



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF

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

Disegno per la consultazione concernente la revisione della legge sulle finanze della Confederazione

Rapporto esplicativo

Aprile 2008

Compendio

Con il freno all'indebitamento la Confederazione ha introdotto uno strumento che impedisce l'aumento dell'indebitamento a seguito di deficit nel bilancio ordinario. Il bilancio straordinario rimane nondimeno una possibile causa di indebitamento.

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. La gestione del bilancio straordinario nell'ambito 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. 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 del debito.

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

La norma complementare proposta adempie tutti i requisiti essenziali. In primo luogo, essa è conforme alla Costituzione. Adempie il mandato costituzionale (art. 126 cpv. 1 Cost.) di realizzare l'equilibrio a lungo termine delle entrate e delle uscite. Le disposizioni costituzionali relative al freno all'indebitamento prevedono esplicitamente il fabbisogno finanziario eccezionale. Questo «privilegio» a favore delle uscite straordinarie è ulteriormente garantito dalla norma complementare, 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 previsti. È pertanto possibile tenere conto di restrizioni politico-finanziarie di breve termine come pure della situazione economica globale. In terzo luogo, grazie alla sua flessibilità e alla posteriorità del risanamento del bilancio straordinario rispetto al bilancio ordinario la suddetta norma è anche compatibile con la congiuntura.

L'applicazione della norma complementare impedisce a medio termine un aumento del debito della Confederazione per il tramite delle uscite straordinarie. Conformemente al freno all'indebitamento neppure la norma complementare impone una riduzione del debito della Confederazione. L'obiettivo primario è stabilizzare il debito nominale della Confederazione, in modo che il suo rapporto rispetto alla creazione di valore economico (il tasso di indebitamento) regredisca costantemente. Come il freno all'indebitamento la norma complementare stabilisce unicamente un

obiettivo minimo. Nell'ambito dell'allestimento del preventivo e del piano finanziario, il Consiglio federale e il Parlamento possono perseguire in ogni momento un obiettivo più ambizioso, ossia la riduzione nominale del debito. Per concludere occorre far presente che il debito lordo della Confederazione si ridurrà di oltre dieci miliardi se i mutui concessi per il tramite della tesoreria al fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione e gli anticipi al Fondo per i grandi progetti ferroviari saranno rimborsati in conformità alla legge.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali del progetto	5
1.1 Situazione iniziale	5
1.1.1 Problematica	5
1.1.2 Freno all'indebitamento e bilancio straordinario	6
1.2 La nuova normativa proposta: la norma complementare	9
1.3 Esigenze	13
1.3.1 Valore di riferimento	13
1.3.2 Conformità alla Costituzione	14
1.3.3 Compatibilità con la congiuntura	14
1.3.4 Flessibilità	14
1.4 Varianti di soluzione scartate	15
1.4.1 Ammortamento tramite il conto di compensazione	15
1.4.2 Ammortamento singolo	16
1.4.3 Ammortamento degressivo	16
1.4.4 Ammortamento in funzione del tetto di spese	17
1.5 Motivazione e valutazione della norma complementare proposta	18
1.5.1 Valore di riferimento	18
1.5.2 Conformità alla Costituzione	21
1.5.3 Compatibilità con la congiuntura	24
1.5.4 Flessibilità	26
1.6 Introduzione e disposizione transitoria	26
1.7 Simulazioni di calcolo	28
1.8 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	30
2 Commento ai singoli articoli	32
3 Ripercussioni	34
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	34
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	35
3.3 Ripercussioni per l'economia	35
3.4 Altre ripercussioni	36
4 Rapporto con il programma di legislatura	36
5 Aspetti giuridici	36
5.1 Costituzionalità	36
5.2 Forma dell'atto legislativo	37
5.3 Assoggettamento al freno all'indebitamento	37
5.4 Delega di competenze legislative	37
Appendice 1: Bilancio del freno all'indebitamento	38
Appendice 2: Esempi in cifre delle varianti scartate	40
Atto normativo (<i>Avamprogetto</i>)	44

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Problematica

Gli anni Novanta sono stati caratterizzati da un aumento massiccio del debito della Confederazione. Tra il 1990 e il 2005 il debito della Confederazione è più che triplicato, raggiungendo quota 130 miliardi, pari a un tasso di indebitamento¹ del 28 per cento. Questa evoluzione del debito può essere ricondotta a tre cause principali: i deficit del conto ordinario di finanziamento (nel corso di questi 16 anni solo due risultati hanno presentato eccedenze), le uscite straordinarie nel contesto dei vecchi oneri (ad es. rifinanziamento delle imprese pubbliche e assunzione del deficit di copertura delle casse pensioni pubbliche), nonché il finanziamento dei mutui di tesoreria.

Con l'introduzione del freno all'indebitamento nel 2003 è stata eliminata efficacemente la causa principale – i deficit di finanziamento (cfr. appendice 1). Il freno all'indebitamento garantisce l'equilibrio del bilancio ordinario sull'arco di un ciclo congiunturale. La via di risanamento del bilancio della Confederazione percorsa dal 2003 ha consentito di raggiungere, rispettivamente di superare, gli obiettivi fissati finora. Grazie all'attuazione conseguente del PSg 03 e del PSg 04 il livello delle uscite ha potuto essere ridotto di circa cinque miliardi. Questa disciplina in fatto di uscite e la buona congiuntura hanno consentito di eliminare più rapidamente i deficit strutturali degli anni 2003–2005 e di realizzare eccedenze strutturali fin dal 2006. Il bilancio positivo del freno all'indebitamento si rispecchia nell'evoluzione del debito della Confederazione. Questo si è ridotto di 10 miliardi rispetto al livello massimo del 2005 (130 mia.), attestandosi a quota 120 miliardi nell'esercizio contabile 2007.

Nel quadro del freno all'indebitamento le uscite straordinarie sono ulteriormente possibili. I casi previsti dalla legge concernono eventi eccezionali che sfuggono al controllo della Confederazione (ad es. catastrofi naturali), ma anche adeguamenti del modello contabile e concentrazione di pagamenti dovuta al sistema contabile. Le uscite straordinarie sono escluse esplicitamente dal calcolo delle uscite ordinarie massime ammesse. Esse possono pertanto determinare un aumento ulteriore del debito se non sono compensate per il tramite di entrate straordinarie o di eccedenze strutturali del bilancio ordinario.

Sebbene i vecchi oneri siano stati in gran parte eliminati, si verificheranno sempre eventi che giustificano un fabbisogno finanziario eccezionale. È quanto illustrano le uscite straordinarie di 5,2 miliardi approvate con il preventivo del 2008. Una norma fiscale completa come il freno all'indebitamento deve prevedere eccezioni affinché gli eventi menzionati qui sopra non provochino una riduzione drastica delle uscite ordinarie che potrebbe pregiudicare l'adempimento dei compiti da parte della Confederazione. D'altra parte per far sì che le uscite straordinarie non svuotino di significato i principi del freno all'indebitamento, il Consiglio federale ha pianificato eccedenze strutturali sia nel preventivo, sia negli anni del piano finanziario. Queste eccedenze superiori alle prescrizioni minime del freno all'indebitamento sono destinate a garantire il controfinanziamento dei deficit del bilancio straordinario. Le

¹ Debito in percento del prodotto interno lordo (PIL).

Camere federali hanno sostenuto questa strategia adottando i preventivi del 2007 e del 2008.

Il presente disegno di legge intende completare il freno all'indebitamento in maniera tale che a livello di legge venga disciplinato, sulla base di una norma, non soltanto l'equilibrio del bilancio ordinario, ma anche quello del bilancio straordinario. Una simile norma ha anche un effetto preventivo contro eventuali interpretazioni troppo generose della normativa d'eccezione che potrebbero fondarsi sul margine di interpretazione attuale della definizione di eventi eccezionali ai sensi del freno all'indebitamento.

Per quanto concerne la terza causa principale di evoluzione del debito – il finanziamento dei mutui di tesoreria – non sussiste, perlomeno nell'ottica attuale, la necessità di una norma complementare o di una norma nel quadro della legge sulle finanze della Confederazione. I mutui di tesoreria sono concessi all'assicurazione contro la disoccupazione e al Fondo per i grandi progetti ferroviari. Essi non sono gestiti per il tramite del conto di finanziamento, ma determinano comunque un flusso di capitale e un aumento del debito lordo. A fine 2007 i mutui che dovevano essere ancora rimborsati ammontavano a 11,8 miliardi, importo pari a circa il 10 per cento del debito lordo della Confederazione (121 mia. a fine 2007). In entrambi i casi le leggi corrispondenti prevedono nondimeno meccanismi che garantiscono il rimborso integrale degli anticipi e dei mutui tramite eccedenze, rispettivamente entrate a destinazione vincolata. Rimborsando i mutui di tesoreria è nuovamente ipotizzabile un volume di debito della Confederazione di poco più di 100 miliardi.

1.1.2 Freno all'indebitamento e bilancio straordinario

Le basi legali del freno all'indebitamento e della gestione finanziaria della Confederazione figurano negli articoli 100 e 126² della Costituzione federale (Cost.), come pure nella legge del 7 ottobre 2005³ sulle finanze della Confederazione (LFC). Queste disposizioni legali, da un lato, spiegano il freno all'indebitamento e, dall'altro, motivano l'esigenza di un'adeguata presa in considerazione della congiuntura. La descrizione dettagliata degli obiettivi e del funzionamento del freno all'indebitamento può essere desunta dal messaggio del 5 luglio 2000⁴ sul freno all'indebitamento, come pure dal messaggio del 2 luglio 2003⁵ relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione.

Qui di seguito sono illustrati in sintesi singoli aspetti del freno all'indebitamento, importanti ai fini di una comprensione della tematica del bilancio straordinario.

Regola delle uscite

Il freno all'indebitamento è basato su una regola semplice: sull'arco di un ciclo congiunturale le uscite non devono essere superiori alle entrate. L'importo massimo delle uscite (tetto di spese) è vincolato all'ammontare delle entrate, ma comunque rettificato in funzione di un fattore che tiene conto della situazione congiunturale («fattore congiunturale» o «fattore k»). Se l'economia si trova in una situazione di eccessiva capacità produttiva, il tetto di spese è inferiore alle entrate e la Confedera-

2 RS 101
3 RS 611.0
4 FF 2000 4047
5 FF 2003 4857

zione deve generare eccedenze. In caso contrario, la formula consente un deficit: le uscite possono superare le entrate. Le entrate e le uscite sono equilibrate sull'arco dell'intero ciclo congiunturale.

Conto di compensazione

Dato che le prescrizioni del freno all'indebitamento devono essere prese in considerazione anzitutto nell'allestimento del preventivo (conformemente all'art. 13 cpv. 1 LFC), occorre che le stesse siano rispettate anche all'atto della sua esecuzione. Questa funzione è assunta dal conto di compensazione. Si tratta di una statistica gestita distintamente dal consuntivo della Confederazione e in cui sono registrati precedenti superamenti, sia positivi sia negativi, rispetto alle prescrizioni del freno all'indebitamento. Il conto di compensazione consente pertanto il controllo del raggiungimento degli obiettivi: nel quadro del consuntivo le uscite massime ammesse sono poi ricalcolate sulla base dei valori effettivi delle entrate e delle uscite e delle previsioni rivedute di crescita economica e confrontate con le uscite totali effettivamente operate. La differenza è accreditata o addebitata al conto di compensazione. Lo stato del conto di compensazione costituisce un parametro per determinare lo scostamento dall'obiettivo di stabilizzazione del debito della Confederazione. Un disavanzo del conto di compensazione significa che il debito è aumentato di un importo corrispondente, mentre un'eccedenza significa che il debito è diminuito di un importo corrispondente.

Gli accrediti e gli addebiti al conto di compensazione possono avere origini diverse. Si può trattare di errori di stima delle entrate o della crescita economica. Se la situazione congiunturale è buona, le stime delle entrate sono per esperienza piuttosto basse e su questa base vengono poi fissate anche le uscite massime ammesse. La rettificazione al momento della chiusura dei conti determina un accredito corrispondente. In caso di rallentamento della congiuntura si verifica esattamente il contrario. Si può trattare d'altra parte di differenze non previste delle uscite effettive rispetto ai valori del preventivo (oltre a eventuali previsioni di eccedenze strutturali).

Sanzioni

Se il conto di compensazione presenta un disavanzo, la legge prescrive che questo sia compensato sull'arco di più anni (conformemente all'art. 17 LFC). La compensazione è effettuata per il tramite della riduzione delle uscite massime ammesse nei preventivi. Le misure vengono inasprite se il disavanzo supera il sei per cento delle uscite totali dell'esercizio annuale precedente. La compensazione deve imperativamente essere eseguita entro i tre esercizi annuali successivi. Non sono invece previste misure nel caso di eccedenze del conto di compensazione.

Bilancio straordinario

Il freno all'indebitamento prevede che le entrate straordinarie non siano prese in considerazione nel calcolo del tetto di spese. Esse sono destinate alla riduzione del debito e non possono essere utilizzate per finanziare le uscite ordinarie. Dal canto loro le uscite straordinarie aumentano le uscite massime ammesse. In altre parole, esse non devono essere controfinanziate mediante riduzioni delle uscite ordinarie. In questo modo si garantisce che queste transazioni, sovente uniche e imprevedibili, non causino forti oscillazioni sul versante delle uscite ordinarie e non pregiudichino l'adempimento dei compiti statali. Affinché la regola di base del freno all'indebitamento non sia elusa, il fabbisogno finanziario eccezionale deve essere approvato dalla maggioranza qualificata delle due Camere. Inoltre tale fabbisogno

deve essere documentato da un importo minimo nel bilancio della Confederazione (0,5 % delle uscite totali).

Come già detto, nel caso di eventi eccezionali, come gravi recessioni e catastrofi naturali, può essere fatto valere un fabbisogno finanziario eccezionale. Oltre che per simili eventi radicali, le uscite straordinarie sono autorizzate in caso di concentrazione di pagamenti dovuta al sistema contabile e di adeguamenti del modello contabile. Le esperienze accumulate dall'introduzione del freno all'indebitamento mostrano che sono soprattutto queste due ultime condizioni a lasciare spazio a un certo margine di interpretazione.

La tabella 1 presenta una sintesi delle entrate e uscite straordinarie dall'introduzione del freno all'indebitamento. Per quanto concerne il 2008 sono stati inseriti i valori del preventivo⁶. Dall'epoca dell'introduzione del freno all'indebitamento il totale delle uscite straordinarie supera di circa 0,8 miliardi (o del 7 %) quello delle entrate straordinarie. Nel 2004 le uscite straordinarie ammontano a 1,1 miliardi. Per quanto concerne il 2007 siamo in presenza di un caso speciale, ossia il trasferimento al Fondo di compensazione dell'AVS del ricavo della vendita dell'oro della BNS, ossia 7,7 miliardi. Questo importo costituisce altresì una parte delle entrate straordinarie del 2005, data alla quale la BNS ha versato questo importo alla Confederazione. Per il 2008 sono preventivate uscite straordinarie pari a 5,2 miliardi. Si sono registrate entrate straordinarie negli anni 2005–2007, consecutive di volta in volta alla vendita di azioni Swisscom, per rispettivi 1,4 (2005), 3,2 (2006) e 0,8 miliardi (2007). Nel Preventivo 2008 sono previste entrate straordinarie di 0,2 miliardi in relazione all'introduzione della tassa di incentivazione CO₂ sui combustibili⁷.

La necessità di intervenire in questo settore sussiste anche se le uscite straordinarie non sono risultate finora sensibilmente superiori alle entrate straordinarie. Da un canto si devono prospettare anche in futuro ulteriori uscite straordinarie, ad esempio per la ricapitalizzazione delle FFS in vista del risanamento della loro cassa pensioni. D'altro canto, la gestione delle azioni Swisscom non permetterà più di realizzare entrate straordinarie paragonabili a quelle del 2006, a causa della riduzione significativa della partecipazione nel corso degli ultimi anni.

