

00.060

Messaggio sul freno all'indebitamento

del 5 luglio 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo per approvazione il messaggio e il decreto federale sul freno all'indebitamento e la legge federale sulle finanze della Confederazione.

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

5 luglio 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il freno all'indebitamento è un meccanismo istituzionale per controllare il bilancio e limitare l'indebitamento. Esso deve preservare il bilancio federale da squilibri strutturali ed evitare in questo modo che l'indebitamento della Confederazione aumenti come in passato. Questo nuovo strumento dovrebbe sostituire a livello costituzionale la disposizione sull'Obiettivo di bilancio 2001. Mentre quest'ultima persegue il risanamento del bilancio federale, ossia l'eliminazione del deficit strutturale, il freno all'indebitamento deve evitare che il bilancio federale esca nuovamente dalla situazione di equilibrio e che si crei un nuovo deficit strutturale.

Sulla base delle esperienze fatte con strumenti simili in Svizzera e all'estero si possono constatare diversi fattori che rivestono un'importanza determinante per il successo del freno istituzionale all'indebitamento. È di primaria importanza trovare il giusto parametro di riferimento per il bilancio federale e prescrivere per questo una regola possibilmente semplice e trasparente. È pure importante prevedere sanzioni in caso di violazione delle regole. L'esperienza ha mostrato che non basta fissare semplicemente gli obiettivi. Oltre a questo ci si deve assicurare che il meccanismo tenga in considerazione le esigenze politiche e congiunturali.

Il freno all'indebitamento presentato in questo messaggio propone una regola concreta per un'evoluzione ammissibile delle spese nel conto finanziario. In questo modo viene sottolineato che il conto finanziario rappresenta come in passato il principale strumento di gestione. È stata proposta una regola che ammette la fluttuazione dei saldi a dipendenza della congiuntura e nonostante questo garantisca il pareggio dei conti su un intero ciclo congiunturale.

La regola proposta dal Consiglio federale può essere espressa con una formula semplice. L'importo massimo delle spese è collegato al totale delle entrate, tuttavia con il correttivo di un fattore che tiene conto della situazione congiunturale. Per la valutazione delle entrate, ragioni di coerenza con la preparazione del preventivo e la pianificazione finanziaria impongono di ricorrere alle stime attuali. Il fattore congiunturale può essere rappresentato come quoziente della tendenza del prodotto interno lordo a prezzi costanti e del prodotto interno lordo a prezzi costanti stimato. In questo modo, a seconda della situazione economica, sono richieste eccedenze oppure ammessi deficit. Questo corrisponde all'idea fondamentale della politica finanziaria anticiclica, purché possano funzionare gli stabilizzatori automatici. La formula scelta è valida in tutti i casi. Essa permette per esempio sia l'aumento delle imposte per il finanziamento degli oneri supplementari delle assicurazioni sociali dovuti allo sviluppo demografico, sia la diminuzione delle imposte per ridurre la parte dello Stato.

La fase di elaborazione istituzionale del preventivo e le rispettive competenze dovrebbero essere modificate il meno possibile. Viene pertanto presentata una regola di base che vincola fundamentalmente Consiglio federale e Parlamento. Questo vincolo dovrebbe garantire il raggiungimento dell'obiettivo. Entro il limite massimo per le spese fissato dalla regola il margine di manovra del Parlamento resta interamente garantito. Il preventivo e le aggiunte devono sottostare espressamente alla regolamentazione sul freno all'indebitamento.

Considerato che in situazioni incontrollabili quali forti recessioni, guerre, catastrofi naturali o altri eventi particolari (per esempio in materia d'asilo) non è possibile raccogliere in anticipo adeguate indicazioni concernenti le spese, il Consiglio federale propone una regolamentazione derogatoria che ne prevede il superamento del limite massimo. Per evitare che la regola di base del freno all'indebitamento venga elusa è necessaria una maggioranza qualificata in entrambi i Consigli. Le deroghe dovrebbero anche comprendere gli adeguamenti del modello contabile e le modifiche del metodo di pagamento delle sovvenzioni che possono condurre a elevati e durevoli sovraccarichi o a occasionali elevate concentrazioni di pagamenti. Inoltre il Consiglio federale propone che il criterio dell'eccezionalità delle spese non sia limitato solo materialmente, ma sia anche giustificato da un volume minimo nel bilancio federale.

Anche nel caso in cui il preventivo adottato fosse conforme alla regola e si usasse particolare prudenza in materia di crediti aggiuntivi, non è da escludere che le uscite effettive del conto di Stato possano superare le previsioni di preventivo approvate dalle Camere federali e conformi al freno all'indebitamento. In casi del genere queste spese dovrebbero essere addebitate a un conto di compensazione distinto dal conto di Stato. Anche le stime erronee delle entrate, che hanno fatto risultare massimali per le spese troppo alti o troppo bassi, dovrebbero essere prese in considerazione nel conto di compensazione in forma di addebito o di credito. Le eccedenze e i disavanzi accumulati non devono essere eliminati immediatamente, ma vanno ridotti nel corso degli anni seguenti. In questo modo si lascia deliberatamente un grande margine di manovra al Parlamento nell'ambito dell'elaborazione del preventivo.

