacale) e l'**Unione dei contadini** sono contrari. Il **PS**, il **PES** e le **associazioni dei lavoratori** sostengono che dall'introduzione del freno all'indebitamento il bilancio straordinario è pressoché in pareggio anche senza l'applicazione di una norma. Di conseguenza, non è provata la necessità di una modifica legislativa. Nel quadro dei Preventivi 2007 e 2008 il Parlamento ha deciso di sua iniziativa eccedenze strutturali. Pertanto un'ulteriore «riduzione del margine di manovra di preventivazione» non sarebbe necessaria e non corrisponderebbe a una sostenibile politica finanziaria ed economica e non si giustificerebbe nemmeno con ragioni istituzionali. La

Norma complementare al freno all'indebitamento

norma complementare in questione renderebbe la politica finanziaria poco trasparente e burocratica. I partecipanti alla consultazione temono inoltre l'adozione di ricorrenti programmi di sgravio e un'indesiderata politica finanziaria prociclica. Il **PS** e l'**Unione sindacale** argomentano che le uscite e le entrate straordinarie non rientrano espressamente sotto il regime del freno all'indebitamento «per non gravare il bilancio ordinario attraverso uscite straordinarie (non ricorrenti)». Un «grave difetto del progetto» è quindi dato dal fatto che la norma complementare è priva di una simile disposizione d'eccezione. Infine si evidenzia che nell'analisi dell'analisi della situazione del debito occorre considerare non solo il debito lordo bensì anche il debito netto (debito lordo dopo deduzione dei beni patrimoniali). Essi invitano pertanto il Governo a verificare seriamente se il debito netto possa fungere da indicatore. Secondo il **PEV** la norma complementare presenta l'inconveniente di non essere differenziata e di non distinguere tra uscite per il consumo e uscite per investimenti. In particolare nell'ambito di investimenti in infrastrutture il finanziamento del debito potrebbe essere sensato. Il **PCS** considera la focalizzazione sulla problematica del debito un tema non prioritario e - come l'**Unione dei contadini** - è contrario a un'ulteriore limitazione del Margine di manovra politico-finanziario di Consiglio federale e Parlamento. L'Unione dei contadini teme inoltre ripercussioni negative sulla gestione ordinaria delle finanze federali.

Cantoni e Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF)

La netta maggioranza dei **Governi cantonali** (22 su 26) nonché la **Conferenza dei direttori cantonali delle finanze** (CDCF) sono nel principio favorevoli alla norma complementare. Vi fanno eccezione i Governi dei **Cantoni di Basilea Città, Vaud, Neuchâtel e del Giura**. Il **Cantone di Basilea Città** propone di sostituire il freno all'indebitamento con una nuova norma fiscale che abbia lo scopo di stabilizzare la quota d'indebitamento. I **Cantoni di Vaud, Neuchâtel e del Giura** respingono un'ulteriore norma. La norma complementare proposta è considerata complessa e poco trasparente (Cantone del Giura). Inoltre, tutti i quattro Cantoni sono del parere che con una maggiore pressione finanziaria la norma complementare comporterà traslazioni di oneri verso i Cantoni. Il **Cantone di Vaud** propone quindi di stabilire nella legge sulle finanze della Confederazione che i contributi destinati ai Cantoni non possano essere diminuiti. Anche i Cantoni che approvano la norma temono che la stessa comporti trasferimenti di oneri sui Cantoni. Complessivamente 18 Cantoni hanno esplicitamente espresso il timore che la norma complementare potrebbe favorire – con le parole della **CDCF** – «il trasferimento diretto o indiretto di oneri ai Cantoni (finanziamento ospedaliero e delle cure, conservazione dei monumenti) nonché il ripiegamento in finanziamenti iniziali (posti di custodia, scuole in Internet) il cui durevole finanziamento successivo rimane a carico dei Cantoni». Essi sottolineano quindi, con riferimento alla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) e ai principi che ne sono alla sua base (sussidiarietà, principio dell'equivalenza), che i trasferimenti unilaterali di oneri vengano rifiutati.

Comuni, città e regioni di montagna

L'**Associazione dei Comuni, il Gruppo per le regioni di montagna e l'Unione delle Città** hanno delle riserve nei confronti della norma complementare. Essi condividono i timori dei Cantoni secondo cui la norma complementare potrebbe comportare una politica finanziaria della Confederazione più restrittiva e la traslazione di oneri ai livelli istituzionali inferiori. L'**Associazione dei Comuni** e il **Gruppo per le regioni di montagna** accolgono favorevolmente il progetto solo a condizione che «in caso di eventuali risparmi nel bilancio ordinario il settore dei trasferimenti Confederazione – Cantoni e Comuni venga escluso mediante una pertinente norma legislativa». Anche l'**Unione delle Città** chiede «con insistenza» che la norma complementare non deve comportare la traslazione unilaterale di oneri su Cantoni e Comuni.