⁶ Decreto federale I del 18 dicembre 2007 concernente il preventivo per il 2008 (FF **1123** 2008).

⁷ Cfr. messaggio concernente il preventivo per il 2008 (del 22 agosto 2007)

Tabella 1: Bilancio straordinario 2003–2008

<i>Mio. fr.</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale
Entrate straordinarie [1]			8'388	3'203	754	230	12'575
Uscite straordinarie [2]		1'121			7'038	5'247	13'406
Saldo [3]=[1]-[2]	-	-1'121	8'388	3'203	-6'284	-5'017	-831
Saldo cumulato [4]	-	-1'121	7'267	10'470	4'186	-831	

1.2 La nuova normativa proposta: la norma complementare

Ai fini dell'attuazione del freno all'indebitamento è di importanza fondamentale che il fabbisogno finanziario eccezionale possa ulteriormente essere fatto valere in caso di situazioni straordinarie. Una simile normativa d'eccezione è necessaria perché non è possibile integrare tutte le eventualità all'interno della struttura del freno all'indebitamento. Da un lato perché taluni eventi non sono prevedibili e talvolta nemmeno controllabili. Dall'altro perché un fabbisogno finanziario eccezionale può verificarsi – come del resto a più riprese nel corso degli ultimi anni – anche a seguito di adeguamenti del modello contabile, come pure di una concentrazione straordinaria di pagamenti dovuta ad esempio a modifiche delle modalità di versamento dei sussidi. Le uscite straordinarie possono però aumentare il debito nominale della Confederazione anche nel caso di una politica finanziaria conforme al freno all'indebitamento. Ciò è in contraddizione con il mandato costituzionale dell'articolo 126 capoverso 1 della Costituzione: « La Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate».

La norma complementare non è destinata né a modificare, né a sostituire, ma solo a completare – proprio come dice il suo nome. Essa reca una norma per il risanamento del bilancio straordinario. L'obiettivo della norma complementare è impedire a medio termine l'incremento del debito della Confederazione per il tramite delle uscite straordinarie. Conformemente al freno all'indebitamento neppure la norma complementare persegue una riduzione del debito della Confederazione. 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, poiché sia il freno all'indebitamento, sia la norma complementare costituiscono prescrizioni minime. Le uscite straordinarie possono ad esempio essere compensate prima o più rapidamente di quanto previsto dalla legge.

L'idea di fondo della norma complementare consiste nel compensare i deficit del bilancio straordinario entro un periodo fisso di tempo, a condizione che il bilancio ordinario sia stato risanato. La norma complementare proposta è conforme alla Costituzione e compatibile con la congiuntura, come pure flessibile a livello di fissazione dell'importo dei risparmi. Simultaneamente essa garantisce l'equilibrio del bilancio straordinario su un periodo di sei anni al massimo.

La norma complementare deve essere strutturata come norma istituzionale concreta. Il Consiglio federale sottopone alle Camere federali le modifiche necessarie a livello

di legge. I principi della norma complementare sono realizzati per il tramite di una revisione della legge sulle finanze della Confederazione.

La norma complementare proposta consta per l'essenziale dei seguenti elementi (una spiegazione dettagliata figura al n. 1.3):

Tenuta di un conto di ammortamento

In maniera analoga al conto di compensazione deve essere gestita distintamente dal consuntivo una statistica del bilancio straordinario, il cosiddetto conto di ammortamento. Le uscite straordinarie sono addebitate a questo conto di ammortamento, mentre le entrate straordinarie vi sono accreditate. Le entrate straordinarie a destinazione vincolata e le corrispondenti uscite straordinarie non sono allibrate nel conto di ammortamento. Lo stato del conto di ammortamento rispecchia il saldo cumulato del bilancio straordinario. Il suo calcolo decorre dall'introduzione della norma complementare. Il conto di ammortamento è documentato ogni anno nel quadro del consuntivo.

Eliminazione dei disavanzi del conto di ammortamento

I disavanzi del conto di ammortamento devono essere imperativamente compensati sull'arco dei sei esercizi annuali successivi per il tramite della riduzione delle uscite massime ammesse secondo il freno all'indebitamento. In altre parole, i deficit del bilancio straordinario devono essere compensati attraverso eccedenze strutturali del bilancio ordinario. Se a seguito di un'ulteriore uscita straordinaria il disavanzo del conto di ammortamento aumenta di oltre lo 0,5 per cento rispetto al tetto di spese ai sensi del freno all'indebitamento (il che corrisponde attualmente a circa 300 mio.), il termine di sei anni decorre nuovamente. La struttura concreta della norma complementare accorda al Consiglio federale e al Parlamento un margine di manovra nel risanamento del bilancio straordinario. A condizione di rispettare la limitazione temporale, tale circostanza consente di stabilire in misura ampiamente autonoma l'importo dei risparmi annui e la loro ripartizione sui singoli anni. Questa flessibilità permette altresì al Consiglio federale e al Parlamento di tenere conto della situazione congiunturale e del problema delle uscite vincolate per legge o per contratto. La prescrizione di un termine per l'assestamento del conto di ammortamento garantisce la definizione di una pianificazione vincolante per la compensazione dei disavanzi.

È dato l'obbligo di equilibrare il conto di ammortamento se questo presenta un disavanzo. Una politica finanziaria previdente esige però molto di più: le misure di risparmio per uscite straordinarie prevedibili devono essere realizzate tempestivamente. La norma complementare proposta consente pertanto riduzioni preventivabili delle uscite massime ammesse. Concretamente l'Assemblea federale può ordinare risparmi preventivabili nell'ambito del bilancio ordinario per compensare i disavanzi prevedibili del conto di ammortamento.

Posteriorità

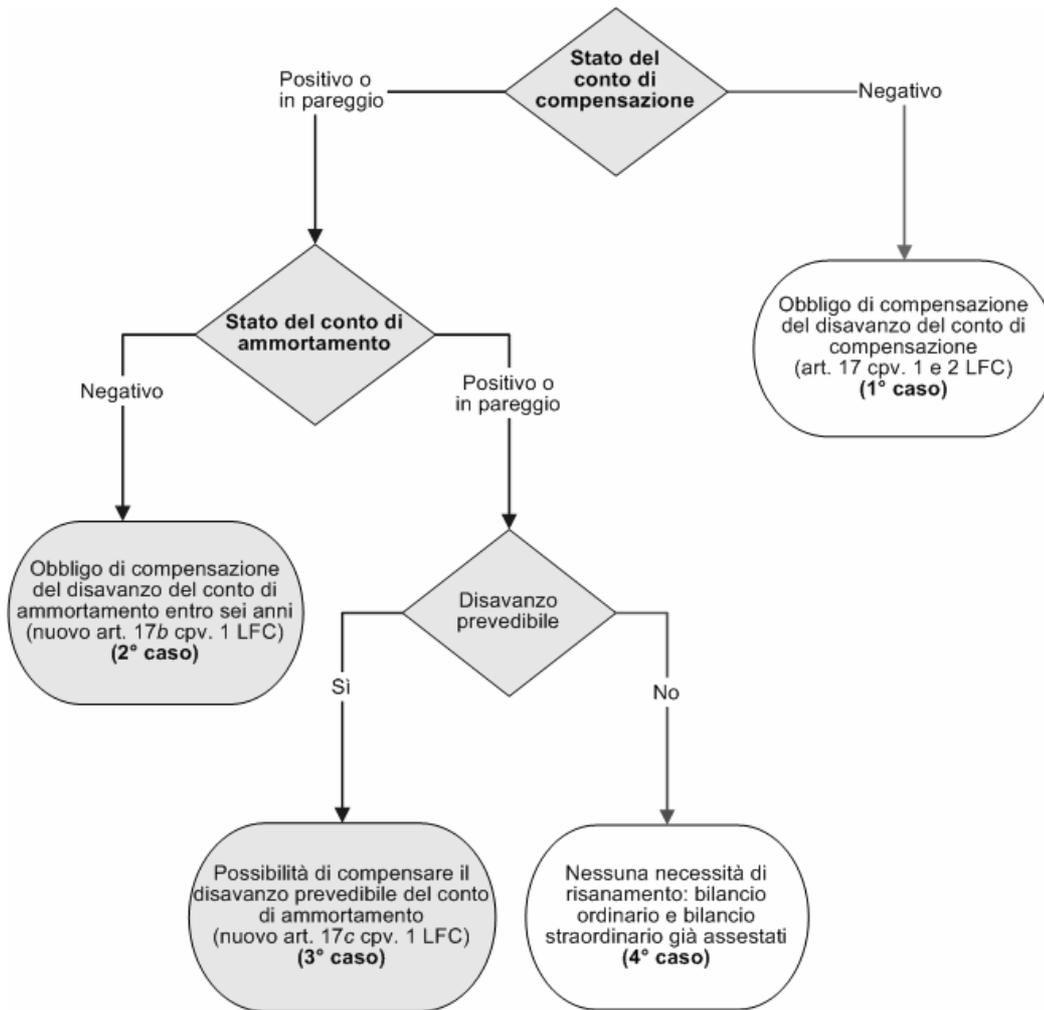
L'obbligo di eliminare i disavanzi del conto di ammortamento sussiste soltanto se il conto di ammortamento è in positivo o è in pareggio. Il risanamento dei deficit del bilancio straordinario è pertanto effettuato «posteriormente» a quello del bilancio ordinario; l'indebitamento a seguito del bilancio straordinario deve essere eliminato soltanto se il bilancio ordinario è in pareggio e se non sono necessarie ulteriori misure di risparmio a causa dei disavanzi del conto di ammortamento. La «posteriorità» della norma complementare ne garantisce la sua costituzionalità.

L'osservanza della posteriorità è garantita anche nel caso della compensazione volontaria dei disavanzi prevedibili. Gli ammortamenti preventivabili delle uscite straordinarie sono possibili soltanto se il bilancio ordinario è assestato.

Sintesi dell'attuazione della norma complementare

Lo schema 1 illustra in sintesi l'attuazione della norma complementare. Il punto di partenza è costituito dallo stato del conto di ammortamento. Conformemente all'articolo 17 capoversi 1 e 2 LFC, se il conto di ammortamento presenta uno stato negativo – ad esempio in seguito a una stima eccessiva delle entrate in un periodo di recessione – occorre anzitutto assestare il bilancio ordinario (caso 1). Solo ad avvenuto assestamento e se il conto di compensazione è nuovamente in positivo o in pareggio il disavanzo può essere eliminato nel conto di ammortamento del bilancio straordinario.

Schema 1: Attuazione della norma complementare



Il conto di ammortamento fornisce una visione d'insieme del bilancio straordinario. Se le uscite straordinarie superano le entrate straordinarie, il conto di ammortamento presenta un disavanzo, ossia lo stato del conto è negativo. In questo caso è previsto di compensare imperativamente il disavanzo del bilancio straordinario sull'arco dei sei esercizi annuali successivi (caso 2, nuovo art. 17b cpv. 1 LFC). Se durante questo periodo il conto di compensazione registra un segno negativo, l'obbligo di equilibrare il conto di ammortamento è differito fintantoché non sarà eliminato il disavanzo del conto di compensazione.

Il conto di ammortamento è presentato unitamente al consuntivo e si riferisce pertanto al passato. Esso informa in merito al saldo cumulato del bilancio straordinario alla fine dell'esercizio annuale precedente. Come mostrano le esperienze fatte nel corso degli ultimi anni, una parte dell'ammontare delle uscite straordinarie può essere prevista molto bene già nell'ambito degli adeguamenti del modello contabile e della concentrazione di pagamenti dovuta al sistema contabile. Per questa ragione, anche nel caso di disavanzi attesi deve essere possibile conseguire risparmi preventivabili per equilibrare il conto di ammortamento (caso 3, nuovo art. 17c cpv. 1 LFC).

Se il conto di compensazione e il conto di ammortamento sono in pareggio o in positivo, né si attendono disavanzi sul conto di ammortamento, si è in presenza di un caso auspicabile sotto il profilo della politica finanziaria: il bilancio ordinario e il bilancio straordinario sono assestati; non sono necessarie misure di risanamento (caso 4).

1.3 Esigenze

Esistono numerose possibilità di impostare le norme relative alla politica finanziaria. Qui di seguito sono illustrati i criteri essenziali della norma complementare. Le principali questioni in questo ambito riguardano il corretto valore di riferimento, la conformità alla Costituzione, la compatibilità con la congiuntura e la flessibilità a livello di politica finanziaria.

1.3.1 Valore di riferimento

Al fine di reagire in maniera appropriata a eventi eccezionali, ad esempio a catastrofi naturali o adeguamenti del modello contabile, il freno all'indebitamento prevede che l'importo massimo delle uscite possa essere aumentato a determinate condizioni. Se si vuole garantire durevolmente la stabilizzazione dell'indebitamento della Confederazione, occorre pertanto assoggettare a una norma il fabbisogno finanziario eccezionale: le uscite straordinarie devono essere controfinanziate, ma comunque sull'arco di più anni.

Se è vero che le uscite straordinarie devono palesemente confluire nel valore di riferimento della norma complementare, si pone nondimeno la questione del trattamento delle entrate straordinarie. È possibile usarle per il finanziamento delle uscite straordinarie?

Nel contesto del freno all'indebitamento le entrate straordinarie, per il fatto che in linea di massima sono uniche, non possono essere utilizzate per il finanziamento delle uscite ordinarie. Ai sensi dell'articolo 13 capoverso 2 LFC per entrate straordinarie si intendono le entrate straordinarie da investimenti consecutive alla vendita di partecipazioni, come le azioni Swisscom, e le entrate straordinarie da regalie e concessioni. Conformemente alle disposizioni del freno all'indebitamento, le entrate straordinarie non rientrano nel calcolo delle uscite massime ammesse.

Il freno all'indebitamento è finalizzato alla stabilizzazione del debito lordo della Confederazione^{8,9}. Nel 2001, con l'accettazione del freno all'indebitamento, questo obiettivo è stato approvato dalla stragrande maggioranza della popolazione (l'85 % ca.) e rimane tuttora valido. Una norma complementare che non accreditasse le eventuali entrate straordinarie andrebbe oltre l'obiettivo del freno all'indebitamento. Una simile norma complementare perseguirebbe la riduzione del debito lordo nominale della Confederazione, poiché le uscite straordinarie dovrebbero essere integralmente compensate sull'arco di più anni, mentre le entrate straordinarie diminuirebbero il debito della Confederazione. Come valore di riferimento si raccomanda pertanto il saldo cumulato del bilancio straordinario. In altre parole le uscite straordinarie devono essere ammortate dopo deduzione delle entrate straordinarie.

⁸ FF 2000 4078 segg.

⁹ Con la stabilizzazione del debito della Confederazione il freno all'indebitamento prescrive un obiettivo minimo. Il superamento di questo obiettivo, ossia l'eliminazione del debito, è possibile in ogni momento nel quadro del preventivo e del piano finanziario e non è in contraddizione con il freno all'indebitamento.

1.3.2 Conformità alla Costituzione

Conformemente all'articolo 126 capoverso 1 della Costituzione, la Confederazione deve equilibrare a lungo termine le sue uscite ed entrate. Nella formulazione di questo principio non fa distinzione tra uscite ordinarie e uscite straordinarie. Ciò significa che oltre al bilancio ordinario deve essere equilibrato anche il bilancio straordinario.