Un'analisi degli effetti del freno all'indebitamento eseguita mediante simulazioni mostra che questo strumento è idoneo al raggiungimento dell'obiettivo. Nonostante la regola delle spese, sussiste un margine di manovra sufficiente per una crescita sostenibile delle spese. Con lo strumento del freno all'indebitamento dovrebbe essere possibile mantenere in equilibrio a lungo termine il bilancio federale. Si potrà così evitare in futuro l'aumento dei debiti legato al deficit, conferendo maggiore stabilità a questo importante settore, e contribuire a rafforzare la fiducia nella politica finanziaria. L'impiego di questo nuovo strumento dovrebbe pertanto influire positivamente sulla crescita economica in Svizzera.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Introduzione

Il freno all'indebitamento è un meccanismo istituzionale per controllare il bilancio e limitare l'indebitamento. Esso deve *preservare il bilancio federale da squilibri strutturali* ed evitare in questo modo che l'indebitamento della Confederazione aumenti eccessivamente. Questo nuovo strumento deve sostituire a livello costituzionale la disposizione sull'obiettivo di bilancio 2001¹. Mentre quest'ultimo persegue il risanamento del bilancio federale, ossia l'eliminazione del deficit strutturale, il freno all'indebitamento deve evitare che il bilancio federale esca nuovamente dalla situazione di equilibrio e che si crei un nuovo deficit² strutturale.

Già nel 1995/6 venne avviata una procedura di consultazione in merito a due proposte concrete per il freno all'indebitamento. Invece di una rapida trasposizione del progetto in seguito alla ponderazione dei risultati della procedura di consultazione, è stata accordata la priorità al consolidamento dell'obiettivo di bilancio 2001. I risultati della procedura sono riassunti nel n. 1.7.

Il freno all'indebitamento è *in sintonia con il modello finanziario del Consiglio federale*, che constata il bisogno di una disposizione costituzionale che assicuri una stabilizzazione del bilancio federale sostenibile e conforme agli imperativi congiunturali.

1.2 Cenni storici sulle finanze federali

L'indebitamento della Confederazione non è affatto un fenomeno recente. Già mezzo secolo fa le finanze federali furono confrontate con un indebitamento preoccupante. Le cause principali furono le due guerre mondiali. Alla fine della Seconda guerra mondiale per esempio, i debiti della Confederazione ammontavano a 9 miliardi di franchi, ossia a circa il 50 per cento del *prodotto interno lordo (PIL)*. Dieci anni più tardi il Consiglio federale qualificò la situazione dell'indebitamento ancora insostenibile. Con suo messaggio del 1° febbraio 1957 (FF 1957 I 425), esso sottopose al Parlamento il nuovo articolo costituzionale 42^{bis}: «La Confederazione deve ammortare il disavanzo del suo bilancio. Procedendo a tale ammortamento, essa tiene conto delle condizioni economiche». In questo senso il Consiglio federale riteneva che le eccedenze dovessero di volta in volta essere utilizzate per l'ammortamento dei debiti.

Nel corso degli anni Sessanta l'indebitamento della Confederazione non costituì più un tema all'ordine del giorno. Nonostante un aumento annuo medio delle uscite dell'11,4 per cento, durante quegli anni – eccettuato il 1967 – la Confederazione poté registrare regolarmente eccedenze che raggiunsero addirittura l'1,9 per cento

¹ L'articolo 196 n. 12 capoverso 10, ossia la disposizione transitoria dell'articolo 126 (gestione finanziaria) della nuova Costituzione federale ha il tenore seguente: «la presente disposizione resta in vigore sino alla sua sostituzione tramite misure costituzionali volte a limitare il disavanzo e l'indebitamento».

² Il deficit strutturale è solitamente definito come un deficit che risulta da una situazione congiunturalmente normale ma che indica un sovraccarico strutturale del bilancio.

del *PIL*. Quest'evoluzione rallegrante va considerata una conseguenza diretta della straordinaria crescita economica, piuttosto che il risultato del nuovo articolo costituzionale 42^{bis} entrato in vigore il 1° gennaio 1959.

L'evoluzione degli ultimi 30 anni può essere suddivisa in quattro fasi (cfr. l'illustrazione 1). Nel corso della prima fase, dal 1970 al 1973, il tasso di indebitamento si è ridotto in modo più o meno continuo al 10,9 per cento. La causa di questa riduzione non va ricercata nel calo della forte crescita delle spese degli anni Sessanta (tra il 1970 ed il 1973 le spese aumentarono ancora più fortemente che nel corso degli anni Sessanta), bensì nel persistere di una situazione economica favorevole che prese fine brutalmente con la forte *recessione* del 1975. Occorre altresì osservare che anche gli alti tassi inflazionistici – in particolare nel corso dei primi anni Settanta – hanno contribuito ad allentare il *tasso di indebitamento*. Mentre un debito nominale esistente resta costante in periodo di rincaro, il *PIL* nominale vi è connesso, ciò che riduce il *tasso di indebitamento*. Questa constatazione non muta nulla al fatto che l'inflazione va decisamente combattuta. Una delle conseguenze di un alto tasso inflazionistico è che il potenziale di crescita della nostra economia è pregiudicato e che insorgono effetti indesiderati di ripartizione.

La seconda fase, che comprende la seconda metà degli anni Settanta, è stata caratterizzata da forti tassi di crescita dell'economia, da una forte inflazione e da un forte aumento del *tasso di indebitamento*. Nel 1980 questo indicatore della politica finanziaria ammontava al 17,6 per cento ed i debiti lordi avevano superato per la prima volta la sbarra dei 30 miliardi di franchi.