Norma complementare al freno all'indebitamento

Altre cerchie interessate

Le seguenti associazioni interessate sono nel principio favorevoli a una norma che disciplini il bilancio straordinario: **Fédération des Entreprises Romandes**, l'**associazione Infra**, **Centre Patronal**, **Touring Club (TCS)**, **costruionesvizzera**, **strasseschweiz**, **Unione professionale dell'automobile**. Secondo la **Fédération des Entreprises Romandes** non si dovrebbe puntare solo sulla stabilizzazione del debito della Confederazione, bensì anche sulla sua diminuzione, in particolare in vista delle future necessità di finanziamento delle assicurazioni sociali. L'**associazione Infra** evidenzia che nella realtà politica è più semplice «ridimensionare progetti d'investimento e procrastinarli nel tempo che ridurre le uscite di consumo». Unitamente a **TCS**, **costruionesvizzera**, **strasseschweiz** e **Unione professionale dell'automobile** viene quindi chiesto un «trattamento speciale» degli investimenti per i trasporti. A differenza degli investimenti ordinari durevoli, nell'ambito delle uscite straordinarie per investimenti l'ammortamento sull'arco temporale di generazioni sarebbe giustificato. Per giunta non dovrebbero essere intaccate né le uscite dal finanziamento speciale a favore del traffico stradale né quelle del Fondo per i grandi progetti ferroviari e del fondo infrastrutturale.

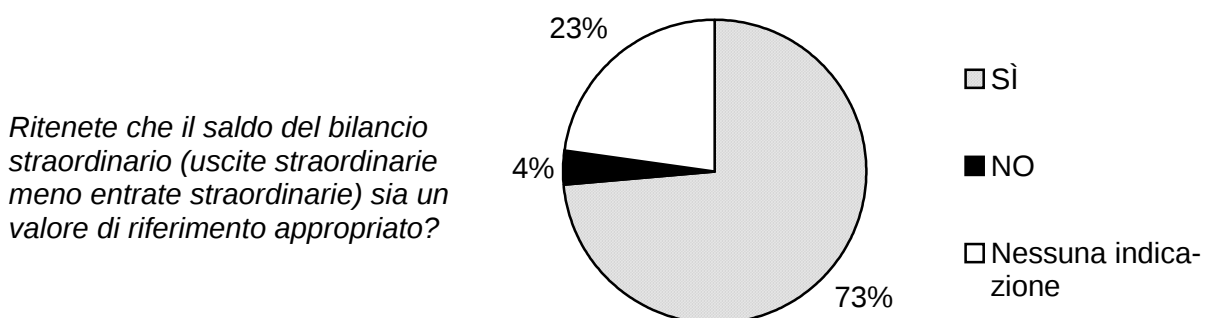
La **Società degli impiegati di commercio (SIC Svizzera)** e il **Sindacato del personale dei trasporti** sono contrari alla norma complementare proposta. **SIC Svizzera** teme che con la norma complementare il margine decisionale politico venga eccessivamente ridotto. In particolare le uscite per investimenti potrebbero risentire della «regola troppo limitativa», per cui non sono da escludere problemi in prosieguo di tempo. Inoltre, la nuova norma aumenterebbe «gli stimoli per la politica a rifugiarsi nei finanziamenti a destinazione vincolata di progetti». Il **SEV** fa notare che la norma complementare non deve impedire od ostacolare il previsto risanamento della Cassa pensioni delle FFS e di ASCOOP.

2.2 Valore di riferimento della norma complementare

2.2.1 Saldo del bilancio straordinario

La **stragrande maggioranza** dei partecipanti alla consultazione (39) ritiene che il mantenimento dell'obiettivo della stabilizzazione del debito, e quindi la **compensazione delle entrate straordinarie** con le **uscite straordinarie**, sia un'idea giusta. 12 interpellati si sono astenuti, due hanno respinto la proposta di utilizzare il saldo del bilancio straordinario quale valore di riferimento.