Le disposizioni costituzionali relative al freno all'indebitamento (art. 126 cpv. 3 Cost.) esigono nondimeno un trattamento differenziato delle uscite ordinarie e delle uscite straordinarie; il fabbisogno finanziario eccezionale è «privilegiato» rispetto alle uscite ordinarie. Esso aumenta le uscite massime ammesse e non viene addebitato al conto di compensazione. Per tenere conto di questo privilegio costituzionale, è necessario che il meccanismo complementare di controfinanziamento del bilancio straordinario sia strutturato con maggiore moderazione di quello che disciplina il superamento delle prescrizioni in ambito di bilancio ordinario (art. 17 LFC).

Dato che il privilegio costituzionale a favore delle uscite straordinarie rimane adeguato sotto il profilo materiale, le basi costituzionali del freno all'indebitamento non devono essere modificate. La norma sull'ammortamento deve quindi essere strutturata in maniera tale da non porre in forse il suddetto privilegio.

1.3.3 Compatibilità con la congiuntura

Secondo le linee direttive delle finanze federali, la politica finanziaria è al servizio di obiettivi di allocazione, di distribuzione e di stabilità politica. Gli obiettivi di stabilizzazione comprendono il livellamento delle fluttuazioni congiunturali e il pieno sfruttamento dei potenziali di produzione dell'economia. In questo contesto lo Stato dovrebbe gestire le proprie uscite ed entrate in maniera tale che i tracolli dell'economia siano attenuati. Si dovrebbe evitare un effetto prociclico della politica finanziaria. Gli obiettivi di politica di stabilità e di politica congiunturale sono sanciti dall'articolo 100 della Costituzione.

Il meccanismo del freno all'indebitamento prende in considerazione le esigenze della politica congiunturale: nelle fasi di crescita economica si esigono eccedenze, mentre nelle fasi di recessione economica si tollerano deficit. Il freno all'indebitamento tiene conto della congiuntura nel quadro di una politica passiva di stabilizzazione. Sono ammesse fluttuazioni delle entrate e delle uscite dovute alla congiuntura. Si rinuncia invece in linea di massima a un intervento attivo nell'andamento della congiuntura.

Dal riferimento al mandato costituzionale e al freno all'indebitamento si può derivare l'esigenza di strutturare anche la norma sull'ammortamento in maniera compatibile con la congiuntura.

1.3.4 Flessibilità

Dalle esperienze acquisite nell'ambito dei programmi di sgravio 2003 e 2004 è emersa altresì la necessità di una certa flessibilità nella strutturazione dei programmi di risanamento. La flessibilità richiesta concerne sia l'ammontare degli sgravi annua-

li, sia la loro ripartizione nel tempo. La maggior parte delle uscite della Confederazione sono vincolate per legge o per contratto. A breve termine non sono pertanto possibili ingenti sgravi del bilancio della Confederazione. A medio e a lungo termine è invece possibile raggiungere obiettivi più elevati tramite le necessarie modifiche di legge. Ne consegue l'esigenza di strutturare una norma sull'ammortamento in maniera possibilmente flessibile. Il Consiglio federale e il Parlamento devono avere la possibilità di stabilire autonomamente il decorso temporale di un risanamento del bilancio straordinario entro un determinato termine. In particolare deve essere possibile aumentare gradualmente l'importo delle misure annue di sgravio. Una certa dose di flessibilità consente alla Confederazione di rimanere un partner affidabile e prevedibile anche nell'esigenza di un risanamento del bilancio. Questa circostanza è particolarmente importante nel contesto dei rapporti tra Confederazione e Cantoni. Il margine di manovra richiesto consente inoltre al Parlamento – al momento di definire le misure annue di sgravio – di prendere in considerazione la situazione congiunturale del momento.

1.4 Varianti di soluzione scartate

Nell'ambito dell'elaborazione della presente norma complementare sono state esaminate diverse alternative. Le principali alternative sono illustrate qui di seguito. Simultaneamente si spiega per quali ragioni esse non soddisfano le esigenze descritte in precedenza e sono state pertanto scartate.

1.4.1 Ammortamento tramite il conto di compensazione

Una variante ovvia e semplice sarebbe l'inserimento del bilancio straordinario nell'attuale normativa sul conto di compensazione. Sarebbe così possibile addebitare o accreditare in maniera semplice il saldo del bilancio straordinario al conto di compensazione. La compensazione degli eventuali disavanzi sul conto di compensazione dovrebbe essere effettuata secondo le disposizioni vigenti della legge sulle finanze della Confederazione, ossia sull'arco di «più anni» (secondo l'art. 17 cpv. 1 LFC). Se il disavanzo supera il sei per cento delle uscite totali dell'esercizio annuale precedente, la compensazione deve essere eseguita entro i tre esercizi annuali successivi (secondo l'art. 17 cpv. 2 LFC). Un esempio figura nel numero A.2.1 dell'appendice 2.

Nel caso della variante «conto di compensazione» le uscite straordinarie sarebbero soggette al medesimo meccanismo di sanzione delle uscite ordinarie. Le uscite straordinarie non sarebbero più «privilegiate» rispetto alle uscite ordinarie. La Costituzione esige nondimeno una compensazione meno severa delle uscite straordinarie. Queste devono pertanto essere soggette a una compensazione separata, effettuata posteriormente a quella delle uscite ordinarie. L'ammortamento del bilancio straordinario tramite il conto di compensazione non è pertanto conciliabile con le disposizioni costituzionali in vigore.

Sussisterebbe inoltre il pericolo che un simile disciplinamento generi un effetto prociclico. Nei periodi congiunturali difficili il conto di compensazione presenta tendenzialmente un disavanzo. Se questo dovesse aumentare ulteriormente a seguito di uscite straordinarie, sarebbe problematico conseguire i risparmi necessari

nell'ottica della compatibilità con la situazione congiunturale. In caso di recessione, si dovrebbero attuare eventualmente misure di risanamento di grande portata.

Va invece giudicata positivamente la flessibilità di una simile norma. Le considerazioni sulla riduzione del disavanzo del conto di compensazione non contengono obiettivi per quanto concerne gli importi annui di ammortamento. Gli obiettivi di riduzione si riferiscono alla totalità del disavanzo che deve essere eliminato sull'arco di più anni, rispettivamente sull'arco di tre anni (se il disavanzo supera il sei per cento delle uscite). In questo ambito il Parlamento sarebbe libero di stabilire l'importo dei risparmi annui.

Non è data conformità alla Costituzione a causa dell'assenza di privilegio a favore delle uscite straordinarie. Per questo motivo la variante ha dovuto essere scartata.

1.4.2 Ammortamento singolo

Un'ulteriore possibilità consisterebbe in una regola sull'ammortamento secondo cui gli «importi di ammortamento» sarebbero in relazione diretta con le uscite straordinarie individuali. Questa alternativa prevede che ogni addebito al conto di ammortamento sia controfinanziato durante un periodo di tempo separato. Si dovrebbe pertanto tenere una documentazione singola delle uscite straordinarie effettuate, sul genere di una «contabilità degli investimenti». Ogni addebito dovrebbe essere compensato separatamente, ad esempio sull'arco di sei anni. Il metodo di allibramento delle entrate straordinarie dovrebbe essere disciplinato con esattezza. In linea di massima le entrate straordinarie dovrebbe essere computate in diminuzione dell'importo. A titolo d'esempio l'importo residuo dell'addebito più vecchio potrebbe essere ridotto oppure l'entrata potrebbe essere ripartita proporzionalmente su tutti gli importi di ammortamento residui. Un esempio figura nel numero A.2.2 dell'appendice 2.

La documentazione separata dell'ammortamento di ogni singola uscita straordinaria e il suo computo nelle entrate straordinarie renderebbero complesso e difficilmente comunicabile il disciplinamento. I principi della posteriorità e della flessibilità all'interno del termine prescritto solleverebbero per ogni addebito separato la questione dell'opportunità di ogni singola attuazione. Inoltre i criteri di compatibilità con la congiuntura e di flessibilità non sono ampiamente adempiuti come nel caso della norma complementare proposta. Non sarebbe possibile tenere debitamente conto della congiuntura, rispettivamente della fissazione flessibile del nuovo importo dei risparmi, a causa delle oscillazioni tendenzialmente forti degli importi di ammortamento.

La variante dell'ammortamento singolo assomiglia da più punti di vista alla norma complementare proposta. Essa presenta però una minore flessibilità, esige un meccanismo più complesso e quindi non è trasparente. Pertanto questa variante è stata scartata.

1.4.3 Ammortamento degressivo

Un'altra alternativa ipotizzabile è costituita dall'ammortamento annuo di una quota costante del conto di ammortamento. Questa variante può pertanto essere denominata «ammortamento degressivo del bilancio straordinario». Diversamente dalla norma

complementare, in questo caso l'ammontare delle misure di compensazione necessarie risulta *direttamente* dallo stato del conto di ammortamento. Ad esempio ogni anno verrebbe ammortato il 20 per cento di questo saldo. Un corrispondente esempio figura nel numero A.2.3 dell'appendice 2.

La variante «ammortamento degressivo» stabilisce anticipatamente e senza margine di manovra l'importo annuo dei risparmi necessari alla compensazione del bilancio straordinario. Le forti fluttuazioni degli obiettivi di risparmio dipendono direttamente dall'ammontare delle uscite straordinarie da ammortare e possono determinare a breve termine obiettivi di sgravio irrealisticamente elevati. Non si disporrebbe quindi di una flessibilità sufficiente per pianificare l'importo dei risparmi, né tantomeno di un margine di manovra per tenere conto della congiuntura. Non sarebbe pertanto data la conformità con la Costituzione.

L'ammortamento degressivo provoca importi di ammortamento che divengono sempre più esigui quanto più passa il tempo, senza mai raggiungere teoricamente lo zero. Per eliminare completamente un disavanzo del conto di ammortamento, bisognerebbe ammortare la totalità del saldo di questo disavanzo nel corso di un determinato anno – ossia il 100 per cento invece della quota minima richiesta (ad es. il 20%).

Il forte onere iniziale e il successivo calo graduale degli importi di ammortamento sarebbero diametralmente opposti alle esigenze della politica finanziaria. In considerazione del grado elevato di vincolatività delle uscite della Confederazione, gli importi di ammortamento da versare dovrebbero piuttosto essere strutturati in maniera crescente.

Questa variante è stata scartata perché le oscillazioni potenzialmente forti degli importi di ammortamento e l'assenza di flessibilità costituiscono una minaccia per una politica finanziaria prevedibile.

1.4.4 Ammortamento in funzione del tetto di spese

Al fine di evitare importi di ammortamento soggetti a forti oscillazioni, si applica in genere una regola seconda cui il calcolo degli importi annui di ammortamento non dipende direttamente dallo stato del bilancio straordinario. Ne consegue l'adozione di una variante basata sul risparmio annuo di una percentuale fissa del tetto di spese per il finanziamento del bilancio straordinario. L'ammortamento verrebbe effettuato finché il conto di ammortamento non presenterebbe più alcun disavanzo. Un esempio figura nel numero A.2.4 dell'appendice 2.

In questo caso non esiste una relazione diretta tra l'ammontare degli importi annui di ammortamento e il volume del disavanzo straordinario. Gli importi di ammortamento sono stabiliti definitivamente con un tasso percentuale che rimane immutato. Per quanto concerne questa norma complementare, gli importi di ammortamento hanno un andamento comparativamente costante, a condizione che sia possibile un loro aumento nella fase di avvio. Rispetto alle varianti descritte in precedenza, questa alternativa dovrebbe essere valutata in maniera piuttosto positiva sotto il profilo congiunturale.

Se il conto di ammortamento presenta un disavanzo e sono già stati stanziati i corrispondenti importi di ammortamento, le nuove uscite straordinarie non hanno ripere-

cussioni sulla politica finanziaria. Le compensazioni annue necessarie si ripartirebbero su un periodo più esteso.

La scarsa correlazione tra i disavanzi del bilancio straordinario e l'entità degli impegni di ammortamento che ne risultano sono i motivi principali per cui questa alternativa è stata eliminata.

1.5 Motivazione e valutazione della norma complementare proposta

1.5.1 Valore di riferimento

Il valore di riferimento su cui poggia la norma complementare proposta è lo stato del bilancio straordinario. Unitamente al freno all'indebitamento la norma complementare è finalizzata pertanto alla stabilizzazione del debito lordo nominale della Confederazione. Si gestisce distintamente dal consuntivo una statistica del bilancio straordinario, il cosiddetto conto di ammortamento. Le uscite straordinarie sono addebitate a questo conto di ammortamento, mentre le entrate straordinarie vi sono accreditate. Non sono allibrate nel conto di ammortamento le entrate straordinarie la cui destinazione è vincolata per legge e le corrispondenti uscite straordinarie. I disavanzi del conto di ammortamento devono essere compensati sull'arco dei sei esercizi annuali successivi.

Tabella 2: Valore di riferimento (esempio)

Conto di ammortamento alla chiusura dei conti													
Mio. fr.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Stato al 31.12 dell'anno precedente [1]	-	-1600	-1600	-1500	-1300	-1100	-300	0	0	0	0	0	
Entrate straordinarie [2]						500							500
Uscite straordinarie [3]	1600												1600
Saldo bilancio straordinario [4]=[2]-[3]	-1600	0	0	0	0	500	0	0	0	0	0	0	-1100
Accredito importo di ammortamento* [5]			100	200	200	300	300	0					1100
Termine residuo [6]			6	5	4	3	2	1					
Nuovo stato al 31.12 [7]=[1]+[4]+[5]	-1600	-1600	-1500	-1300	-1100	-300	0	0	0	0	0	0	

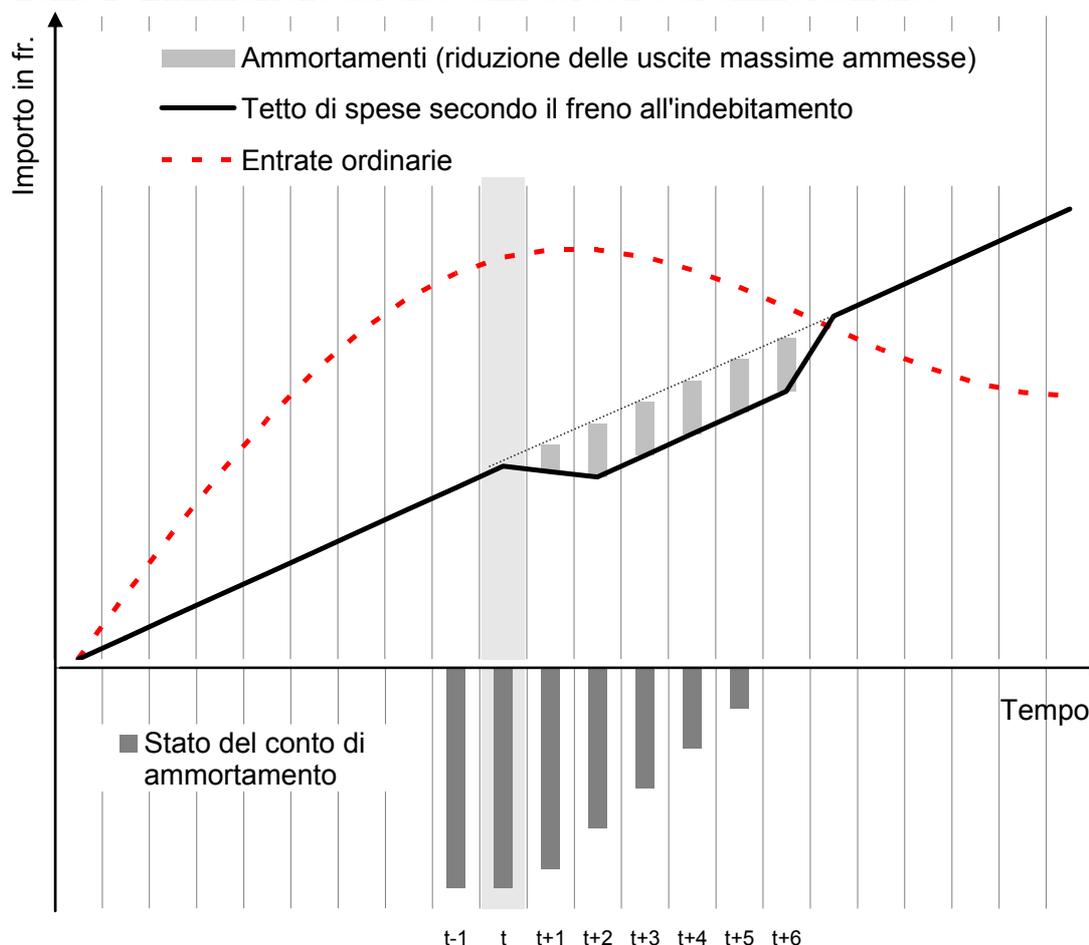
* Corrisponde alla riduzione delle uscite massime ammesse nel preventivo dell'anno corrispondente, vale a dire, si presume che gli importi di ammortamento siano effettivamente risparmiati.