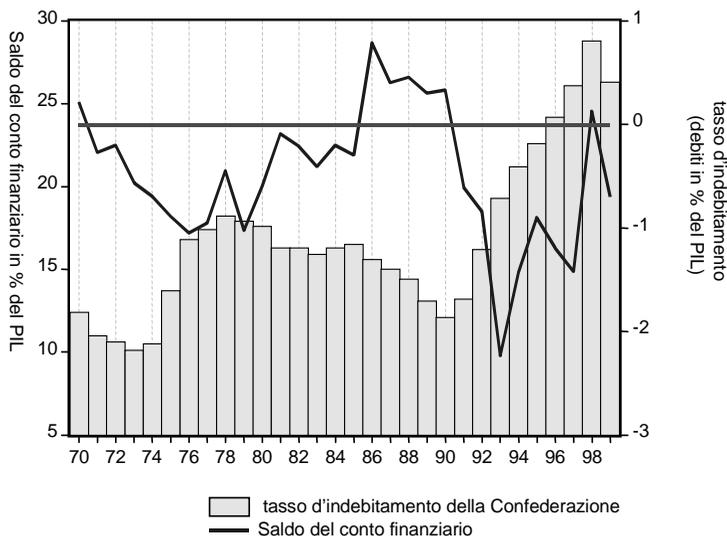
Nel corso della terza fase, corrispondente agli anni Ottanta, il *tasso di indebitamento* ha subito un calo: nel 1990 esso ammontava al solo 12,1 per cento. Tale calo non è una conseguenza della riduzione del debito pubblico. Grazie invece ad un crescita economica media annua del 6,3 per cento (crescita reale = 2,1%), l'aumento del debito lordo ha potuto essere più che compensato. Nel decennio tra il 1980 ed il 1990 le spese sono aumentate in media del 6 per cento circa all'anno.

Nel corso della *quarta fase*, tra il 1990 e il 1999, il tasso di indebitamento è nuovamente esploso. Nel corso dei soli anni 1992 e 1993, la riduzione del *tasso di indebitamento* attuata nel corso dei dieci anni precedenti è stata ridotta a zero. A fine 1999 il debito lordo della Confederazione ammontava a oltre 100 miliardi, pari al 26 per cento del *PIL*, ossia era praticamente triplicato in nove anni. Questo forte aumento può solo in parte essere attribuito alla cattiva *situazione congiunturale* degli anni Novanta. Una forte quota dei deficit annuali era di natura strutturale. Questo significa che i problemi di deficit e di indebitamento non svaniscono per il solo fatto di una *ripresa congiunturale*. La crescita delle spese nel corso degli anni dal 1990 al 1999 è ammontata al 4,2 per cento, quota pari al doppio della crescita media del *PIL* nominale.

L'articolo 42^{bis} della vecchia Costituzione non poteva evitare che l'indebitamento della Confederazione decuplicasse dal 1970 al 1999 passando da 11,3 a oltre 100 miliardi. Il *disavanzo del bilancio* – che doveva essere estinto in virtù di questo disposto costituzionale – ammontava alla fine del 1999 a oltre 70 miliardi.³ L'illustrazione 1 evidenzia inoltre il fatto che l'introduzione dell'articolo 42^{bis} Cost. non ha provocato una stabilizzazione del *tasso di indebitamento*. Questa situazione insoddisfacente è dovuta alla mancanza di norme legislative per l'attuazione del mandato costituzionale.

³ Compreso il rifinanziamento delle FFS.

Saldo del conto finanziario e tasso d'indebitamento della Confederazione 1970-1999



1.3 Meccanismi istituzionali per il risanamento del bilancio negli ultimi 50 anni

Nella storia delle finanze federali i meccanismi istituzionali per il risanamento del bilancio sono sempre stati oggetto di discussioni di politica finanziaria. Essi vanno qualificati come procedure istituzionalizzate che apportano un contributo al miglioramento a lungo termine della situazione del bilancio della Confederazione. In passato non sono mancate proposte concrete di Consiglio federale e Parlamento. Vi sono state in merito anche alcune votazioni popolari. In seguito ci occuperemo brevemente delle proposte più importanti. I tradizionali pacchetti di misure di risparmio che contemplano riduzioni mirate o riduzioni lineari dell'indebitamento non sono trattati di questo capitolo, in quanto non si tratta di provvedimenti istituzionali a lungo termine, ma di correzioni mirate nella politica finanziaria.

Già nel messaggio sul nuovo regime finanziario del 20 gennaio 1953 il Consiglio federale propose fra l'altro un *freno alle spese* che postulava una maggioranza qualificata per le spese supplementari, in particolare per le nuove spese. Il 25 settembre 1953 i Consigli approvarono di massima la proposta; tuttavia nella votazione popolare del 6 dicembre 1953 questa fu respinta dal Popolo e dai Cantoni. Il Consiglio federale presentò ancora una volta una versione del freno alle spese come controprogetto a un'iniziativa di risparmio. Il Consiglio federale propose di richiedere la

maggioranza assoluta dei Consigli per le spese supplementari. Inoltre si discusse l'introduzione di un *referendum finanziario*. Venne proposto il referendum facoltativo per le spese uniche superiori ai cinque milioni e per le spese ricorrenti superiori a un milione; il Consiglio federale propose il referendum obbligatorio per le spese uniche superiori ai cento milioni e per le spese periodiche superiori a venti milioni. Anche queste proposte non superarono l'ostacolo della votazione popolare. Le idee del freno alle spese e del referendum finanziario a livello federale rimasero così inabbiate per lungo tempo.