Fig. 2: Domanda 2a – Quota risposte in percento



La **CDCF** approva esplicitamente il fatto che con la norma complementare proposta si rinunci all'inasprimento dell'obiettivo di riduzione del debito. Questa posizione viene condivisa da 22

Norma complementare al freno all'indebitamento

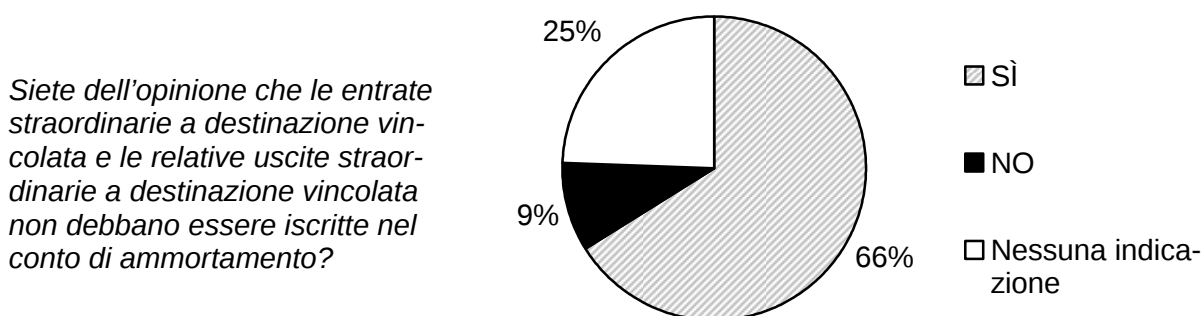
dei 25 Cantoni che hanno risposto a questa domanda. Il valore di riferimento viene condiviso anche da tutti i **partiti che si sono pronunciati sulla questione** (PPD, PLR, PS, I Verdi), dalle **associazioni mantello dell'economia** (economiesuisse, Unione delle arti e mestieri, Unione degli imprenditori, Unione sindacale, Travail.Suisse) nonché dall'**Unione delle Città**. Per quanto concerne le altre cerchie interessate, **tutti gli interpellati** (Fédération des Entreprises Romandes, TCS, SIC Svizzera, costruzioni svizzera, strasseschweiz, SEV) sono parimenti favorevoli al computo delle entrate straordinarie.

Unicamente i **Cantoni di Basilea Città, Vaud e del Giura** sono del parere che il saldo del bilancio straordinario **non sia un valore di riferimento appropriato**. Il Cantone di Basilea Città ritiene troppo rigido l'obiettivo della stabilizzazione del debito nominale della Confederazione al livello attuale. Come alternativa viene proposto di limitare verso l'alto il debito in funzione della capacità economica. Il Cantone di Vaud è altresì favorevole a una norma meno restrittiva. Per il finanziamento delle uscite straordinarie esso propone di utilizzare, oltre alle entrate straordinarie, anche le eccedenze congiunturali. Il Cantone del Giura ritiene questa norma complementare complicata e deplora che per il finanziamento del bilancio straordinario non sia stata trovata una soluzione «complessiva» nella sistematica del freno all'indebitamento.

2.2.2 Entrate a destinazione vincolata

La **maggioranza degli interpellati (35) approva** l'intenzione di non registrare nel conto di ammortamento le entrate straordinarie a destinazione vincolata e quindi le corrispondenti uscite straordinarie. La **CDCF e 20 Cantoni** nonché tutti i **partiti che si sono pronunciati in merito** (PPD, PLR, PS, I Verdi) accolgono la proposta. Anche l'**Unione delle Città, economiesuisse, l'Unione delle arti e mestieri e l'Unione sindacale** sono d'accordo. Pure la Fédération des Entreprises Romandes, il TCS, il SIC Svizzera, strasseschweiz e il SEV condividono il procedimento proposto. 13 interpellati non hanno fornito una risposta esplicita.