La tabella 2 reca un esempio di conto di ammortamento. Le uscite ed entrate straordinarie che vi figurano sono esempi fittizi in cifre. Essi servono unicamente a spiegare le modalità di funzionamento della norma complementare. Si presuppone che la norma sia introdotta il 1° gennaio 2010. Nel 2010 si verificano uscite straordinarie per 1,6 miliardi che sono addebitate al conto di ammortamento nella primavera del 2011, nel quadro del Consuntivo 2010. Ne consegue che nell'esercizio annuale 2010 il conto di ammortamento presenta un disavanzo di 1,6 miliardi. Tale disavanzo deve essere compensato sull'arco dei sei esercizi annuali successivi al 2011 per il tramite della riduzione delle uscite massime ammesse. I risparmi a livello di bilancio ordinario – qui di seguito anche denominati importi di ammortamento – devono

pertanto essere realizzati al più tardi a decorrere dal 2012 e consentire di compensare interamente il disavanzo nel 2017. Nell'esempio di calcolo si è presupposto che il Consiglio federale e il Parlamento decidessero un aumento graduale degli importi di ammortamento, da 100 milioni nel 2012 fino a 300 milioni nel 2015. Nel 2015 si registrano entrate straordinarie pari a 500 milioni. Esse riducono il disavanzo del conto di ammortamento. Nel quadro del consuntivo del 2015 sono pertanto accreditati al conto di ammortamento, oltre ai 300 milioni corrispondenti ai risparmi conseguiti, anche i 500 milioni a titolo di entrate straordinarie. Il disavanzo del conto di ammortamento si riduce quindi da 1,1 miliardi a 300 milioni. Nella primavera del 2016, allorquando sarà calcolato il conto di ammortamento dell'anno precedente, ossia il 2015, il Preventivo 2016 sarà già stato adottato dalle Camere. Come nell'anno precedente si realizzeranno nuovamente risparmi per 300 milioni per equilibrare il bilancio straordinario, che saranno accreditati al conto di ammortamento. Nel preventivo del 2017 si può rinunciare a ulteriori risparmi perché il conto di ammortamento non presenta più alcun disavanzo. Grazie alle entrate straordinarie il termine di sei anni non deve essere messo interamente a contributo.

Per una migliore tracciabilità l'eliminazione dei disavanzi del conto di ammortamento è nuovamente riproposta graficamente:

Schema 2: Eliminazione dei disavanzi del conto di ammortamento



Nell'anno t-1 si verifica un'uscita straordinaria supplementare, non preventivata. Il corrispondente addebito al conto di ammortamento è effettuato nel quadro della presentazione dei conti all'inizio dell'anno successivo (t). Nell'ipotesi che il bilancio straordinario sia precedentemente in pareggio, all'atto dell'allestimento del consun-

tivo dell'anno t-1 si constata che il conto di ammortamento presenta un disavanzo a seguito di un'uscita straordinaria. Lo stato del conto di ammortamento nell'anno t-1 è quindi negativo. Al momento dell'allestimento del consuntivo dell'anno t-1 il preventivo dell'anno in corso (t) è già stato adottato dal Parlamento. L'*obbligo* di equilibrare il disavanzo del bilancio straordinario inizia pertanto con il preventivo dell'anno t+1. In merito va constatato che nel caso di addebiti *preventivati* gli ammortamenti possono essere effettuati anche in precedenza. Nella situazione illustrata qui sopra – l'economia si trova in una fase di alta congiuntura e nel bilancio ordinario si realizzano eccedenze – viene parimenti adempiuto il criterio della posteriorità. Il conto di compensazione attesta un valore positivo. L'*obbligo* di compensazione sussiste e non è procrastinato. Nel quadro del preventivo dell'anno t+1, le uscite massime ammesse sono pertanto ridotte in funzione dell'importo di ammortamento previsto, conformemente alle disposizioni del freno all'indebitamento. Nell'ipotesi che tali riduzioni possano anche essere attuate, esse sono accreditate al conto di ammortamento al momento della chiusura del conto dell'anno t+1. Se il conto di compensazione è in positivo o è perlomeno in pareggio, il tetto di spese ai sensi del freno all'indebitamento deve essere ridotto negli anni successivi per il tramite di ulteriori importi di ammortamento. A tale scopo gli importi di ammortamento devono essere calcolati in maniera tale che il disavanzo del conto di ammortamento sia compensato dopo sei anni, ossia nell'anno t+6.

Entrate straordinarie a destinazione vincolata

Determinate uscite straordinarie sono finanziate per il tramite di entrate straordinarie a destinazione vincolata. Dal 2003, anno dell'introduzione del freno all'indebitamento, simili entrate straordinarie si sono verificate due volte. La prima volta si è trattato della quota della Confederazione al ricavo della vendita di oro della Banca nazionale. Nel 2007 la quota in questione è stata trasferita come uscita straordinaria al Fondo di compensazione dell'AVS. Negli anni 2008–2011 si prospettano d'altra parte le entrate straordinarie a destinazione vincolata provenienti dalla tassa CO₂ sui combustibili. La tassa CO₂ sui combustibili è ridistribuita con un ritardo di due anni alla popolazione e alle imprese. In caso di soppressione della tassa, si avrebbero uscite straordinarie per ancora due anni. È pure ipotizzabile che tra le entrate straordinarie a destinazione vincolata e le corrispondenti uscite intercorra un periodo di tempo ancor più lungo. Se fossero accreditate al conto di ammortamento, le entrate straordinarie a destinazione vincolata potrebbero essere utilizzate per il finanziamento di altre uscite straordinarie «eterogenee». Al fine di evitare questa situazione le entrate straordinarie la cui destinazione è vincolata per legge e le uscite straordinarie coperte da simili entrate non sono allibrate nel conto di ammortamento.

Entrate straordinarie – senza aumento patrimoniale

Le entrate straordinarie devono essere accreditate al conto di ammortamento anche se un aumento patrimoniale vi è vincolato solo in misura parziale, come nel caso della vendita delle azioni Swisscom facenti parte dei beni amministrativi. Una parte del ricavo della vendita costituisce una mera permuta di valori patrimoniali: i portafogli di azioni divengono depositi in contanti. La quota più cospicua del ricavo determina nondimeno un miglioramento della situazione patrimoniale della Confederazione, perché le azioni facenti parte dei beni amministrativi della Confederazione sono valutate secondo il metodo equity. Nel caso della partecipazione Swisscom, la quota della Confederazione al capitale proprio di Swisscom si situa chiaramente al di sotto del valore di borsa.

Un'alternativa all'accredito integrale proposto potrebbe essere costituita da un accredito differenziato delle entrate straordinarie al conto di ammortamento. Le entrate straordinarie sono accreditate al conto di ammortamento in misura pari all'aumento della posizione patrimoniale netta della Confederazione. Nel caso della vendita di azioni Swisscom, l'utile di valutazione (differenza tra il valore di vendita e il valore equity) sarebbe accreditato al conto di ammortamento. Questa soluzione è però stata scartata. Essa avrebbe comportato un cambiamento degli obiettivi perseguiti, nel senso che non si sarebbe più puntato sulla stabilizzazione del debito lordo, bensì su quella del debito netto. I vantaggi e gli svantaggi della stabilizzazione del debito lordo come obiettivo perseguito sono già stati discussi nel quadro dell'elaborazione del freno all'indebitamento. Sotto il profilo economico sarebbe di per sé preferibile la stabilizzazione del debito netto; vi si oppongo però importanti ragioni pratiche. Per determinare il debito netto si deducono i beni patrimoniali dal debito lordo. L'integrazione della parte patrimoniale nell'analisi del debito solleva problemi di valutazione e questioni di delimitazione – in parte notevoli e in parte solo arbitrariamente solubili – che non vanno nella direzione di una regola tracciabile. In conclusione la complessità di una simile norma sull'ammortamento aumenterebbe, mentre ne diminuirebbe la trasparenza.

Entrate straordinarie elevate

Le entrate straordinarie molto elevate, come quelle che risulterebbero dal ricavo della privatizzazione di imprese appartenenti alla Confederazione, non dovrebbero invece determinare un accredito al conto di ammortamento. La presenza di averi elevati sul conto di ammortamento potrebbe incitare a torto a effettuare uscite straordinarie per il tramite di questa «riserva», senza la necessità di una compensazione in futuro. Ciò non corrisponderebbe al senso del freno all'indebitamento, che prevede lo strumento delle uscite straordinarie unicamente in casi eccezionali.

Simili casi dovrebbero essere molto rari. È pertanto poco opportuno stabilire anticipatamente per legge criteri e valori massimi per il computo di simili ricavi da privatizzazioni. Un disciplinamento legale destinato a impedire accrediti «di importo elevato» accrescerebbe pertanto la complessità di una norma complementare, riducendone la trasparenza. In simili casi il Parlamento può – nel quadro della discussione relativa al progetto di privatizzazione – impedire integralmente o parzialmente il computo di entrate straordinarie quando esso è considerato irritante.

1.5.2 Conformità alla Costituzione

La norma complementare proposta è in sintonia con le disposizioni costituzionali. Essa adempie in particolare l'esigenza del trattamento privilegiato delle uscite straordinarie e ciò da un duplice punto di vista: da un canto la possibilità e l'obbligo di risanare il bilancio straordinario sussistono soltanto se il bilancio ordinario è in pareggio (posteriorità I). D'altro canto le misure di sgravio possono essere accreditate al conto di ammortamento soltanto se esse non gravano il conto di compensazione (posteriorità II).

Posteriorità I

La norma complementare prevede che l'obbligo di equilibrare il conto di ammortamento è differito fintantoché non sarà eliminato il disavanzo del conto di compensazione. Ciò si applica anche ai risparmi preventivabili al fine di compensare i disa-

vanzi prevedibili del conto di ammortamento. Al bilancio ordinario è attribuita anteriorità rispetto al bilancio straordinario: si devono eliminare i deficit strutturali¹⁰ del bilancio ordinario prima di ridurre il debito dovuto alle uscite straordinarie. La posteriorità I si riferisce al preventivo. Essa stabilisce che nel preventivo le riduzioni del tetto di spese possono essere effettuate soltanto se il conto di compensazione è assestato.

Posteriorità II

La posteriorità II si riferisce invece al consuntivo. Essa garantisce che gli importi di ammortamento siano accreditati al conto di ammortamento e non al conto di compensazione. Se nel quadro della presentazione dei conti risulta ad esempio che il bilancio ordinario presenta un deficit strutturale oppure che l'eccedenza strutturale è inferiore all'importo di ammortamento previsto per il bilancio straordinario, l'accredito al conto di ammortamento può essere effettuato soltanto nella misura in cui non grava il conto di compensazione. Senza la condizione della posteriorità II si violerebbe il privilegio costituzionale a favore delle uscite straordinarie perché i disavanzi del conto di ammortamento provocherebbero un onere a carico del conto di compensazione. Se il conto di compensazione dovesse risultare negativo, simili deficit del bilancio straordinario sarebbero sottoposti ai medesimi meccanismi di sanzione del bilancio ordinario.

La posteriorità del conto di ammortamento è illustrata in maniera esemplare nella tabella 3. Secondo le ipotesi assunte, nel 2010 si verificano uscite straordinarie pari a 1,6 miliardi. All'inizio il conto di compensazione presenta ancora un avere. Pertanto, dal 2012 bisogna iscriverne nel preventivo riduzioni delle uscite massime ammesse per compensare le uscite straordinarie. Negli anni 2012 e 2013 gli importi di ammortamento previsti ammontano rispettivamente a 100 e 200 milioni. Queste misure di sgravio possono essere accreditate al conto di ammortamento nel quadro dei consuntivi 2012 e 2013, poiché il bilancio ordinario ha generato eccedenze strutturali di volume corrispondente.

¹⁰ Il deficit strutturale, rispettivamente l'eccedenza strutturale, corrisponde alla differenza tra le uscite massime ammesse conformemente al freno all'indebitamento e le uscite totali effettive.

Tabella 3: Posteriorità (esempio)**Conto di ammortamento alla chiusura dei conti**

Mio. fr.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Stato al 31.12 dell'anno precedente [1]	-	-1600	-1600	-1500	-1300	-1300	-1300	-1300	-1300	-1100	-800	-500	
Entrate straordinarie [2]													0
Uscite straordinarie [3]	1600												1600
Saldo bilancio straordinario [4]=[2]-[3]	-1600	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1600
Accreditato importo di ammortamento* [5]			100	200	0	0	0	0	200	300	300	500	1600
Termine residuo [6]			6	5					4	3	2	1	
Nuovo stato al 31.12 [7]=[1]+[4]+[5]	-1600	-1600	-1500	-1300	-1300	-1300	-1300	-1300	-1100	-800	-500	0	
Riduzione delle uscite massime ammesse nel preventivo [8]			100	200	300	400	0	0	200	300	300	500	
Stato del conto di compensazione [9]	≥ 0	≥ 0	≥ 0	≥ 0	< 0	< 0	> 0	> 0	≥ 0	≥ 0	≥ 0	≥ 0	

Nel Consuntivo 2012, allestito nella primavera del 2013, il conto di compensazione presenta ancora un valore positivo. Nel preventivo del 2014, elaborato e adottato nel corso del 2013, è prevista di conseguenza una riduzione delle uscite massime ammesse pari a 300 milioni per ammortare il bilancio straordinario. Nella primavera del 2015 traspare dal Consuntivo 2014 che il bilancio ordinario della Confederazione presenta un deficit strutturale. Questo mancato raggiungimento degli obiettivi è addebitato al conto di compensazione. Conformemente alle ipotesi assunte ne deriva un disavanzo del conto di ammortamento. Tale disavanzo deve essere eliminato nel corso degli anni successivi in virtù delle disposizioni del freno all'indebitamento. Le misure di sgravio pianificate nel preventivo del 2014, ma non realizzate, non sono accreditate al conto di ammortamento, poiché in tal modo il conto di compensazione risulterebbe gravato di ulteriori 300 milioni (posteriorità II). Il preventivo per il 2015, allestito sulla base del conto di compensazione a fine 2013, comprende ancora un importo di ammortamento di 400 milioni. Nel preventivo del 2016 non sono più previsti ammortamenti. L'obbligo di equilibrare il conto di ammortamento è differito fintantoché non sarà eliminato il disavanzo del conto di compensazione (posteriorità I). Nella primavera del 2016 si constata che il Consuntivo 2015 chiude nuovamente con un deficit. Non si devono pertanto accreditare al conto di ammortamento le riduzioni previste delle uscite massime ammesse. Per quanto riguarda il preventivo del 2017, l'obbligo di equilibrare il bilancio straordinario è ulteriormente differito perché il conto di compensazione presenta ancora un disavanzo. All'inizio del 2017 si osserva che il Consuntivo 2016 chiude con un'eccedenza strutturale riconducibile a un'evoluzione favorevole. Conformemente al freno all'indebitamento, questa eccedenza deve essere accreditata al conto di compensazione. Nell'esempio di calcolo si è presupposto che questa eccedenza sia sufficiente per compensare integralmente il disavanzo del conto di compensazione. In questo caso il Preventivo 2018 ristabilisce l'obbligo di equilibrare il bilancio straordinario. Dato che non vengono allibrati nuovi addebiti al conto di ammortamento, il termine ininterrotto di

sei anni continua a decorrere. Il disavanzo del bilancio straordinario di 1,3 miliardi deve essere compensato nel corso dei quattro anni restanti.