L'11 febbraio 1958 nell'ambito della discussione sul nuovo regime finanziario venne accettato in votazione popolare l'articolo 42^{bis} della Costituzione federale, che ancora nella Costituzione il principio della liquidazione dei debiti. Come già detto, pur prendendo in considerazione la situazione economica, il mandato costituzionale di ammortamento del disavanzo del bilancio non poteva successivamente impedire l'aumento del debito della Confederazione. Per far fronte all'incipiente economia deficitaria negli anni Settanta sono state proposte diverse misure, fra cui fu un nuovo meccanismo istituzionale. Secondo la proposta le nuove spese, gli aumenti delle spese o le spese supplementari rispetto al preventivo dell'anno precedente richiedevano l'approvazione della maggioranza dei Consigli se così richiesto dalla commissione speciale, da una delle commissioni finanziarie o da ¼ dei membri di un consiglio. Il freno alle spese è stato accettato l'8 dicembre 1974 in votazione popolare da Popolo e Cantoni, ma non è potuto entrare in vigore a causa perché era associato alle misure fiscali proposte contemporaneamente e rifiutate in votazione. Un nuovo progetto del freno alle spese già proposto in precedenza fu accettato l'8 giugno 1975, ma era di validità limitata fino al 1979.

Il 12 marzo 1995 è stata accettata da Popolo e Cantoni la *regolamentazione sul freno alle spese ancora oggi in vigore*. I sussidi previsti in disposizioni di leggi e decreti di obbligatorietà generale, i crediti d'impegno e i limiti di spesa che prevedono nuove spese uniche superiori a venti milioni o nuove spese ricorrenti superiori a due milioni necessitano dunque della maggioranza dei membri di ogni Consiglio.

Infine *l'obiettivo di bilancio 2001* – accettato il 7 luglio 1998 da Popolo e Cantoni – comporta una componente istituzionale che prevede, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo, il subentrare di un meccanismo con misure correttive.

Nonostante questi provvedimenti speciali presi in passato, la Svizzera rappresenta comunque a livello internazionale uno *speciale caso istituzionale in ambito di politica finanziaria*, in quanto Popolo e Cantoni dispongono di competenze essenziali. L'introduzione di nuove imposte e la modifica di quelle esistenti sottostanno nei casi più importanti al referendum obbligatorio o come minimo a quello facoltativo. Questa attribuzione di competenze a livello di politica fiscale potrebbe essere uno dei motivi che portano in Svizzera a quote di spese e quote fiscali vantaggiose in confronto alle altre nazioni. Oggi si può dedurre che le misure istituzionali menzionate hanno svolto in occasione dei passati risanamenti del bilancio un ruolo tutto sommato di secondo piano. I periodi di deficit sono infatti stati superati principalmente grazie alle tradizionali misure di risparmio e alle maggiori entrate dovute alla congiuntura.

L'esperienza fatta con gli ostinati deficit strutturali degli anni Novanta, riconducibili soprattutto all'intensificazione dei compiti esistenti e l'insorgenza di nuovi compiti, mostra chiaramente che dopo un periodo all'insegna di molteplici e tradizionali pacchetti di risparmio, per il futuro sono specialmente *richieste misure istituzionali pre-*

ventive. L'importanza di queste misure istituzionali deve essere messa in evidenza anche in considerazione dei noti impegni futuri in ambito di assicurazioni sociali. Per evitare di ricadere in un periodo di deficit potrebbero essere necessari provvedimenti istituzionali incisivi.

1.4 Interventi parlamentari

1.4.1 Mozione del 17 giugno 1994 del gruppo AdI/PEP (94.3282)

La mozione del gruppo AdI/PEP che esige una «gestione equilibrata dei fondi pubblici» è stata trasmessa ai Consigli sotto forma di postulato e tolta di ruolo in relazione all'obiettivo di bilancio 2001. Il testo è il seguente:

Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre alle Camere federali, entro due anni dall'accettazione della presente mozione, un disegno di adeguamento delle spese della Confederazione alla crescita del prodotto interno lordo.

I principi sui quali deve fondarsi il disegno sono i seguenti:

1. La progressione delle spese della Confederazione deve essere limitata, in per cento, alla crescita media del *prodotto interno lordo* dei quattro anni precedenti.
2. Se le spese previste a budget superano il limite stabilito dal punto 1, esse saranno ridotte a concorrenza di questo limite, fatto salvo il punto 4.
3. Il Consiglio federale adeguerà l'importo di determinate spese per non superare le previsioni budgetarie.
4. Nel caso previsto dal punto 2, non verranno ridotti:
 - a. gli impegni imperativi della Confederazione (interessi, ecc.);
 - b. i contributi alle assicurazioni sociali (AVS/AI, assicurazione contro la disoccupazione, assicurazione malattie sociale), se ne risulta una diminuzione del fondo di riserva o un aumento dei contributi;
 - c. le quote dei Cantoni alle entrate della Confederazione;
 - d. le spese per il personale, se non superano quelle del consuntivo precedente.
5. Se alla chiusura dei conti le spese effettive superano il limite stabilito dal punto 1, l'eccedente verrà compensato deducendo un importo equivalente al momento del calcolo del volume massimo delle spese degli anni successivi: tale importo sarà tuttavia ripartito su quattro anni.
6. Se la Confederazione deve assumere nuovi compiti, essa potrà decidere per il tramite di un decreto federale di obbligatorietà generale un maggiore aumento delle spese, sempreché riscuota contemporaneamente nuove entrate.