Fig. 3: Domanda 2b – Quota risposte in percento

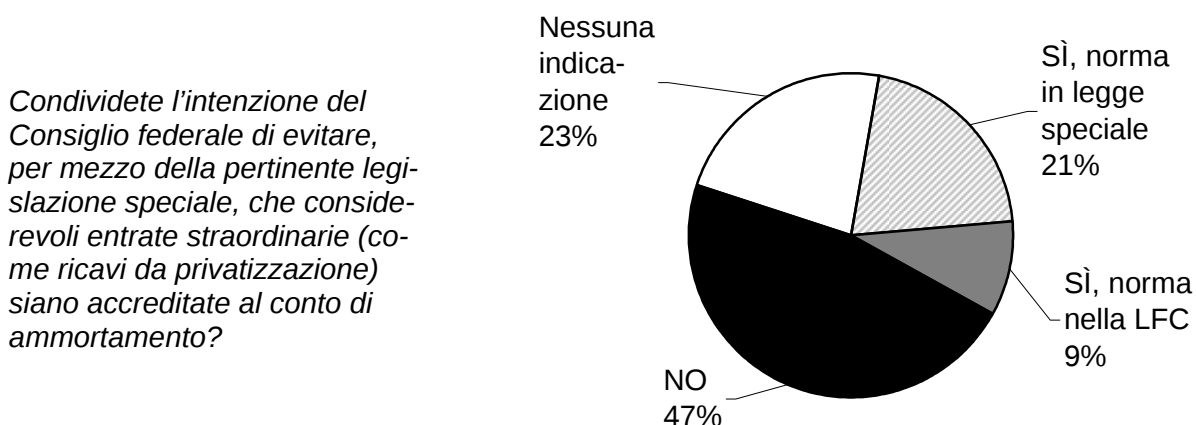


Per contro, i **Cantoni di Neuchâtel, Friburgo e del Giura** condividono la non registrazione solo a condizione che le entrate e le uscite straordinarie a destinazione vincolata si pareggino quantitativamente. Il **Cantone di Ginevra** è dell'avviso che la decisione in merito alla registrazione di questi casi spetti al Parlamento e non dovrebbe essere esclusa di principio dalla legge. Anche **Travail.Suisse** è contrario a non registrare nel conto di ammortamento le entrate straordinarie a destinazione vincolata e le corrispondenti uscite straordinarie.

2.2.3 Entrate straordinarie considerevoli

Nel rapporto posto in consultazione, il Consiglio federale ha espresso la sua intenzione di **evitare**, per mezzo della pertinente legislazione speciale, che **considerevoli entrate straordinarie**, ad esempio a seguito di una vendita di ampia portata di azioni Swisscom, siano accreditate al conto di ammortamento. Con riferimento alla rarità e alla difficoltà di regolamentare casi del genere, si è però rinunciato a una definizione legale nel quadro della norma complementare.

Fig. 4: Domanda 2c – Quota risposte in percento



Indipendentemente dalla propria valutazione della questione, la **gran parte degli interpellati** ritiene il procedimento del Consiglio federale **poco trasparente**. Un'esclusione delle considerevoli entrate straordinarie dovrebbe essere fissata nel testo di legge e non solo menzionata nel messaggio mediante una dichiarazione d'intenti. La **CDCF** e la **maggioranza dei Cantoni** (18) sono favorevoli a rinunciare a un trattamento speciale delle considerevoli entrate straordinarie, sia nella legge sia nel messaggio in forma di dichiarazioni pregiudizievoli. Essi chiedono che le considerevoli entrate straordinarie debbano essere di principio accreditate nel conto di ammortamento. La **CDCF** è del parere che un mancato accredito corrisponde a un cambiamento del valore di riferimento e respinge un inasprimento dell'obiettivo di riduzione del debito nominale. La **minoranza dei Cantoni** (ZH, NW, GL, BL, AR, SG, GR) approva per contro l'intenzione del Consiglio federale di impiegare le considerevoli entrate straordinarie per la riduzione del debito e di non accreditarle nel conto di ammortamento. I **Cantoni di Zurigo e Nidvaldo** chiedono che il mancato accredito venga stabilito nel quadro delle disposizioni legali della norma complementare e ritengono insufficiente una dichiarazione d'intenti del Consiglio federale nel messaggio.

Anche le opinioni dei partiti e delle associazioni dell'economia sono divise. Il **PS, i Verdi** nonché le **associazioni dei lavoratori** (Unione sindacale, Travail.Suisse, SIC Svizzera, SEV) sono contrari all'impiego di entrate straordinarie considerevoli per la riduzione del debito. Essi sono del parere che anche queste entrate dovrebbero essere accreditate nel conto di ammortamento. Essi non condividono l'avviso del Consiglio federale secondo cui le entrate straordinarie considerevoli possono suscitare avidità. Anche se tali entrate vengono accreditate, non sarebbe comunque possibile decidere a piacimento nuove uscite straordinarie, poiché queste soggiacciono alla maggioranza qualificata.