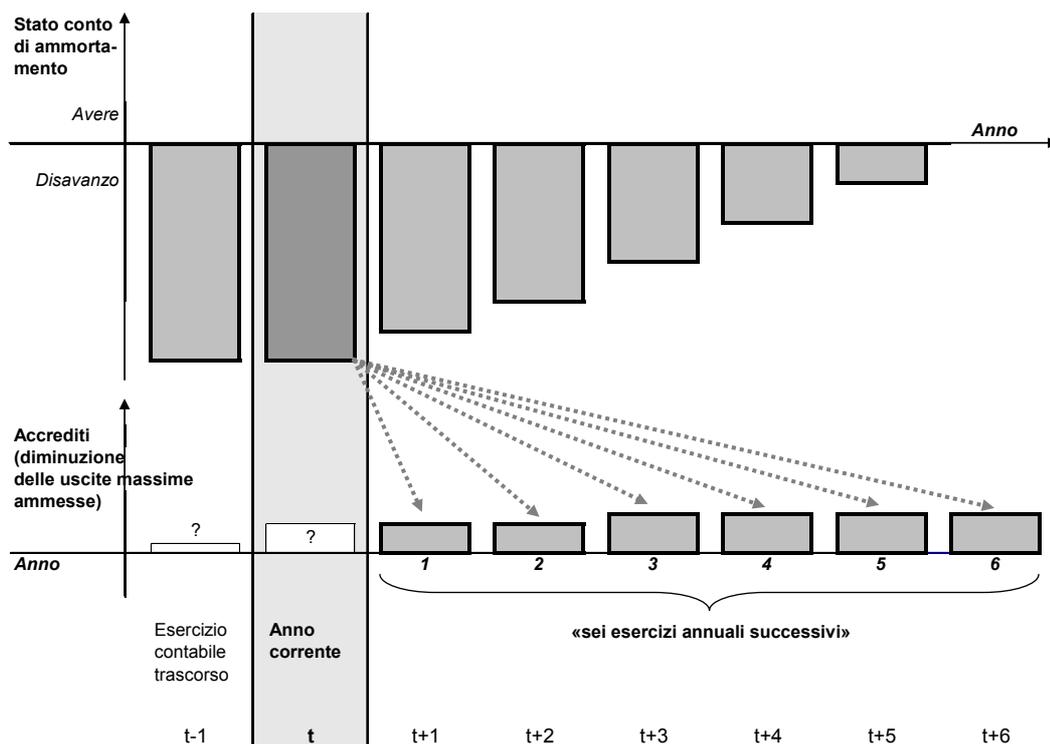
1.5.3 Compatibilità con la congiuntura

La posteriorità della norma complementare non garantisce soltanto la sua conformità alla Costituzione, ma contribuisce anche in misura rilevante alla sua compatibilità con la congiuntura. L'esperienza insegna che in tempi di congiuntura favorevole ci si può attendere tendenzialmente uno stato positivo del conto di compensazione a seguito di una sottostima delle entrate. Nelle fasi di fluttuazione, invece, le entrate sono spesso sovrastimate, ragione per cui aumenta la probabilità che il conto di compensazione presenti disavanzi.

La compatibilità con la congiuntura della norma complementare risulta, inoltre, dalla durata di ammortamento prescelta. Lo schema 3 ne fornisce un'illustrazione. All'inizio dell'anno in corso (t), nel quadro dell'allestimento del consuntivo dell'anno precedente, si constata che il conto di ammortamento presenta un disavanzo nell'anno precedente. Il preventivo per l'anno in corso è nondimeno già stato approvato dal Parlamento. Il termine di ammortamento di sei anni decorre quindi per legge soltanto l'anno successivo ($t+1$). Nel corso dei sei anni successivi ($t+1$ a $t+6$) occorre ridurre le uscite massime ammesse nel preventivo per equilibrare il conto di ammortamento. Tra il momento in cui subentra il fabbisogno finanziario eccezionale e la prima iscrizione a preventivo degli importi di ammortamento trascorre pertanto un «termine di realizzazione» di due anni al massimo¹¹. Se esso è aggiunto al termine di ammortamento di sei anni, tra il momento del rilevamento del disavanzo del conto di ammortamento e quello dell'equilibrio completo del bilancio straordinario intercorre una durata massima di otto anni. Questo periodo di tempo si situa all'interno delle stime correnti del ciclo congiunturale in Svizzera (tra i 7 e i 10 anni). Nell'ipotesi che l'economia si trovi in una fase di recessione e che il conto di compensazione presenti ancora un valore positivo, la scelta di un termine sufficientemente lungo garantisce che il Parlamento possa applicare anche in questo caso la norma complementare in maniera compatibile con la congiuntura. D'altra parte i due periodi legislativi così coperti corrispondono ancora a un periodo di tempo non troppo lontano e limitato, che consente di esercitare una pressione sufficiente in vista dell'adozione di misure di risanamento.

¹¹ In particolare nel caso delle uscite straordinarie che si delineano anticipatamente (ad es. nel caso di quelle del 2008) un simile termine di realizzazione potrebbe essere sfruttato al fine di effettuare ammortamenti per il tramite di risparmi preventivabili.

Schema 3: Termine di ammortamento



In caso di nuovo addebito al conto di ammortamento il termine decorre nuovamente, ma con una limitazione: il disavanzo del conto di ammortamento deve superare di oltre lo 0,5 per cento il tetto di spese conformemente al freno all'indebitamento (attualmente circa 300 mio.)¹². Questa esigenza garantisce che il termine di ammortamento non venga esteso nel tempo a seguito di nuovi esigui addebiti al conto di ammortamento. Il termine non cambia all'atto dell'allibramento di accrediti al conto di ammortamento – ad esempio in caso di entrate straordinarie. Gli accrediti riducono la necessità di risanamento del bilancio straordinario e agevolano pertanto l'ammortamento.

Un esempio di nuovo calcolo del termine conformemente alla norma complementare proposta è fornito dalla tabella 4. Nel 2010 al conto di ammortamento sono addebitate uscite straordinarie per 1,6 miliardi. Tali uscite devono essere compensate nei preventivi 2012–2017 per il tramite di riduzioni delle uscite massime ammesse. Nel 2013 si verificano nondimeno nuove uscite straordinarie e nella primavera del 2014 si constata, nell'ambito del Consuntivo 2013, che il disavanzo del conto di ammortamento è aumentato di oltre 300 milioni. Pertanto, il termine di ammortamento decorre nuovamente. Il disavanzo del conto di ammortamento deve essere eliminato sull'arco dei sei esercizi annuali successivi, ossia entro la fine del 2020. L'entrata straordinaria nel 2015 riduce il saldo del conto di ammortamento e quindi gli importi annui di ammortamento a contare dal 2017, ma non ne influenza il termine.

¹² Questa condizione è analoga a quella dell'art. 15 cpv. 2 LFC, secondo cui anche le uscite straordinarie devono ammontare almeno allo 0,5 % delle uscite totali. Nella fattispecie la condizione si riferisce a un nuovo addebito al conto di ammortamento, ossia al volume netto delle uscite straordinarie, diminuito delle entrate straordinarie. In tal modo si intende evitare che il termine di ammortamento decorra nuovamente in caso di aumento del disavanzo, ad esempio di 50 milioni (risultante ad es. da uscite straordinarie di 800 mio. ed entrate straordinarie di 750 mio.).

Tabella 4: Nuovo calcolo del termine (esempio)**Conto di ammortamento alla chiusura dei conti**

Mio. fr.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Stato al 31.12 dell'anno precedente [1]	-	-1600	-1600	-1500	-3000	-2700	-1800	-1400	-1050	-700	-350	0	
Entrate straordinarie [2]						500							500
Uscite straordinarie [3]	1600			1700									3300
Saldo bilancio straordinario [4]=[2]-[3]	-1600	0	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	0	-2800
Accredito importo di ammortamento* [5]			100	200	300	400	400	350	350	350	350		2800
Termine residuo [6]			6	5	4	6	5	4	3	2	1		
Nuovo stato al 31.12 [7]=[1]+[4]+[5]	-1600	-1600	-1500	-3000	-2700	-1800	-1400	-1050	-700	-350	0	0	

* Corrisponde alla riduzione delle uscite massime ammesse nel preventivo dell'anno corrispondente, vale a dire, si presuppone che gli importi di ammortamento siano anche effettivamente risparmiati.

1.5.4 Flessibilità

La norma complementare proposta prevede che l'Assemblea federale determini ogni anno, in occasione dell'adozione del preventivo, l'ammontare delle riduzioni del tetto di spese necessarie all'equilibrio del bilancio straordinario. Spetta quindi al Consiglio federale e al Parlamento stabilire l'importo annuo dei risparmi e la loro ripartizione sui singoli anni, nell'osservanza delle condizioni quadro legali e in particolare della limitazione temporale. Conformemente all'articolo 100 della Costituzione, il Consiglio federale e il Parlamento sono tenuti a prendere in considerazione la situazione congiuntura nella determinazione degli importi di ammortamento. La flessibilità conforta pertanto un'attuazione della norma complementare compatibile con la congiuntura. Essa consente inoltre di tenere conto delle uscite vincolate per legge o per contratto. Nel corso dei primi uno o due anni l'Assemblea federale può decidere riduzioni di minore entità che devono poi essere successivamente aumentate. Il termine di ammortamento prescelto garantisce nondimeno una pianificazione vincolante per l'assestamento del volume totale del disavanzo del conto di ammortamento.

1.6 Introduzione e disposizione transitoria

Il Consiglio federale decide la data di entrata in vigore della norma complementare. Secondo lo scadenziario attuale, l'entrata in vigore è prevista il 1° gennaio 2010. Il conto di ammortamento è tenuto a contare dall'entrata in vigore. Durante l'anno di avvio 2010, a questo conto saranno accreditate le entrate straordinarie e addebitate le uscite straordinarie. Nella primavera del 2011 il conto di ammortamento sarà documentato per la prima volta nel quadro del Consuntivo 2010.

Se il Consiglio federale dovesse decidere l'entrata in vigore della norma complementare nel corso dell'anno, ad esempio il 1° giugno 2009, sarebbe parimenti possibile tenere conto delle uscite e delle entrate straordinarie dall'inizio del 2009. Questa

applicazione «retroattiva» della norma complementare è giustificata legalmente dal principio di annualità del consuntivo.

Nel quadro della sua strategia di risanamento e della pianificazione finanziaria, il Consiglio federale ha deciso, anche senza disciplinamento legale, di finanziare i deficit del bilancio straordinario su più anni, per il tramite delle eccedenze strutturali del bilancio ordinario¹³. In virtù delle attuali disposizioni sul freno all'indebitamento, tali eccedenze strutturali sono accreditate al conto di compensazione. Le uscite straordinarie non sono invece addebitate al conto di compensazione.

All'atto dell'introduzione della norma complementare, le eccedenze strutturali realizzate fino a quel momento per finanziare il bilancio straordinario saranno stralciate dal conto di compensazione. Se fossero mantenute come crediti del conto di compensazione esse potrebbero compensare gli addebiti al conto di ammortamento e quindi determinare un aumento permanente del debito lordo.

Concretamente si pone la questione dell'entità dello stralcio dei crediti del conto di compensazione. Per rispondere a questa domanda si calcolano le eccedenze strutturali richieste dalla norma complementare negli anni 2003–2009. Conformemente alla norma complementare, si adotta come valore di riferimento il bilancio straordinario, senza però tenere conto delle entrate a destinazione vincolata e delle corrispondenti uscite. Il periodo determinante inizia con l'introduzione del freno all'indebitamento nel 2003 e si conclude con l'introduzione della norma complementare, prevista a fine 2009.

La tabella 5 illustra l'evoluzione del bilancio straordinario (senza le entrate e le uscite straordinarie vincolate) nel periodo 2003–2009. Durante questo periodo si sono registrate entrate straordinarie pari a 5,3 miliardi. A tali entrate fanno riscontro uscite straordinarie per 6,4 miliardi. Ne risulta per il periodo considerato un disavanzo cumulato del bilancio straordinario di circa 1,1 miliardi.

Secondo lo stato attuale delle conoscenze, all'entrata in vigore della norma complementare, il 1° gennaio 2010, i crediti del conto di compensazione dovrebbero essere ridotti di 1,1 miliardi. Nel periodo 2003–2009 il disavanzo del bilancio straordinario sarebbe quindi coperto con le eccedenze strutturali del bilancio ordinario.

Tabella 5: Determinazione delle eccedenze strutturali necessarie per il finanziamento del bilancio straordinario nel periodo 2003–2009

Bilancio straordinario 2003-2009								
Mio. fr.	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*	Σ
Entrate straordinarie** [1]			1350	3203	754			5307
Uscite straordinarie*** [2]		1121				5247		6368
Saldo bilancio straordinario[3]=[1]-[2]	0	-1121	1350	3203	754	-5247	0	-1061
Saldo cumulato del bilancio straordinario [4]	0	-1121	229	3432	4186	-1061	-1061	

* Valore budgetario

** Senza le entrate straordinarie a destinazione vincolata: quota della Confederazione al ricavo della vendita di oro della Banca nazionale (2005: 7038 mio.); tassa CO₂ sui combustibili, fase di introduzione (2008: 230 mio., 2009: 450 mio.).

*** Senza le uscite straordinarie finanziate per il tramite di entrate a destinazione vincolata: trasferimento della quota della Confederazione al ricavo della vendita di oro della BNS (2007: 7038 mio.).

¹³ Cfr. il rapporto del 23 agosto 2006 sul Piano finanziario 2008–2010 e il rapporto del 23 gennaio 2008 sul Piano finanziario di legislatura 2009–2011.

Il calcolo qui sopra presenta ancora alcune incertezze. Per gli anni 2008 e 2009 ci si è fondati sui valori pianificati per le entrate e le uscite straordinarie. L'importo di stralcio di 1,1 miliardi menzionato qui sopra va pertanto considerato temporaneo. Tale importo sarà aggiornato per le sedute delle commissioni incaricate dell'esame preliminare.

1.7 Simulazioni di calcolo

Questo paragrafo informa sulle modalità di attuazione della norma complementare proposta nel periodo successivo all'introduzione del freno all'indebitamento. La tabella 6 ne fornisce un'illustrazione esemplare. In questo contesto le circostanze straordinarie fino al 2007 corrispondono a quelle dei pertinenti consuntivi, mentre per il 2008 si utilizzano i dati del preventivo. Nel caso degli addebiti negli anni 2010 e 2013, si tratta di possibili maggiori uscite straordinarie (CP FFS¹⁴ e diritto successivo alla riduzione dell'imposta precedente IVA¹⁵). Questi ultimi addebiti sono vincolati a forti incertezze, per quanto concerne sia la data, sia l'ammontare. Non possono essere escluse future entrate straordinarie. Nel presente esempio si suppone che nel 2015 si registrino entrate straordinarie pari a 500 milioni.