Lo scopo dell'intervento era di *fronteggiare la crescita delle spese* della Confederazione per evitare che il deficit budgetario diventasse permanente. Nella sua risposta il Consiglio federale avverte che le misure proposte sono inadeguate alla realizzazione dell'obiettivo. Il Consiglio federale sottolinea in particolare che sotto certi aspetti la mozione è in contraddizione con le esigenze di una *politica finanziaria anticiclica*. Soprattutto nel caso di lunghi cicli congiunturali una politica budgetaria

come quella richiesta dalla mozione comporta il rischio di un surriscaldamento della *congiuntura* o di un aggravamento della *recessione*. Il Consiglio federale ritiene inoltre inopportuno prevedere un regime particolare per le riduzioni dei contributi alle assicurazioni sociali. Infatti, data l'importanza finanziaria di questi trasferimenti, occorrerebbe allora realizzare risparmi ancora più importanti in altri settori, il che è poco realista. D'altra parte non gli sembra indicato escludere misure di amputazione delle spese per il personale, soprattutto in caso di forti spinte inflazionistiche. Il Consiglio federale ritiene infine che una limitazione della crescita delle spese conformemente alla mozione non può garantire da sola una riduzione del deficit budgetario. I deficit permarranno finché la *quota di spese* della Confederazione supererà a lungo termine la quota delle entrate. Gli autori della mozione hanno manifestamente aderito a questo parere, visto che l'iniziativa lanciata successivamente non verteva più sul controllo delle spese, bensì sul controllo del saldo o dei risultati (cfr. n. 1.5.1).

1.4.2 **Iniziativa parlamentare Gerold Bührer del 5 ottobre 1994 (94.422)**

L'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Gerold Bührer esigeva un'indicizzazione della crescita delle spese sulla crescita del *PIL* a media scadenza. Per raggiungere questo obiettivo, l'autore proponeva una revisione dell'articolo 42^{bis} della vecchia Costituzione federale:

Articolo 42^{bis}

Testo in vigore	¹ La Confederazione deve ammortare il disavanzo del suo bilancio. Procedendo a tale ammortamento, essa tiene conto delle condizioni economiche.
Nuovo	² La crescita delle spese non deve superare la crescita a media scadenza del <i>prodotto interno lordo</i> . Il Consiglio federale propone se del caso le misure di risparmio necessarie all'Assemblea federale.
Nuovo	³ In caso di calo del <i>prodotto interno lordo</i> in termini reali, possono essere autorizzate deroghe al capoverso 2.

Disposizioni transitorie della Costituzione federale:

Nuova	Nel corso dei dieci anni successivi all'accettazione della presente disposizione transitoria da parte del popolo e dei Cantoni, occorre ridurre progressivamente le spese della Confederazione in modo che esse non superino un decimo del <i>prodotto interno lordo</i> .
-------	--

Nel suo sviluppo, l'autore dell'iniziativa ha precisato che il suo intervento non esigeva unicamente la limitazione della crescita delle spese, bensì una limitazione dei deficit e dell'indebitamento. Egli si riferiva in particolare agli «... effetti negativi, chiaramente dimostrati empiricamente, dei deficit strutturali sull'economia...» e sottolineava il fatto che i deficit sono contrari alla Costituzione, tranne in periodo di recessione.

L'iniziativa parlamentare Bühler propone in buona parte le stesse idee di freno alle spese del Consiglio federale. Con l'allineamento della crescita delle spese sulla crescita economica a medio termine, l'iniziativa riprende un elemento essenziale del progetto del Consiglio federale, segnatamente il desiderio di adeguamento a lungo termine di spese e entrate. Sussiste una differenza per quanto concerne la durata del periodo per l'adeguamento della politica finanziaria. L'iniziativa parlamentare Bühler parla di adeguamento a medio termine, mentre il freno all'indebitamento prevede un lasso di tempo più lungo, ossia un intero ciclo congiunturale. Per quanto concerne i meccanismi istituzionali che garantiscono il pareggio del bilancio a lungo termine, il freno all'indebitamento è decisamente più concreto e incisivo rispetto all'iniziativa Bühler.

Nell'autunno 1995 il Consiglio nazionale, informato dei lavori del Consiglio federale sul freno all'indebitamento, non ha dato seguito all'iniziativa. Dopo l'apertura e la valutazione della procedura di consultazione il Consiglio nazionale ha deciso il 10 marzo 1997 di togliere di ruolo l'iniziativa.

1.4.3 Mozione dell'11 aprile 1995 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (95.3194)

La mozione «Crescita delle spese. Limitazione» della Commissione dell'economia e dei tributi (CET) del Consiglio nazionale è stata approvata nell'ambito del dibattito sull'iniziativa parlamentare Bühler summenzionata e accolta come postulato il 24 settembre 1996 e in seguito tolta di ruolo in relazione con l'obiettivo di bilancio 2001. Il testo è il seguente:

Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre al Parlamento un disegno di legge, eventualmente un disegno di modifica costituzionale, volto a garantire durevolmente l'equilibrio del *conto finanziario* della Confederazione. Concretamente, il disegno dovrà:

- a. vincolare a lunga scadenza la crescita media delle spese all'evoluzione del *PIL* o ad altri valori di riferimento, adeguati e chiaramente definiti;
- b. prevedere misure adeguate che consentano di perseguire l'obiettivo precitato;
- c. consentire per questo tramite una riduzione effettiva dell'indebitamento.

La soluzione che verrà proposta non dovrà pregiudicare i mezzi di cui dispongono le autorità per attuare una *politica finanziaria anticiclica*.

Anche questo intervento segue la stessa linea del freno all'indebitamento proposto dal Consiglio federale. Con l'allineamento a lungo termine delle spese sul *PIL* o su un altro valore di riferimento, esso corrisponde ancora meglio alle proposte del Consiglio federale rispetto all'iniziativa parlamentare Bühler. Il testo della mozione della CET è formulato in modo aperto, in quanto sono richieste misure adatte per il rispetto delle prescrizioni. Con la presente proposta di freno all'indebitamento quest'idea di base sarà concretata.

1.5 Esempi di provvedimenti istituzionali in Svizzera e all'estero

1.5.1 Iniziativa popolare «Basta con l'economia deficitaria!»

La raccolta delle firme per l'iniziativa dell'Anello degli Indipendenti è iniziata il 31 gennaio 1995. L'iniziativa non è tuttavia riuscita entro il termine stabilito per la raccolta delle firme. Poiché il testo dell'iniziativa contiene una proposta già formulata per l'arginamento dei debiti a livello costituzionale, è opportuno spiegarla rapidamente in questa sede.