Per contro il **PPD**, il **PLR**, l'**Unione degli imprenditori** (economiesuisse, Unione degli imprenditori, Unione delle arti e mestieri, Fédération des Entreprises Romandes) nonché il **TCS** e **strasseschweiz** approvano l'intenzione del Consiglio federale di impiegare le entrate straordinarie considerevoli per la riduzione del debito. Per evitare un'elusione, il **PPD**, l'**Unione delle arti e mestieri** e la **Fédération des Entreprises Romandes** chiedono che un manca-

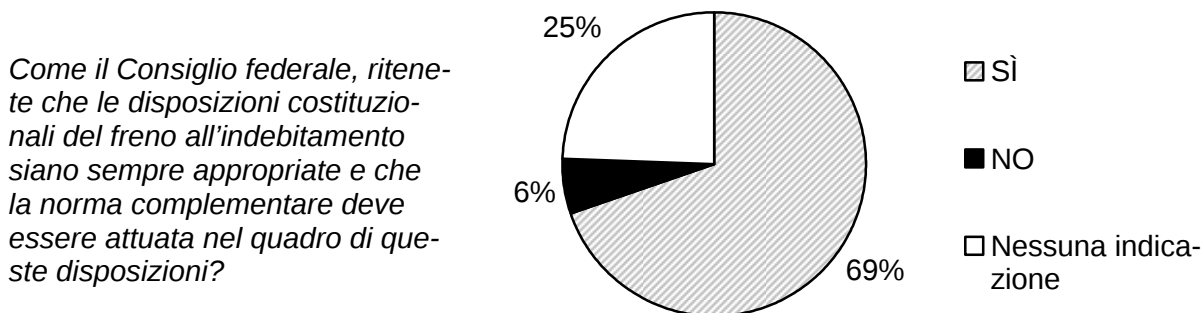
Norma complementare al freno all'indebitamento

to accredito di entrate straordinarie considerevoli venga ancorato nella legge sulle finanze della Confederazione e non nella pertinente legislazione speciale.

2.3 Costituzionalità

Più dei due terzi dei partecipanti sono dell'avviso che la norma complementare debba essere attuata **nel quadro di disposizioni costituzionali del freno all'indebitamento**.

Fig. 5: Domanda 3 – Quota risposte in percento



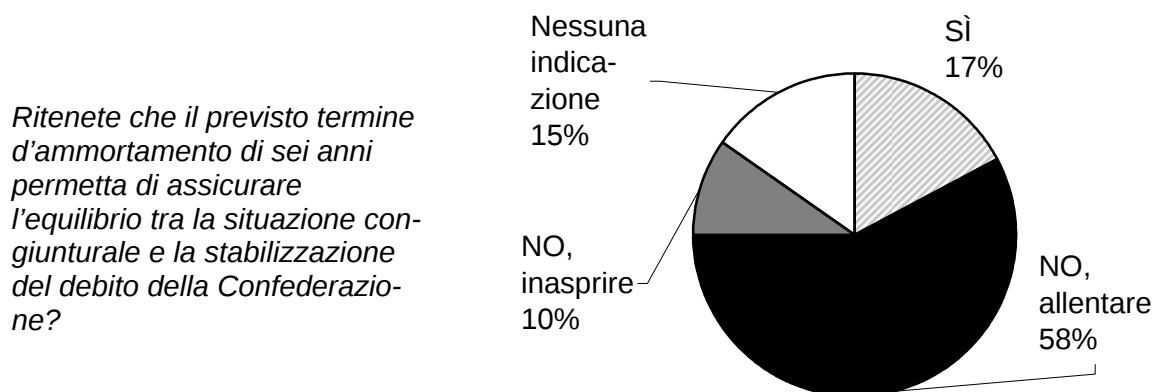
Soltanto **tre interpellati** rispondono negativamente alla domanda: il **Cantone di Basilea Città** ritiene troppo restrittivo l'obiettivo della stabilizzazione del debito. Un cambiamento dell'obiettivo comporterebbe una modifica della Costituzione. Il **Cantone del Giura** considera la norma complementare complessa, poco trasparente e troppo burocratica. Se una modifica della Costituzione potesse semplificare la norma complementare, questa modifica dovrebbe essere presa in considerazione. Anche il **PS** risponde negativamente alla domanda.

2.4 Termine d'ammortamento e risparmi a titolo precauzionale

Il progetto di legge prevede che il disavanzo del conto di ammortamento (bilancio straordinario) deve imperativamente essere compensato sull'arco **dei sei esercizi annuali successivi**. Un disavanzo nel conto di compensazione (bilancio ordinario) deve essere eliminato in precedenza. A seconda delle circostanze bisogna talvolta sospendere l'assestamento del conto di ammortamento. In questo caso il termine di ammortamento viene levato finché il conto di compensazione (bilancio ordinario) è nuovamente in pareggio.

Nella consultazione il **termine vincolante di ammortamento di sei anni** è stato oggetto di giudizi contrapposti. Una parte dei partecipanti è infatti favorevole **all'inasprimento**, mentre un'altra parte vuole **allungare sensibilmente il termine**.