¹⁴ La cassa pensioni delle FFS si trova da più anni in situazione di copertura insufficiente. Per quanto concerne gli assicurati attivi il risanamento è effettuato mediante risorse delle FFS; per quanto riguarda invece il concetto di risanamento del settore dei beneficiari di rendite di vecchiaia e di invalidità, il Consiglio federale ha proposto l'esame dettagliato di quattro varianti: tre di esse prevedono una ricapitalizzazione delle FFS da parte della Confederazione. A seconda della variante adottata incombe un fabbisogno finanziario eccezionale che può raggiungere 1,6 miliardi.

¹⁵ Nell'ambito della riforma dell'imposta sul valore aggiunto, strutturata in maniera neurale sotto il profilo del bilancio, i settori precedentemente esentati e ora assoggettati per la prima volta all'imposta sono autorizzati a fare valere la deduzione retroattiva dell'imposta precedente, il cosiddetto «diritto successivo alla riduzione dell'imposta precedente». Tale deduzione potrebbe ammontare al massimo a un importo unico di 1,7 miliardi.

Tabella 6: Evoluzione del bilancio straordinario dal 2003 (simulazione)

Conto di ammortamento alla chiusura dei conti

Mio. fr.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σ 03-19
Stato al 31.12 dell'anno precedente [1]	0	0	-1121	229	3582	4336	-911	-911	-2411	-2211	-1811	-3111	-2711	-1761	-1311	-981	-651	-321	
Entrate straordinarie** [2]			1350	3203	754								500						5807
Uscite straordinarie [3]		1121				5247		1600			1700								9668
Saldo bilancio straordinario [4]=[2]-[3]	0	-1121	1350	3203	754	-5247	0	-1600	0	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	-3861
Accredito importo di ammortamento* [5]2				150				100	200	400	400	400	450	450	330	330	330	321	3861
Termine residuo [6]				6				6	5	4	6	5	6	5	4	3	2	1	
Nuovo stato al 31.12 [7]=[1]+[4]+[5]	0	-1121	229	3582	4336	-911	-911	-2411	-2211	-1811	-3111	-2711	-1761	-1311	-981	-651	-321	0	

* Corrisponde alla riduzione delle uscite massime ammesse nel preventivo dell'anno corrispondente, vale a dire, si presuppone che gli importi di ammortamento siano anche effettivamente risparmiati. Nel presente esempio non sono ipotizzati ammortamenti preventivabili.

** Valori previsti per il 2008, le entrate e uscite a destinazione vincolata non sono prese in considerazione. Ipotesi dopo il 2008: valori massimi per la CP FFS, diritto successivo alla deduzione dell'imposta precedente IVA. Entrate derivanti dalla vendita di azioni Swisscom.

Nel 2004 si sono verificate per la prima volta uscite straordinarie pari a 1,1 miliardi. Esse determinano un addebito corrispondente e un disavanzo del conto di ammortamento. Nel contesto del Consuntivo 2004 si rende pertanto necessario effettuare ammortamenti. Il termine di sei anni inizia a decorrere con il Preventivo 2006. Nel Preventivo 2006 viene pertanto iscritto un importo di ammortamento di 150 milioni. Nel 2005 la vendita di azioni Swisscom genera entrate straordinarie pari a 1,4 miliardi. Il corrispondente accredito al conto di ammortamento elimina il disavanzo; al suo posto si registra un credito di 299 milioni. Divengono quindi superflui ulteriori ammortamenti. Oltre ai risparmi pianificati nel 2006, gli anni 2006 e 2007 producono ulteriori accrediti dell'ordine di miliardi con la vendita di azioni Swisscom. Nel 2008 vengono nuovamente effettuate uscite straordinarie per un importo di 5,2 miliardi; il conto di ammortamento è addebitato in misura corrispondente. Al credito iniziale sul conto di ammortamento segue un disavanzo di 0,9 miliardi (2008). Dal Preventivo 2010 tale disavanzo determina ammortamenti. Il termine di sei anni decorre dal 2010. Nel presente esempio gli ammortamenti aumentano da 100 milioni nel Preventivo 2010 a 200 milioni nel Preventivo 2011. Gli ulteriori addebiti negli anni 2010 e 2013 provocano un aumento progressivo del disavanzo. Il termine di ammortamento di sei anni inizia a decorrere nuovamente ad ogni addebito, con un ritardo di due anni, a contare dai preventivi degli anni successivi (2012 e 2015). Nel quadro del Preventivo 2012 sono ammortati 400 milioni e in quello del 2015 450 milioni. Il disavanzo cumulato del bilancio straordinario è interamente eliminato entro il 2020. Nel complesso le uscite straordinarie di 9,7 miliardi sono compensate con ammortamenti di 3,9 miliardi e entrate straordinarie per 5,8 miliardi.

1.8 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Come il freno all'indebitamento, la norma complementare è un meccanismo di gestione finanziaria e di limitazione dell'evoluzione del debito. I complessi istituzionali di norme di politica finanziaria – le cosiddette regole fiscali – sono ampiamente diffusi a livello internazionale¹⁶ e anche nei Cantoni¹⁷. Un confronto è comunque possibile solo limitatamente poiché le regole fiscali sono adeguate alle specificità dei singoli sistemi politici, alle norme legali vigenti e alla situazione del bilancio. È tuttavia comune a tutte le regole il fatto che perseguano nel tempo una politica finanziaria solida, affidabile e credibile, ponendo limiti al margine di azione dei responsabili¹⁸.

La politica finanziaria della Svizzera è disciplinata dal diritto nazionale e non è limitata dal diritto internazionale o da quello europeo. Una presentazione del «Patto di stabilità e di crescita» dell'Unione europea è comunque considerata utile e figura nel paragrafo successivo. Tuttavia, non è possibile un confronto diretto con la norma complementare in quanto il Patto di stabilità e di crescita si riferisce a tutte le collettività pubbliche e non prevede il bilancio straordinario. Consente invece un confron-

¹⁶ OCSE (2002): Economic Outlook, Nr. 72, Chapter IV Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules, 132-134.

¹⁷ Schaltegger, Christoph A. und Frey, René L. (2004): Fiskalische Budgetbeschränkungen zur Stabilisierung öffentlicher Haushalte, Die Volkswirtschaft 2/04, 16-19.

¹⁸ Kopits, George (2001): Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament, IMF Working Paper 01/145, 3-4.

to significativo il «limite di debito» dei bilanci pubblici della Germania proposto dal consiglio germanico degli esperti («Sachverständigenrat») e trattato nel secondo paragrafo qui appresso.

Patto di stabilità e di crescita (PSC)

La basi legali delle regole fiscali dell'Unione europea figurano all'articolo 104 del Trattato CE in combinazione con il relativo Protocollo n. 5 (Trattato di Maastricht del 1992). In questo contesto gli Stati membri sono tenuti a evitare un deficit eccessivo. La Commissione verifica l'osservanza della disciplina budgetaria sulla base di due criteri, definiti come limiti superiori: il deficit (deficit di bilancio in % del PIL) non deve superare il 3 per cento e il debito (indebitamento dello Stato in % del PIL) non deve superare il 60 per cento. Inizialmente si trattava di criteri di convergenza per la partecipazione all'Unione monetaria europea. Nel quadro del PSC del 1997 questi criteri sono stati assunti nel diritto permanente e precisati¹⁹. Conformemente al PSC, in una situazione congiunturale normale gli Stati membri sono tenuti a rispettare l'obiettivo a medio termine di un bilancio pressoché equilibrato o di un'eccedenza di bilancio. Il superamento del limite di deficit è autorizzato soltanto in casi eccezionali. Rientrano in tale ambito eventi straordinari come catastrofi naturali, nonché gravi recessioni, che provocano un calo del prodotto interno lordo di almeno il 2 per cento nello spazio di un anno. La riforma del PSC del 2005²⁰ ha reso flessibile l'applicazione delle fattispecie d'eccezione e ne ha ampliato il catalogo. La riforma ha d'altronde comportato una maggiore focalizzazione sull'obiettivo della solidità delle finanze pubbliche.

Limite di debito

Il limite di debito è un importante elemento della perizia presentata dal consiglio germanico degli esperti per limitare l'indebitamento dello Stato in Germania²¹. Il limite di debito si orienta al freno svizzero all'indebitamento. Analogamente al freno all'indebitamento, il limite di debito prevede che le uscite siano finanziate in linea di massima per il tramite delle entrate e non mediante crediti. Anche il tetto di spese equivale al prodotto delle entrate e del fattore congiunturale, che rappresenta il rapporto tra il potenziale di produzione e il prodotto interno lordo. Le differenze rispetto al freno all'indebitamento concernono le disposizioni in materia di eccezioni e il conto di compensazione.

Rispetto al freno all'indebitamento le eccezioni sono formulate in maniera più restrittiva dal «limite di debito». Occorre tra l'altro definire cosa si intende esattamente per recessione straordinaria. Inoltre la regolamentazione d'eccezione può essere fatta valere soltanto in caso di catastrofi naturali e di eventi eccezionali (ad es. la riunificazione). Nel quadro del freno all'indebitamento si possono invece fare valere uscite straordinarie anche per adeguamenti del modello contabile o in caso di concentrazione di pagamenti dovuta al sistema contabile (art. 15 LFC). Nel caso del limite di debito le prescrizioni relative alla fissazione del tetto di spese provvedono alla necessaria flessibilità della politica finanziaria: a determinate condizioni sono autorizzati aumenti temporanei del tetto di spese sulla base di cosiddetti «interventi discrezionali» pianificati. Per questo tramite si intende agevolare il finanziamento di

¹⁹ Regolamenti CE 1466/97 e 1467/97

²⁰ Regolamenti CE 1055/05 e 1056/05

²¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

«riforme fondamentali» (ad es. la riforma fiscale). Diversamente da quanto avviene nell'ambito del freno all'indebitamento, si addebita il conto di compensazione, ragione per la quale i disavanzi che ne risultano devono essere successivamente controfinanziati con eccedenze strutturali. Come nel caso del freno all'indebitamento, il disavanzo del conto di compensazione deve essere eliminato nel corso degli anni successivi. Se il disavanzo supera un limite superiore prestabilito, subentra a titolo di sanzione una prescrizione di eliminazione più severa. Per quanto concerne il freno all'indebitamento, tale limite superiore è tendenzialmente stabilito a un livello inferiore rispetto al limite di debito²². D'altra parte la minaccia di sanzione è formulata in maniera più severa nel limite di debito: il freno all'indebitamento esige l'eliminazione del disavanzo entro i tre esercizi annuali successivi (art. 17 cpv. 2 LFC), mentre nell'ambito del limite di debito l'eliminazione del disavanzo deve essere operata entro i due esercizi annuali successivi. In caso di superamento ripetuto del valore limite deve essere riscosso imperativamente un supplemento sull'imposta sul reddito per garantire il ripristino del conto di compensazione.

Dalle considerazioni che precedono risulta che una regola fiscale non deve essere formulata in maniera troppo restrittiva (affinché rimanga attuabile) e che non si devono accordare troppe eccezioni (per non pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi). La norma complementare proposta raggiunge questo equilibrio perché si disciplina il bilancio straordinario non sottoposto al freno all'indebitamento e perché devono essere compensati i deficit in tale ambito. Questo orientamento corrisponde anche alle raccomandazioni del FMI²³ e dell'OCSE²⁴. Entrambe queste organizzazioni internazionali sostengono un complesso di norme sulle uscite straordinarie per garantire la credibilità del freno all'indebitamento.

2 **Commento ai singoli articoli**

L'attuazione legale della norma complementare è effettuata mediante una revisione della legge sulle finanze della Confederazione, che contiene disposizioni concrete sulla gestione finanziaria.

Art. 16 cpv. 1

Questa disposizione del freno all'indebitamento concernente il calcolo del conto di compensazione è oggetto di un mero adeguamento. Nel quadro della norma complementare sussiste la possibilità di effettuare riduzioni dell'importo massimo delle uscite totali per controfinanziare il bilancio straordinario. Di conseguenza la rettifica a livello di consuntivo delle uscite massime ammesse dovrebbe includere anche queste riduzioni. Si rinuncia pertanto alla specificazione concreta «ai sensi degli articoli 13 o 15» e per motivi di semplificazione si opta a favore della formulazione «per le uscite totali».

²² Per il limite di debito viene proposto un limite superiore dell'1 % del prodotto interno lordo (media degli ultimi cinque anni). Il freno all'indebitamento definisce tale limite come il 6 % delle uscite totali dell'esercizio annuale precedente (art. 17 cpv. 2 LFC). Nel 2006, il limite del disavanzo del conto di compensazione è di 3,1 miliardi. Applicando il criterio del limite di debito esso sarebbe di 4,5 miliardi.

²³ International Monetary Fund (2007), Switzerland, Staff Report for the 2007 Article IV Consultation.

²⁴ Organization for Economic Development (2007): OECD Economic Surveys: Switzerland.

Art. 17a (nuovo) Conto di ammortamento

Questa disposizione stabilisce il valore di riferimento. I numeri 1.3.1 e 1.5.1 contengono spiegazioni dettagliate in merito.

Il *capoverso 1* specifica le transazioni che possono essere allibrate in un conto di distinto dal consuntivo. Le entrate straordinarie sono accreditate al conto di ammortamento, mentre le uscite straordinarie vi sono addebitate.

Il *capoverso 2* elenca le eccezioni al capoverso 1. Le entrate straordinarie a destinazione vincolata e le uscite straordinarie che sono loro abbinate non sono accreditate al conto di ammortamento.

Sebbene non siano menzionate come eccezioni nel testo di legge, non sono accreditate al conto di ammortamento neppure entrate straordinarie elevate, quali i ricavi provenienti dalla privatizzazione di imprese della Confederazione. In simili casi, il Consiglio federale provvede affinché l'accredito delle entrate straordinarie al conto di ammortamento sia impedito dalle pertinenti leggi speciali.

Art. 17b (nuovo) Disavanzi del conto di ammortamento

Il *capoverso 1* stabilisce che il disavanzo del conto di ammortamento dell'esercizio annuale precedente deve essere compensato sull'arco dei sei esercizi annuali successivi per il tramite della riduzione dell'importo massimo delle uscite totali ai sensi del freno all'indebitamento. I sei anni successivi si riferiscono ai sei esercizi contabili che seguono l'anno in corso. Ad esempio, se nella primavera del 2011 si constata un disavanzo del conto di ammortamento nell'esercizio annuale 2010, l'eliminazione di tale disavanzo deve essere effettuata tra il 2012 e il 2017. I numeri 1.5.1 e 1.5.3 contengono spiegazioni dettagliate in merito.

Il *capoverso 2* si riferisce all'ipotesi di un nuovo addebito del conto di ammortamento. Il termine di sei anni decorre nuovamente se il disavanzo del conto di ammortamento supera dello 0,5 per cento il tetto di spese ai sensi del freno all'indebitamento. Questa disposizione garantisce che la strategia di risanamento sia adeguata ai nuovi obiettivi di riduzione in caso di notevole aumento del deficit del bilancio straordinario e attuata in maniera compatibile con la congiuntura. In questo contesto il limite minimo impedisce che la compensazione del bilancio straordinario venga differita nel caso di lievi peggioramenti. Le spiegazioni in merito figurano al numero 1.5.3.

Il *capoverso 3* garantisce il privilegio costituzionale a favore delle uscite straordinarie. L'obbligo di equilibrare il conto di ammortamento è differito finché il conto di compensazione presenta un disavanzo. I numeri 1.3.2 e 1.5.2 contengono spiegazioni sulla conformità alla Costituzione.

Il *capoverso 4* stabilisce che l'Assemblea federale determina ogni anno l'ammontare delle riduzioni in occasione dell'adozione del preventivo. Questa disposizione garantisce che le eventuali misure di risanamento possano essere attuate compatibilmente con il bilancio e la congiuntura. La necessità e l'importanza di una fissazione flessibile degli importi di ammortamento sono illustrate ai numeri 1.3.4 e 1.5.4.