I

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 42^{bis} cpv. 2-4 (nuovi)

² Sull'arco di un quadriennio le uscite della Confederazione non possono essere superiori alle entrate.

³ La legge determina come debbano essere ridotte le uscite se la condizione di cui al capoverso 2 non è altrimenti adempita.

⁴ Sono eccettuate dalle riduzioni di cui al capoverso 3:

- a. le quote cantonali di partecipazione alle entrate della Confederazione;
- b. i contributi della Confederazione alle assicurazioni sociali (AVS/AI, assicurazione contro la disoccupazione, assicurazione sociale contro le malattie).

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 23 (nuovo)

¹ Il più tardi per il quadriennio seguente il primo anno dopo l'accettazione della presente disposizione transitoria da parte del Popolo e dei Cantoni, le finanze della Confederazione devono risultare conformi alle disposizioni dell'articolo 42^{bis} capoverso 2.

² Se alla fine del secondo anno civile dopo l'accettazione della presente da parte del Popolo e dei Cantoni non è ancora stata emanata una legge federale a tenore dell'articolo 42^{bis} capoverso 3, il Consiglio federale disciplina le riduzioni mediante ordinanze.

L'iniziativa promuoveva il completamento dell'articolo 42^{bis} della vecchia Costituzione federale. Si prevedeva che sull'arco di quattro anni le *spese della Confederazione non superassero le sue entrate*. L'iniziativa esigeva altresì che in caso di inosservanza del principio del capoverso 2 le spese venissero ridotte in funzione di una chiave di ripartizione da stabilire nell'ambito di una legge federale che contemplava eccezioni. L'iniziativa comportava anche un *regime transitorio* che prevedeva il ricorso a ordinanze, nel caso in cui durante i due anni successivi all'accettazione dell'iniziativa da parte del Popolo e dei Cantoni non fosse stata emanata la legge corrispondente.

L'iniziativa dell'AdI persegue la stabilizzazione dell'*indebitamento nominale* della Confederazione. Qualora l'equilibrio delle entrate e delle uscite dovesse essere realizzato in un periodo relativamente breve di quattro anni, vi sarebbe il rischio dell'apparizione di fenomeni ciclici, aspetto che dev'essere indicato come vero svantaggio dell'iniziativa. Anche le eccezioni a eventuali riduzioni sono problematiche. Visto che le quote alle entrate della Confederazione e i contributi alle assicurazioni sociali rappresentano il 30 per cento circa delle spese totali, il margine di ma-

novra disponibile subisce una diminuzione corrispondente. Per poter rispettare la norma dell'equilibrio budgetario si potrebbe essere costretti ad operare tagli in altri settori di compiti in caso di *recessione* imprevista e concomitante a un calo delle entrate.

1.5.2 Provvedimenti per limitare i deficit e l'indebitamento dei Cantoni

1.5.2.1 Cantone di San Gallo

Il freno al deficit e all'indebitamento esiste fin dal 1929 nel Cantone di San Gallo; si tratta principalmente di una disposizione che prescrive imperativamente l'equilibrio dei conti a lungo termine. L'articolo 61 della legge cantonale del 16 giugno 1994 sull'amministrazione prevede quanto segue: «L'aliquota cantonale d'imposta sarà fissata in modo che l'eccedente delle spese iscritte nel preventivo del conto di Stato corrente non superi del 3 per cento il gettito stimato dell'imposta semplice.» Per raggiungere questo obiettivo è necessario prevedere sanzioni per l'inosservanza delle disposizioni di legge. L'articolo 64 della legge enuncia seguente norma sanzionatoria: «Fatto salvo il caso in cui si possa coprire con capitale proprio, l'eccedenza di spese del conto in corso è riportata nel preventivo del secondo anno successivo.» Questo significa concretamente che le spese vengono ridotte e/o le entrate vengono aumentate attingendo alle riserve o aumentando le aliquote di imposta, se l'aliquota in vigore non consente di raggiungere l'equilibrio del preventivo.

Il modello in vigore nel Cantone di San Gallo funziona perché sono adempiti i seguenti requisiti:

- Le prescrizioni sono vincolanti per il Gran Consiglio. Questo ha pure la competenza finale di decidere quali misure adottare in materia di entrate o uscite.
- Altro elemento essenziale: l'equilibrio prescritto si riferisce al preventivo, ma la realizzazione è misurabile nel conto di Stato. È l'unico modo per impedire che il preventivo venga allestito in funzione di previsioni troppo ottimistiche.
- È parimenti importante prevedere una disposizione che ordini imperativamente di colmare quanto prima un'eccedenza di spese nel conto in corso, ossia nell'ambito del secondo budget successivo.
- A determinate condizioni, l'assunzione di nuovi debiti è considerata legittima nel Cantone di San Gallo. Il finanziamento per il tramite del credito è in particolare giustificato se gli investimenti rappresentano un importo straordinariamente elevato che va ripartito su più anni. L'articolo 61 della legge sull'amministrazione prescrive unicamente l'equilibrio del conto in corso. Il conto di investimento può dunque registrare un indebitamento durante più anni. Contrariamente a quello di altri Cantoni, il Gran Consiglio del Cantone di San Gallo non ha alcuna possibilità di modificare a piacimento gli ammortamenti. Il piano degli ammortamenti è fissato nei decreti relativi ai progetti corrispondenti. Con il preventivo possono tuttavia essere previsti ammortamenti supplementari.