Fig. 6: Domanda 4 – Quota risposte in percento



La CDCF e la **maggioranza dei Cantoni** chiedono di **rinunciare a un termine di ammortamento**, «eventualmente» di **estenderlo** a otto fino a dieci anni. Questo non primariamente per motivi di compatibilità con la congiuntura, bensì a causa della necessità di tempo per l'addivenimento e l'attuazione delle decisioni politiche. Alla luce della lunghezza dell'iter legislativo si teme che la norma complementare eserciti maggiore pressione sulle uscite non vincolate con conseguenti trasferimenti di oneri sui Cantoni. In termini quantitativi questi Cantoni hanno maggiore peso nella reiezione del termine di ammortamento proposto. Per contro **sette Cantoni** (ZH, NW, GL, ZG, BL, AR, GR) approvano il termine di ammortamento previsto. Il **Cantone di Nidvaldo** è inoltre contrario al fatto che dopo l'addebito del conto di ammortamento di oltre lo 0,5 per cento dell'importo massimo ai sensi del freno all'indebitamento il termine ricominci nuovamente a decorrere.

I **Verdi** ritengono troppo breve il termine di ammortamento proposto. Il **PS** e l'**Unione sindacale** propongono di estendere il termine a 10 anni. Essi chiedono una «**clausola valvola**» che permetta in caso di «uscite straordinarie particolarmente elevate» di estendere il termine (PS, Unione sindacale) o di rinunciare del tutto all'ammortamento (PS). Come argomentazione fanno riferimento alla pertinente norma speciale per entrate straordinarie «considerevoli». Il PS e l'Unione sindacale hanno anche **dubbi di politica congiunturale** e temono che dalla norma complementare risulti una politica finanziaria inutilmente restrittiva con ripercussioni negative sulla crescita economica. Questa opinione viene in gran parte condivisa anche da **Travail.Suisse** e **SIC Svizzera**. **Infra, costruzioni svizzera, strasseschweiz** e l'**Unione professionale dell'automobile** ritengono troppo breve il termine di sei anni. L'utilizzo degli investimenti per l'infrastruttura si protrarrebbe sull'arco di diverse generazioni, ragion per cui tali investimenti potrebbero essere finanziati anche attraverso debiti.

Il **PLR** e il **PPD** condividono il parere del Consiglio federale secondo cui il termine di sei anni sia **adeguato**. L'**UDC** nonché le associazioni dell'economia quali **economiesuisse**, l'**Unione degli imprenditori** e la **Fédération des Entreprises Romandes** chiedono di **ridurre il termine** a quattro anni (4 fino a un massimo di 6 anni), mentre il **Centre Patronal** a cinque anni.

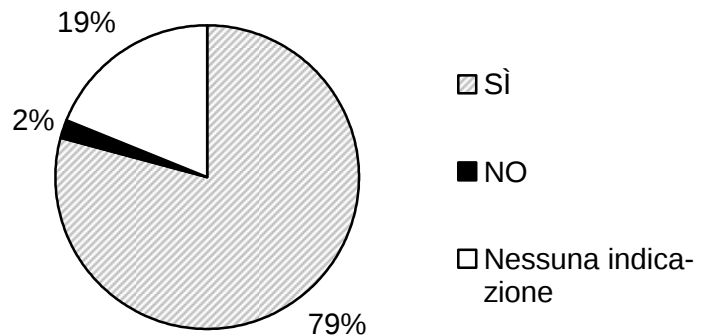
Oltre al termine vincolante, il progetto di legge prevede pure che in caso di **deficit prevedibili** del conto di ammortamento, eventuali misure di sgravio possano essere adottate già in anticipo. L'**UDC**, **economiesuisse** e l'**Unione degli imprenditori** chiedono una forma più vincolante di **questi risparmi precauzionali**, che l'Assemblea federale deve imperativamente decidere. Essi sono dell'avviso che la disposizione potestativa dell'articolo 17c dovrebbe essere riformulata in un impegno. A questo scopo il **PS** chiede che l'articolo 17c sui **risparmi a titolo precauzionale** venga stralciato **senza sostituzione**. La disposizione potestativa rappresenterebbe una «sovraregolamentazione», poiché i risparmi precauzionali sarebbero possibili già nel quadro del freno all'indebitamento.

2.5 Importi d'ammortamento

La norma complementare proposta stabilisce in maniera vincolante la durata massima di ammortamento di disavanzi straordinari. L'ammontare degli importi annui di ammortamento non sono oggetto di regolamentazione.