Art. 17c (nuovo) Risparmi preventivabili

Questo articolo schiude la possibilità di una politica finanziaria previdente. Secondo il *capoverso 1* al fine di compensare disavanzi prevedibili del conto di ammortamento l'Assemblea federale può decidere di ridurre l'importo massimo delle uscite totali

ai sensi del freno all'indebitamento. In altre parole, in caso di disavanzi previsti del conto di ammortamento, si possono, ma non si devono, effettuare risparmi preventivi. Conformemente al capoverso 2, questo modo di procedere è ammesso soltanto se il conto di compensazione è almeno in pareggio. Questa disposizione è paragonabile all'articolo 17*b* capoverso 3. Essa esige che il bilancio ordinario sia in pareggio prima di iniziare a compensare i deficit previsti del bilancio straordinario.

Art. 17d (nuovo) Accrediti al conto di ammortamento

Anche questa disposizione discende dall'anteriorità attribuita al bilancio ordinario. Le riduzioni delle uscite totali massime ammesse nel quadro del preventivo possono essere accreditate al conto di ammortamento soltanto se in tal modo non risulta un addebito del conto di compensazione. A livello di consuntivo gli importi di ammortamento preventivati sono accreditati soltanto se sono coperti da eccedenze strutturali del bilancio ordinario. Questa circostanza è definita «posteriorità II» al numero 1.5.2.

Art. 18 cpv. 1 Frase introduttiva

Con l'ampliamento della frase introduttiva dell'articolo 18 capoverso 1 si stabilisce unicamente che le riduzioni destinate a compensare i disavanzi del conto di ammortamento devono essere attuate in maniera analoga alle riduzioni volte a compensare il disavanzo del conto di compensazione.

Art. 66 Disposizioni transitorie della modifica del ...

Il *capoverso 1* si riferisce a uno stato di fatto anteriore all'entrata in vigore della norma complementare. Con l'entrata in vigore della norma complementare il credito del conto di compensazione è ridotto di circa 1,1 miliardi di franchi in termini attuali. Il Consiglio federale ha finora operato una compensazione volontaria dei disavanzi del bilancio straordinario per il tramite delle eccedenze strutturali del bilancio ordinario. Nel quadro del sistema attuale, le eccedenze strutturali sono state accreditate al conto di compensazione. Esse devono essere stralciate affinché non vengano utilizzate per compensare gli addebiti al conto di compensazione e non provochino quindi un aumento del debito.

Il *capoverso 2* stabilisce l'inizio della tenuta del conto di ammortamento. Le entrate e le uscite straordinarie dell'esercizio annuale in corso al momento dell'entrata in vigore della norma complementare sono allibrate sul conto di ammortamento. Se la norma complementare è posta in vigore nel corso dell'anno, sul conto di ammortamento sono allibrate le transazioni straordinarie dall'inizio di quell'anno.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il presente progetto ha volutamente ripercussioni dirette sull'evoluzione del bilancio della Confederazione. La norma complementare prescrive che le uscite straordinarie escluse dal freno all'indebitamento devono essere controfinanziate entro un termine adeguato. Essa garantisce pertanto che le uscite straordinarie siano oggetto di una ponderazione dei costi e dei vantaggi. Grazie alla norma complementare le uscite

straordinarie non possono più determinare un aumento durevole del debito della Confederazione. A più lungo termine il debito della Confederazione potrebbe aumentare soltanto a motivo dei mutui di tesoreria concessi all'infuori del conto di finanziamento (ad es. a favore dell'assicurazione contro la disoccupazione) oppure a motivo di transazioni di bilancio (ad es. in ambito di gestione del debito da parte della Tesoreria della Confederazione).

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il presente progetto non ha ripercussioni dirette sulle finanze dei Cantoni e dei Comuni. A titolo di effetto collaterale positivo la norma complementare è apportatrice di una maggiore prevedibilità del bilancio della Confederazione. Ne approfittano anche gli altri bilanci pubblici. La norma complementare determina d'altro canto una politica finanziaria tendenzialmente più restrittiva da parte della Confederazione. I deficit del bilancio straordinario dovrebbero essere compensati per il tramite di eccedenze strutturali del bilancio ordinario. La norma complementare non prescrive le modalità di realizzazione di eccedenze strutturali. Dato che i riversamenti ai Cantoni e ai Comuni assorbono circa un terzo del bilancio della Confederazione è comunque inevitabile che eventuali riduzioni delle uscite tocchino anche questi settori, fermo restando che bisogna rinunciare a mere traslazioni di oneri. A più lungo termine si può supporre che la norma complementare contribuisca a tutelare un sufficiente margine di manovra alla politica finanziaria e ad avviare tempestivamente misure correttive.

3.3 Ripercussioni per l'economia

La Costituzione federale prescrive che la Confederazione deve prendere provvedimenti per un'equilibrata evoluzione congiunturale (art. 100). Il freno all'indebitamento è strutturato in maniera che ne risulti una politica finanziaria anticiclica passiva. Nella fasi di recessione sono ammessi deficit, mentre nelle fasi di ripresa devono essere generate eccedenze. Nell'ambito della norma complementare l'equità congiunturale è garantita dalla posteriorità e dalla flessibilità della normativa²⁵. Grazie alla posteriorità, i disavanzi del conto di ammortamento non possono essere eliminati finché il conto di compensazione è in negativo. Una simile situazione dovrebbe soprattutto verificarsi nella fasi di recessione, dove si sa per esperienza che le entrate sono sopravvalutate. Nell'ipotesi che il conto di compensazione non ridivenga negativo all'inizio di una fase di recessione, la flessibilità della norma complementare consente di adeguare gli importi di ammortamento alla situazione congiunturale all'interno del termine fisso di ammortamento. Non sono di massima neppure escluse misure attive di politica congiunturale. Anche le uscite straordinarie corrispondenti devono comunque essere compensate a medio termine.

Se la norma complementare dovesse ostacolare gli investimenti degli enti pubblici questa circostanza si ripercuoterebbe negativamente sulla crescita economica. La norma complementare è nondimeno neutrale rispetto alle priorità della politica finanziaria. Come il freno all'indebitamento essa traccia unicamente l'ambito della politica finanziaria. Essa accorda al Parlamento un margine di manovra all'interno

²⁵ Cfr. n. 1.5.3.

del tetto di spese per avvantaggiare se del caso gli investimenti a scapito delle uscite di consumo. I principali programmi di investimento della Confederazione – come il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria e del traffico di agglomerato – sono comunque scorporati in Fondi separati della Confederazione. Le relative uscite sono soltanto indirettamente sottoposte alle limitazioni del freno all'indebitamento e della norma complementare proposta.

Le generazioni future approfittano più di tutti della norma complementare. Prive di voce politica, esse corrono il pericolo di un trasferimento degli oneri attuali per il tramite del debito. Unitamente al freno all'indebitamento, la norma complementare contribuisce a un'evoluzione responsabile del debito.

3.4 Altre ripercussioni

La norma complementare limita consapevolmente il margine di manovra politico-finanziario di Consiglio federale e Parlamento. Unitamente al freno all'indebitamento essa traccia l'ambito di politica finanziaria che deve essere rispettato. Nell'ipotesi di un deficit del bilancio straordinario viene ridotto il tetto di spese del bilancio ordinario. All'interno dell'ambito della politica finanziaria bisognerebbe viepiù fissare priorità politiche. La sovranità finanziaria dell'Assemblea federale sancita dall'articolo 167 della Costituzione non ne è intaccata.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente progetto è annunciato nel messaggio concernente il programma di legislatura 2007–2011. Esso costituisce una misura di conservazione della capacità di intervento della Svizzera nel quadro delle linee direttive sul rafforzamento della piazza economica Svizzera.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il presente progetto poggia sugli articoli 126 e 173 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.). L'articolo 126 disciplina a livello costituzionale il freno all'indebitamento e ha in parte un carattere istitutivo di competenze. L'articolo 126 capoverso 3 Cost. autorizza un aumento dell'importo massimo delle uscite ai sensi del capoverso 2 nel caso di un fabbisogno finanziario eccezionale. Questa disposizione esige pertanto un trattamento differenziato delle uscite ordinarie e delle uscite straordinarie. Il progetto di revisione si attiene di massima a questa differenziazione ed è pertanto conforme alla Costituzione²⁶. Solitamente l'articolo 173 capoverso 2 Cost. è menzionato come base legale di leggi federali allorquando si disciplinano l'organizzazione di istituzioni dello Stato o la procedura (competenza inerente della Confederazione). Entrambe le disposizioni costituzionali figurano nel preambolo dell'attuale LFC.

²⁶ Cfr. il n. 1.5.2.

5.2 Forma dell'atto legislativo

Secondo l'articolo 22 capoverso 1 della legge sul Parlamento, l'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Conformemente all'articolo 126 capoverso 5 Cost. i dettagli del freno all'indebitamento devono inoltre essere disciplinati a livello di legge.

5.3 Assoggettamento al freno all'indebitamento

Il presente progetto ha invero ripercussioni finanziarie, ma non contempla disposizioni in materia di sussidi, né crediti di impegno, né limiti di spesa. Esso non sottostà pertanto al freno all'indebitamento conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

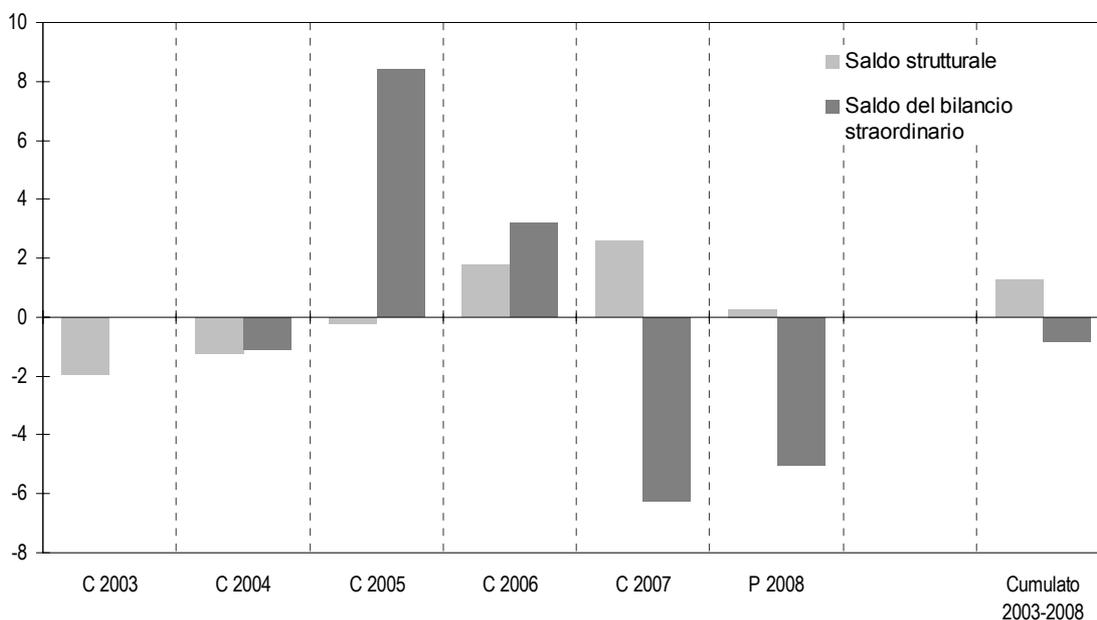
5.4 Delega di competenze legislative

La presente revisione parziale della LFC non prevede alcuna autorizzazione di emanare disposti ordinativi surrogatori della legge.

Appendice 1: Bilancio del freno all'indebitamento

La politica finanziaria degli anni Novanta è stata caratterizzata da ingenti deficit cronici, da un raddoppio del debito, nonché dall'impossibilità di provvedere in tempi favorevoli ai tempi difficili. Con un'impressionante maggioranza a favore del freno all'indebitamento, il 2 dicembre 2001 Popolo e Cantoni si sono espressi contro un ulteriore finanziamento dei compiti ordinari dello Stato mediante l'indebitamento. Il freno all'indebitamento è stato applicato per la prima volta al Preventivo 2003. Contrariamente alle aspettative, al momento dell'introduzione del freno all'indebitamento il bilancio della Confederazione non era in pareggio, ma presentava una notevole lacuna strutturale di finanziamento. Grazie all'attuazione rapida e coerente dei Programmi di sgravio PSg 03 e PSg 04 il livello delle uscite ha nondimeno potuto essere ridotto di circa 5 miliardi. In tal modo è stato possibile raggiungere già nel 2006 – un anno prima del previsto – l'obiettivo di un bilancio strutturalmente equilibrato. Il Consiglio federale ha proseguito la sua strategia di risanamento, pianificando e realizzando ulteriori eccedenze strutturali. Tali eccedenze sono necessarie per garantire due obiettivi di politica finanziaria, ovvero la stabilizzazione dell'indebitamento nominale e la limitazione della crescita delle uscite. Questi obiettivi caratterizzano anche il Preventivo 2008 e il Piano finanziario di legislatura 2009–2011. Per il tramite delle eccedenze strutturali occorre ulteriormente garantire che le uscite straordinarie non sottoposte al freno all'indebitamento non provochino un aumento del debito. Sul versante delle uscite, l'attuazione della verifica dei compiti persegue una limitazione durevole del tasso di crescita.

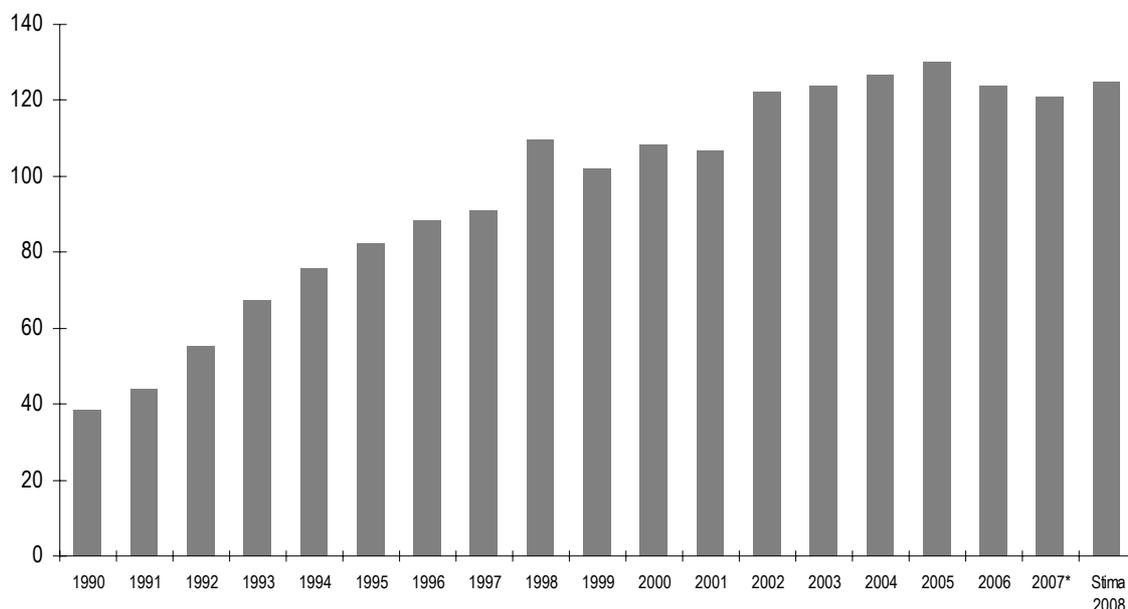
Schema 4: Saldo strutturale e bilancio straordinario 2003–2008 (in mia.)