- Se il conto in corso mostra eccedenze di entrate, per la formazione di capitale proprio il Cantone di San Gallo può impiegare anche le riserve oltre agli ammortamenti supplementari. Le riserve possono essere utilizzate per il finanziamento di un'eventuale eccedenza di spese nel conto in corso, per evitare un sovraccarico del preventivo futuro. La costituzione e lo scioglimento di riserve contribuisce alla limitazione delle fluttuazioni delle aliquote fiscali in entrambe le direzioni.

Il modello sangaliese di limitazione dell'indebitamento ha registrato notevoli successi in passato. Grazie a questo sistema, il Cantone di San Gallo non ha infatti mai dovuto finanziare le sue spese correnti per il tramite del credito e ha potuto mantenere il suo indebitamento globale a un basso livello. Nel 1997, il Cantone di San Gallo occupava la quintultima posizione nella graduatoria comparativa intercantonale dell'indebitamento pro capite e dell'onere netto di interessi (interessi passivi diminuiti del reddito patrimoniale rispetto al gettito fiscale) che ammontavano allo 0,3 per cento.

Il freno all'indebitamento del Consiglio federale riprende in alcuni punti le idee fondamentali del modello sangaliese, quali in particolare l'obbligo del Parlamento di stabilire un obiettivo budgetario e di effettuare correzioni nell'orientamento delle spese in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo nel conto finanziario. Per il Consiglio federale una ripresa integrale di questo modello non entra in considerazione; infatti esso intende prescindere da una gestione diretta del risultato contabile, preferendo invece una regola delle spese. I motivi di questa preferenza sono spiegati nel n. 1. 6.1. Un confronto più diretto è reso più difficile in quanto i modelli contabili del Cantone di San Gallo e della Confederazione divergono per quanto concerne il ruolo e lo statuto degli investimenti.

1.5.2 Cantone di Friburgo

Il Cantone di Friburgo conosce una regolamentazione analoga a quella del Cantone di San Gallo per limitare i deficit e l'indebitamento. Il 25 novembre 1994, il Gran Consiglio ha adottato una nuova legge sulle finanze dello Stato (LFE) che ha abrogato la vecchia legge finanziaria del 15 novembre 1960. Nel suo messaggio concernente la nuova LFE, il Consiglio di Stato del Cantone di Friburgo motiva il mantenimento della normativa sulla limitazione dei deficit e dell'indebitamento con il fatto che essa consente di gestire le finanze cantonali in modo parsimonioso e redditizio e di far fronte a un aumento troppo forte dell'indebitamento.

Come nel caso dell'articolo 2 della legge sulle finanze cantonali del Cantone di San Gallo, l'articolo 5 della LFE friburghese stipula quanto segue: «Il preventivo del conto in corso deve essere equilibrato». Analogamente al Cantone di San Gallo, l'osservanza di questa disposizione è garantita da una severa norma sanzionatoria, sancita dai primi tre capoversi dell'articolo 41 LFE. L'articolo 41 LFE contiene inoltre norme di sostegno, che consistono per esempio nel trasferimento di competenze dal Gran Consiglio al Consiglio di Stato (Governo). Diamo qui di seguito il testo dell'articolo 41:

¹ L'aliquota dell'imposta sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche, sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche e dell'imposta minima è stabilita ogni anno dal Gran Consiglio in funzione dei risultati del preventivo.

² Il Gran Consiglio può aumentare o ridurre del 20% al massimo il coefficiente annuale delle imposte enumerate nel capoverso 1.

³ Se il deficit del preventivo del conto in corso raggiunge il 3% del totale dei redditi prima dei trasferimenti interni, l'aumento dell'aliquota di imposta è obbligatorio. Tale aumento non si applica all'imposta cantonale e all'imposta ecclesiastica⁴.

⁴ Il Gran Consiglio non può oltrepassare l'importo delle spese proposto dal Consiglio di Stato senza prevedere simultaneamente una corrispondente riduzione delle spese.

⁵ Ogni proposta parlamentare di riduzione di un'entrata è sottoposta all'esame preliminare da parte del Consiglio di Stato e della Commissione di economia pubblica. La proposta è caduca se il Consiglio di Stato e la Commissione di economia pubblica si oppongono alla riduzione dell'entrata.

⁶ Il Gran Consiglio può decidere di garantire la copertura finanziaria di spese particolarmente importanti ed eccezionali per il tramite della riscossione di supplementi all'imposta cantonale. Questa decisione non tocca l'imposta comunale e l'imposta ecclesiastica⁵.

Complessivamente la normativa applicata dal Cantone di Friburgo è molto meno rigorosa di quella del Cantone di San Gallo. Anche a Friburgo vi è una norma del saldo, così come un meccanismo istituzionale per il raggiungimento dell'obiettivo del preventivo. Contrariamente al modello sangallese, nel nuovo preventivo non sussiste l'obbligo di prendere misure correttive in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo nel conto finanziario. Inoltre sembra che si attribuisca un'importanza maggiore alle misure unilaterali di correzione che non alla riduzione delle spese.

1.5.2.3 Cantone di Basilea Città

Il 2 maggio scorso il Dipartimento delle finanze del Cantone di Basilea Città ha presentato un disegno di legge concernente le finanze pubbliche (legge sulle finanze), il cui elemento centrale è costituito da una prescrizione in virtù della quale l'*equilibrio delle finanze deve essere mantenuto a media scadenza* per mezzo di regole vincolanti. Nella fattispecie il Legislatore si è lasciato ispirare dal principio secondo il quale «uno degli obiettivi prioritari dello Stato deve ... essere la salute delle finanze pubbliche, grazie alla quale si può evitare un aggravamento sproporzionato dell'indebitamento pubblico». «È dunque urgente prescrivere a livello legislativo i principi in virtù dei quali tutti gli organismi pubblici saranno costretti a raggiungere gli obiettivi stabiliti»⁶. L'indebitamento del Cantone di Basilea Città ha raggiunto vette vertiginose. Nel 1997 l'indebitamento pro capite era il secondo più alto (dopo Ginevra) e l'onere netto di interesse rappresentava l'11,8 per cento del gettito fiscale. In

⁴ Nuovo testo secondo la legge del 18.11.1998 (art. 2).