Fig. 7: Domanda 5 – Quota risposte in percento

Anche voi siete del parere che gli importi annui d'ammortamento non debbano essere prestabiliti, ma che il loro ammontare debba essere fissato da Consiglio federale e Parlamento nel quadro del termine d'ammortamento fissato?



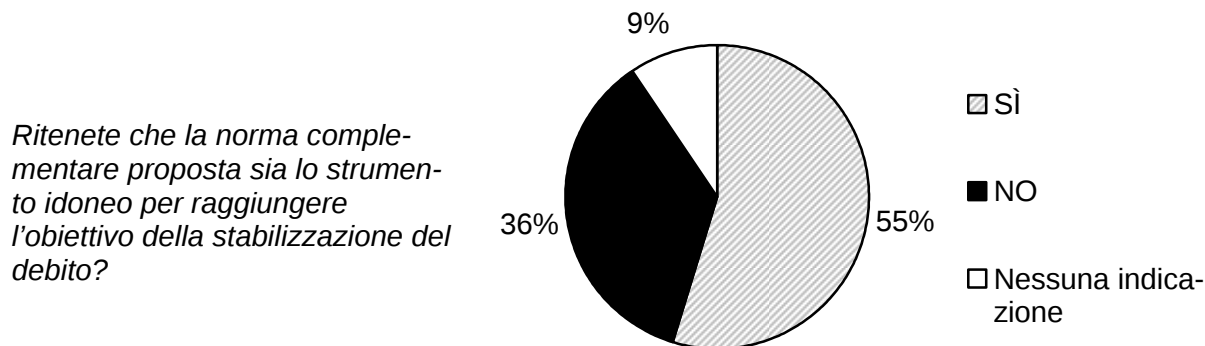
La proposta di mantenere **flessibili gli importi annui di ammortamento** è stata **largamente appoggiata** dai partecipanti alla consultazione. La CDCF, tutti i Cantoni, il PLR, il PS, I Verdi, l'Unione delle Città, economiesuisse, l'Unione sindacale, Travail.Suisse, la Fédération des Entreprises Romandes, l'associazione Infra, il TCS e il SIC Svizzera sono tutti d'accordo affinché Consiglio federale e Parlamento godano di una certa flessibilità in ordine alla definizione degli importi di ammortamento. Solo il PPD è **contrario alla flessibilità** e chiede che per definire gli importi annui di ammortamento venga ancorato nella legge uno stabile meccanismo quale principio.

2.6 Norma complementare - lo strumento idoneo

Oltre **la metà degli interpellati** è del parere che la **norma complementare** proposta è lo **strumento idoneo** per raggiungere l'obiettivo della stabilizzazione del bilancio. In questo punto il consenso è meno ampio rispetto alla domanda 1 ove si tratta del principio di sottoporre il bilancio straordinario a una norma istituzionale. Questa è la dimostrazione che molti partecipanti alla consultazione non mettono in questione la **necessità della norma**, ma che a livello di **impostazione concreta desiderano apportarvi modifiche**.

Con la domanda numero 6, i **Cantoni contrari a una normativa per il bilancio straordinario** (BS, VD, NE, JU) respingono anche l'impostazione concreta proposta nella procedura di consultazione. Il Cantone di **Ginevra** approva il principio di una norma istituzionale, ma respinge la norma complementare ritenendola troppo restrittiva. La **maggior parte dei Cantoni** è **favorevole** sia **al principio della norma istituzionale** sia **al progetto di legge concreto**. Questi Cantoni vincolano però la loro adesione a concessioni in ordine al termine di ammortamento e al computo di entrate straordinarie considerevoli.

Fig. 8: Domanda 6 – Quota risposte in percento



Il **PS** e i **Verdi** respingono il principio di una norma istituzionale e l'impostazione concreta proposta dal Consiglio federale. Per contro il **PLR**, il **PPD** e l'**UDC** approvano le due cose. Sebbene sostenga la compensazione del bilancio straordinario, il **PEV** respinge tuttavia la norma complementare.

Tra le associazioni e le cerchie interessate il **TCS**, **costruçõesvizzera**, **strasseschweiz**, l'**associazione Infra** e l'**Unione professionale dell'automobile** sono di principio favorevoli alla norma, ma respingono l'impostazione proposta con la motivazione della mancanza del privilegio delle uscite per investimenti. L'**Associazione dei Comuni** e il **Gruppo per le regioni di montagna** accolgono la proposta a condizione che il settore dei trasferimenti (Confederazione a Cantoni e Comuni) venga escluso dai risparmi. L'**Unione delle arti e mestieri**, **economiesuisse** e l'**Unione degli imprenditori** approvano, oltre al principio di una norma istituzionale, anche la norma complementare. L'**Unione sindacale**, **Travail.Suisse**, l'**Unione dei contadini**, **SIC Svizzera** e il **SEV** respingono entrambe.