Lo schema 4 mostra i saldi strutturali e le transazioni straordinarie a far stato dall'epoca dell'introduzione del freno all'indebitamento. Negli anni 2003–2005 sono costantemente diminuiti i deficit strutturali che erano stati tollerati in deroga alla norma del freno all'indebitamento come «soluzione di eliminazione dei deficit» conformemente alla disposizione transitoria della LFC. Negli anni 2006 e 2007 sono già state generate notevoli eccedenze strutturali. Un'eccedenza strutturale è prevista anche per l'anno in corso. Sull'arco del periodo 2003–2008 i deficit strutturali dei

primi anni sono stati più che compensati dalle eccedenze strutturali. L'eccedenza strutturale cumulata ammonta a circa 1,2 miliardi. Essa è sufficiente per coprire durante il periodo 2003–2008 il disavanzo del bilancio straordinario di 0,8 miliardi. I risultati del conto di finanziamento dall'epoca dell'introduzione del freno all'indebitamento fino a oggi determinano nell'ottica attuale una stabilizzazione del debito nominale della Confederazione (cfr. schema 5).

Schema 5: Evoluzione del debito lordo 2003–2008 (in mia.)



** A contare dall'esercizio contabile 2007 i debiti sono documentati secondo i principi del Nuovo modello contabile: il concetto di debito è stato adeguato agli standard internazionali e alla definizione che ne dà il modello contabile cantonale. Ne risulta un aumento del livello del debito, dovuto a ragioni statistiche, di 1,6 miliardi di franchi.*

A far stato dalla sua introduzione, il bilancio del freno all'indebitamento è positivo. Nel 2003 esso ha indotto la politica ad attuare il risanamento immediato del bilancio della Confederazione. La rapidità di elaborazione e di attuazione dei PSg 03 e 04 ha consentito di realizzare e di mantenere l'equilibrio del bilancio della Confederazione. Il chiaro orientamento della politica budgetaria e finanziaria sull'obiettivo della stabilizzazione del debito ha avuto per effetto che anche il bilancio straordinario fosse controfinanziato per il tramite di eccedenze strutturali.

Appendice 2: Esempi in cifre delle varianti scartate

Gli esempi in cifre qui appresso servono a illustrare le varianti di soluzione che sono state vagliate, ma poi scartate²⁷.

A.2.1 Ammortamento tramite il conto di compensazione

Tabella A2.1: Ammortamento tramite il conto di compensazione (esempio)

Conto di compensazione alla chiusura dei conti													
Mio. fr.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Stato al 31.12 dell'anno precedente [1]	-	-511	1718	1818	118	118	618	618	618	618	618	618	
Deviazione dal tetto di spese* [2]	1089	2229	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3318
Entrate straordinarie [3]						500							500
Uscite straordinarie [4]	1600			1700									3300
Saldo bilancio straordinario [5]=[3]-[4]	-1600	0	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	0	-2800
Variazione totale del conto di compensazione	-511	2229	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	0	518
6% delle uscite [7]	3702	3813	3927	4045	4166	4291	4420	4552	4689	4830	4975	5124	
Da eliminare entro 3 anni [8]=[1]-[7]	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Accredito importo di ammortamento** [8]			100										100
Nuovo stato al 31.12 [9]=[1]+[5]+[8]	-511	1718	1818	118	118	618	618	618	618	618	618	618	

* Stime secondo il PFL 2009–2011, per il 2012 e gli anni successivi non è disponibile alcun dato.

** Corrisponde alla riduzione delle uscite massime ammesse nel preventivo dell'anno corrispondente, vale a dire, si presuppone che gli importi di ammortamento siano anche effettivamente risparmiati.

La tabella A2.1 mostra la regola di ammortamento descritta al numero 1.4.1. Si presuppone un addebito al conto di compensazione a seguito di uscite straordinarie del 2010. L'addebito determina un disavanzo del conto di compensazione nel 2010. Esso si situa nettamente al di sotto del limite del 6 per cento. La compensazione deve essere effettuata imperativamente sull'arco di tre anni soltanto nel caso dei disavanzi che superano tale limite. La compensazione del disavanzo del 2010 può pertanto essere pianificata in maniera flessibile, su un arco di tempo più lungo. Nel Preventivo 2012 è ipotizzata una riduzione di 100 milioni. Negli anni 2010 e 2011 si registrano inoltre eccedenze anche nel conto di finanziamento, che determinano accrediti al conto di compensazione (riga «Deviazione dal tetto di spese»). Grazie a questi accrediti il disavanzo è estinto già nell'anno successivo 2012, nel quadro della presentazione dei conti 2011. Ulteriori misure di compensazione del disavanzo del conto di ammortamento divengono quindi superflue. Un nuovo addebito consecutivo alle uscite straordinarie del 2013 riduce a 118 milioni l'eccedenza del conto di compensazione. Non sono quindi necessari ammortamenti. Nel 2015 il credito del conto di compensazione aumenta di 500 milioni. Le eccedenze del conto di compensazio-

²⁷ Cfr. n. 1.4. e tabella 4

ne non devono determinare un aumento delle uscite, ma sussistono come «cuscinetto» per eventuali futuri addebiti.

Nel presente esempio le eccedenze del bilancio ordinario accreditate al conto di compensazione impediscono quasi integralmente il subentro di un obbligo di ammortamento dei deficit del bilancio straordinario. Le uscite straordinarie non sono quindi affatto ammortizzate. Se il conto di compensazione fosse per contro deficitario, un ulteriore addebito consecutivo alle uscite straordinarie aumenterebbe fortemente gli importi di ammortamento necessari. In caso di superamento del limite del 6 per cento il termine di tre anni, principalmente concepito come meccanismo di sanzione degli errori di stima, si applicherebbe anche all'ammortamento del bilancio straordinario. Ciò non sarebbe conforme alla Costituzione.

A.2.2 Ammortamento singolo

Tabella A2.2: Ammortamento singolo (esempio)

Conto di ammortamento alla chiusura dei conti													
<i>Mio. fr.</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Stato al 31.12 dell'anno precedente [1]	-	-1600	-1600	-1333	-2767	-2500	-1450	-900	-550	-366	-183	1	
Entrate straordinarie [2]						500							500
Uscite straordinarie [3]	1600		1700										3300
Saldo bilancio straordinario [4]=[2]-[3]	-1600	0	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	0	-2800
<i>Ammortamenti:</i>													
Uscite 2010 [5]			267	267	267	267	267	167					1500
Termine residuo [6]			6	5	4	3	2	1					
Uscite 2013 [7]						283	283	183	183	183	183		1301
Termine residuo [8]						6	5	4	3	2	1		
Accredito importo di ammortamento* [9]			267	267	267	550	550	350	183	183	183	0	2801
Nuovo stato al 31.12 [10]=[1]+[4]+[5]+[7]	-1600	-1600	-1333	-2767	-2500	-1450	-900	-550	-366	-183	1	1	

* Corrisponde alla riduzione delle uscite massime ammesse nel preventivo dell'anno corrispondente, vale a dire, si presuppone che gli importi di ammortamento siano anche effettivamente risparmiati.

L'esempio in cifre mostra come i diversi addebiti possano essere ammortati singolarmente (cfr. n. 1.4.2.). Le uscite straordinarie del 2010 provocano un disavanzo di uguale importo del conto di ammortamento. Esso viene constatato nella primavera del 2011, nel quadro del Consuntivo 2010. La compensazione del disavanzo dovrebbe iniziare imperativamente nel Preventivo 2012. Nell'ipotesi di un termine di ammortamento di sei anni e di una ripartizione lineare degli importi di ammortamento (267 mio. all'anno), l'uscita straordinaria del 2010 sarebbe integralmente compensata nel 2017. Un nuovo addebito nel 2013 determina ammortamenti corrispondenti negli anni 2015–2020. Durante un periodo di tre anni (2015–2017) la pianificazione di entrambi gli ammortamenti si accavalla. L'accredito consecutivo alle entrate straordinarie del 2015 è computato, in diminuzione dell'importo, negli ammortamenti delle uscite del 2010 (-100 mio.) e di quelle del 2013 (-400 mio.). Al riguardo sarebbero applicabili anche altre procedure.

Come nel caso della norma complementare proposta, la compensazione del bilancio straordinario è conclusa nel 2020. Gli importi di ammortamento fluttuano in misura tendenzialmente maggiore rispetto alla norma complementare proposta. La documentazione degli importi di ammortamento è inoltre più complessa.

A.2.3 Ammortamento degressivo

Tabella A2.3: Ammortamento degressivo (esempio)

Conto di ammortamento alla chiusura dei conti													
Mio. fr.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Stato al 31.12 dell'anno precedente [1]	-	-1600	-1600	-1280	-2724	-2519	-1515	-1112	-890	-712	-569	-456	
Entrate straordinarie [2]						500							500
Uscite straordinarie [3]	1600			1700									3300
Saldo bilancio straordinario [4]=[2]-[3]	-1600	0	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	0	-2800
Accredito importo di ammortamento* [5]			320	256	205	504	403	222	178	142	114	91	2436
Nuovo stato al 31.12 [6]=[1]+[4]+[5]	-1600	-1600	-1280	-2724	-2519	-1515	-1112	-890	-712	-569	-456	-364	

* Corrisponde alla riduzione delle uscite massime ammesse nel preventivo dell'anno corrispondente, vale a dire, si presuppone che gli importi di ammortamento siano anche effettivamente risparmiati.

In questo esempio il 20 per cento del disavanzo del conto di ammortamento è di volta in volta ammortizzato nei successivi preventivi (cfr. n. 1.4.3.). In questo senso nel preventivo del 2012 è iscritta una riduzione di 320 milioni delle uscite massime ammesse, ossia il 20 per cento del disavanzo documentato nel Consuntivo 2010. Ogni nuovo addebito o accredito determina una modifica discontinua degli importi di ammortamento necessari. Nel quadro del Preventivo 2015, essi passano da 205 milioni a 504 milioni, perché nel Consuntivo 2013 il disavanzo aumenta di 1,7 miliardi. Nel 2017 le entrate straordinarie del 2015 riducono gli ammortamenti da 403 milioni a 222 milioni. Nel 2021 sul conto di ammortamento risulta un disavanzo di 364 milioni.

In occasione di ciascun addebito straordinario, gli importi di ammortamento aumentano in maniera sconnessa; il conto di ammortamento non raggiunge mai il valore zero – la compensazione integrale dovrebbe essere attuata tramite un aumento volontario delle misure di ammortamento. Nel caso della norma complementare proposta è invece possibile un aumento più costante degli importi di ammortamento. La scadenza impedisce d'altronde un procrastinamento della compensazione integrale del bilancio straordinario.

A.2.4 Ammortamento in funzione del tetto di spese

Tabella A2.4: Ammortamento in funzione del tetto di spese (esempio)

Conto di ammortamento alla chiusura dei conti													
Mio fr.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Stato al 31.12 dell'anno precedente [1]	-	-1600	-1600	-1130	-2341	-1838	-819	-285	0	0	0	0	
Entrate straordinarie [2]						500							500
Uscite straordinarie [3]	1600			1700									3300
Saldo bilancio straordinario [4]=[2]-[3]	-1600	0	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	0	-2800
Accreditato importo di ammortamento* [5]			470	489	504	519	534	285					2800
Tetto di spese	57223	59693	62643	65195	67151	69165	71240	73377	75579	77846	80181	82587	
Nuovo stato al 31.12 [7]=[1]+[4]+[5]	-1600	-1600	-1130	-2341	-1838	-819	-285	0	0	0	0	0	

* Corrisponde alla riduzione delle uscite massime ammesse nel preventivo dell'anno corrispondente, vale a dire, si presuppone che gli importi di ammortamento siano anche effettivamente risparmiati.

In questa variante gli importi di ammortamento sono calcolati come percentuale del tetto di spese (cfr. n. 1.4.4.). Nel presente esempio è ammortizzato lo 0,75 per cento del tetto di spese finché il disavanzo è eliminato. Le uscite straordinarie del 2010 determinano un disavanzo del conto di ammortamento. Gli importi di ammortamento sono iscritti per la prima volta nel preventivo del 2012. L'addebito al conto di ammortamento nel 2013 non provoca alcun aumento degli importi di ammortamento. L'incremento del disavanzo del conto di ammortamento estende nondimeno il termine di ammortamento agli anni 2016 e 2017. Nel 2018 non è più necessario alcun ammortamento. Il minore importo di ammortamento del 2017 corrisponde al disavanzo residuo.

In occasione del primo addebito, gli importi di ammortamento aumentano in maniera sconnessa. Il secondo addebito ha invece ripercussioni di politica finanziaria meno percettibili. Nel caso di questa variante sono problematici sia l'assenza di flessibilità all'inizio dell'obbligo di ammortamento (deve essere ammortizzato un importo minimo), sia il minore stimolo di politica finanziaria a minimizzare le uscite straordinarie, perché la somma di ammortamento è in relazione diretta con il deficit, ma non con gli importi annui di ammortamento.

Legge federale sulle finanze della Confederazione

(LFC)

Modifica del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto il messaggio del Consiglio federale del ...¹,

decreta:

I

La legge federale del 7 ottobre 2005² sulle finanze della Confederazione è modificata come segue:

Art. 16 cpv. 1

¹ Dopo l'approvazione del consuntivo, l'importo massimo fissato per le uscite totali dell'anno precedente è rettificato sulla base delle entrate ordinarie effettivamente conseguite.

Art. 17a (nuovo) Conto di ammortamento

¹ Le entrate o le uscite straordinarie iscritte nel consuntivo sono accreditate o addebitate a un conto di ammortamento distinto dal consuntivo.

² Nel conto di ammortamento non vengono tuttavia allibrate:

¹ FF 2008 ...

² RS 611.0

- a. le entrate straordinarie a destinazione vincolata;
- b. le uscite straordinarie coperte da entrate secondo la lettera a.

Art. 17b (nuovo) Disavanzi del conto di ammortamento

¹ I disavanzi del conto di ammortamento dell'esercizio annuale precedente devono essere compensati sull'arco dei sei esercizi annuali successivi per il tramite della riduzione dell'importo massimo di cui agli articoli 13 o 15.

² Se il disavanzo del conto di ammortamento supera di oltre lo 0,5 per cento l'importo massimo di cui all'articolo 126 capoverso 2 della Costituzione federale, il termine previsto dal capoverso 1 decorre nuovamente.

³ L'obbligo di equilibrare il conto di ammortamento è differito fintantoché non sarà eliminato il disavanzo del conto di compensazione di cui all'articolo 17.

⁴ L'Assemblea federale determina ogni anno l'ammontare delle riduzioni in occasione dell'adozione del preventivo.

Art. 17c (nuovo) Risparmi preventivabili

¹ Al fine di compensare disavanzi prevedibili del conto di ammortamento, l'Assemblea federale può, al momento dell'adozione del preventivo, ridurre l'importo massimo di cui agli articoli 13 o 15.

² La riduzione presuppone che il conto di compensazione ai sensi dell'articolo 16 sia almeno in pareggio.

Art. 17d (nuovo) Accrediti al conto di ammortamento

Le riduzioni di cui agli articoli 17b capoverso 1 o 17c sono accreditate al conto di ammortamento, purché l'accredito non gravi il conto di compensazione.

Art. 18 cpv. 1 Frase introduttiva

¹ Il Consiglio federale realizza le riduzioni di cui all'articolo 17, 17b capoverso 1 oppure 17c come segue:

...

¹ Al momento dell'entrata in vigore della presente modifica, il saldo del conto di compensazione di cui all'articolo 16 capoverso 2 si riduce di ... miliardi di franchi.

² L'articolo 17a si applica a tutte le entrate e uscite straordinarie dell'esercizio annuale in corso al momento dell'entrata in vigore.

II

¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.