2.7 Altre osservazioni

Le **disposizioni transitorie** (art. 66 cpv. 1 nuova LFC) *prescrivono* che l'avere del conto di compensazione sarà verosimilmente ridotto di 1,1 miliardi al momento dell'entrata in vigore della norma complementare. Questo importo corrisponde all'atteso **deficit cumulato del bilancio straordinario** dall'introduzione del freno all'indebitamento nel 2003 fino alla prevista introduzione della norma complementare (1° gennaio 2010). Per evitare un aumento del debito, il Consiglio federale ha finora compensato i deficit del bilancio straordinario con eccedenze strutturali nel bilancio ordinario. Queste eccedenze strutturali sono state accreditate al conto di compensazione.

Il **PS** come pure i **Cantoni di Vaud** e **Neuchâtel** si sono espressi sull'articolo 66 capoverso 1 (nuovo). Essi respingono la disposizione con l'argomentazione che senso e scopo del conto di compensazione è poter compensare i deficit nel bilancio ordinario. La riduzione del conto di compensazione corrisponderebbe di fatto a un'**introduzione retroattiva della norma complementare**. Questa operazione viene **respinta** dai suddetti partecipanti alla consultazione.

Allegato

A Elenco dei partecipanti alla consultazione

Cantoni	
AG	Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
AR	Appenzell Ausserrhoden
BE	Bern
BL	Basel-Landschaft
BS	Basel-Stadt
FR	Freiburg
GE	Genf
GL	Glarus
GR	Graubünden
JU	Jura
LU	Luzern
NE	Neuenburg
NW	Nidwalden
OW	Obwalden
SG	St. Gallen
SH	Schaffhausen
SO	Solothurn
SZ	Schwyz
TG	Thurgau
TI	Ticino
UR	Uri
VD	Waadt
VS	Wallis
ZG	Zug
ZH	Consiglio di Stato del Cantone di Zurigo
CDCF	Conferenza dei direttori cantonali delle finanze
Partiti	
PCS	Partito cristiano sociale
PPD	Partito popolare democratico
PEV	Partito evangelico svizzero
PLR	Partito liberale-radicale
I Verdi	Partito ecologista svizzero (PES)
PS	Partito socialista svizzero
UDC	Unione Democratica di Centro
Comuni	Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna
Gruppo per le regioni di montagna	Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Associazione dei Comuni	Associazione dei Comuni Svizzeri (SGeV)
Unione delle Città	Unione delle Città Svizzere (UCS)
Associazioni mantello dell'economia	
Unione degli imprenditori	Unione svizzera degli imprenditori (USI)
Unione dei contadini	Unione svizzera dei contadini (USC)
economiesuisse	economiesuisse
Unione sindacale	Unione sindacale svizzera (USS)

Norma complementare al freno all'indebitamento

Unione delle arti e mestieri	Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)
Travail.Suisse	Travail.Suisse (TS)
Altre cerchie interessate	
Unione professionale dell'automobile	Unione professionale svizzera dell'automobile (UPSA)
costruionesvizzera	costruionesvizzera (organizzazione nazionale della costruzione)
Centre Patronal	Centre Patronal (Cp)
FER	Fédération des Entreprises Romandes
Infra	Associazione Infra
SIC Svizzera	Società svizzera degli impiegati di commercio
SEV	Sindacato del personale dei trasporti
Strasseschweiz	Verband des Strassenverkehrs FRS
TCS	Touring Club Svizzero
Privati	Privati

B Abbreviazioni

Le abbreviazioni dei Cantoni, dei partiti e delle associazioni figurano nell'**elenco dei partecipanti alla consultazione**.

Ulteriori abbreviazioni:

AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
AD	Assicurazione contro la disoccupazione
IPG	Indennità per perdita di guadagno
LFC	Legge sulle finanze della Confederazione
AI	Assicurazione per l'invalidità

Indice delle figure

Fig. 1: Domanda 1 – Quota risposte in percento	8
Fig. 2: Domanda 2a – Quota risposte in percento	10
Fig. 3: Domanda 2b – Quota risposte in percento	11
Fig. 4: Domanda 2c – Quota risposte in percento	12
Fig. 5: Domanda 3 – Quota risposte in percento	13
Fig. 6: Domanda 4 – Quota risposte in percento	14
Fig. 7: Domanda 5 – Quota risposte in percento	15
Fig. 8: Domanda 6 – Quota risposte in percento	16