⁵ Nuovo testo secondo la legge del 18.11.1998 (art. 2).

⁶ Proposta e disegno di legge concernente le finanze cantonali (legge sulle finanze) e rapporto su una mozione e 8 interventi parlamentari del 2 maggio 1995, pagina 11.

fase di delibera parlamentare la proposta del Governo è stata tuttavia fortemente indebolita visto che per l'essenziale è stato ritenuto solo l'obiettivo dell'equilibrio del bilancio a medio termine.⁷

Benché sia stata respinta, la regolamentazione dell'articolo 4 della legge sulle finanze proposta dal Consiglio di Stato dovrebbe nondimeno essere presentata in questa sede poiché conteneva elementi istituzionali di limitazione dell'indebitamento del seguente tenore:

¹ L'equilibrio delle finanze pubbliche deve essere mantenuto a media scadenza. I debiti vanno ammortati.

² Se il preventivo del conto finanziario prevede un eccedente di spese pari ad oltre il 2 per cento delle entrate complessive, nell'ambito dell'esame del preventivo e su proposta del Consiglio di Stato o della Commissione delle finanze, il Gran Consiglio decreta un aumento, applicabile all'esercizio budgetario in questione, delle tariffe delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sull'utile delle persone giuridiche dovute durante detto esercizio conformemente alla legge sulle imposte dirette, in modo da ridurre l'eccedente di spese ad un livello massimo del 2 per cento delle entrate complessive previste.

³ L'aumento del coefficiente annuale di imposta non può superare il 10 per cento.

⁴ Se viene deciso l'aumento di imposta giusta il capoverso 2 e se il conto finanziario dell'esercizio in questione lascia apparire un eccedente di entrate o un eccedente di uscite inferiore al 2 per cento delle entrate globali, sono costituite riserve a carico del conto finanziario per un importo corrispondente ad un eccedente di spese del 2 per cento delle entrate complessive e alle entrate che risultano dall'aumento delle imposte. Queste riserve sono utilizzate esclusivamente per evitare che i preventivi degli anni successivi registrino eccedenti di spese superiori all'aliquota stabilita dal capoverso 2.

La proposta del Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Città è meno *efficiente* rispetto al modello friburghese, anche se l'obiettivo in materia di deficit è più ambizioso. Si tratta di una conseguenza della debolezza del meccanismo delle sanzioni. Infatti secondo questa norma il decreto granconsiliare di aumento del coefficiente annuale di imposta avrebbe dovuto essere sottoposto al referendum facoltativo. In questo modo il raggiungimento dell'obiettivo sarebbe divenuto meno facile che non in caso di attribuzione finale della competenza al Gran Consiglio.

1.5.3 USA: Balanced Budget Constitutional Amendment

Il complemento che i Repubblicani intendevano introdurre nella Costituzione in materia di equilibrio budgetario (Balanced Budget Constitutional Amendment) prevedeva che a partire dal 2002, ossia due anni dopo la ratificazione da parte degli Stati, le *spese pubbliche annuali non potessero più superare le entrate*. Una deroga

⁷ L'articolo 4 della legge del 16 aprile 1997 sulle finanze cantonali ha il tenore seguente: «¹ L'equilibrio delle finanze pubbliche deve essere mantenuto a media scadenza. I debiti vanno ammortati.

² Il Consiglio di Stato vigila affinché il risultato del conto amministrativo in generale non risulti inferiore al preventivo».

a questa normativa sarebbe stata ammessa unicamente a condizione che i tre quinti dei delegati delle due Camere del Congresso vi avessero aderito. Quanto all'aumento del limite dell'indebitamento esso avrebbe necessitato l'approvazione da parte del 60 per cento dei delegati delle due Camere. Infine un aumento delle imposte avrebbe potuto essere decretato soltanto se la maggioranza dei delegati delle due Camere lo avesse approvato. Questa medesima maggioranza sarebbe stata necessaria per abrogare l'emendamento costituzionale in periodo bellico o di crisi.

La Camera americana dei rappresentanti ha approvato questo emendamento costituzionale con 300 voti contro 132 il 26 gennaio 1995; essa è stato successivamente approvato dal Senato, lo scorso 2 marzo, con 65 voti contro 35. Per pochi voti non è quindi stata raggiunta la maggioranza dei due terzi necessaria per ogni modifica costituzionale. La stessa situazione si era verificata nel 1982, 1990, 1992 e 1994 nell'ambito di proposte di emendamenti costituzionali volti alla limitazione dell'indebitamento.

È ovvio che il Balanced Budget Constitutional Amendment avrebbe costituito una misura decisiva di limitazione dei deficit e dell'indebitamento. Come previsto dai modelli cantonali descritti qui sopra, anche l'emendamento costituzionale bocciato postulava il principio dell'equilibrio annuo delle entrate e delle uscite, principio che avrebbe consentito di gelare l'*indebitamento nominale dello Stato*. Questo principio aveva peraltro raccolto ampi consensi anche da parte degli oppositori del progetto.⁸

La ragione della bocciatura del Balanced Budget Constitutional Amendment non risiede nell'idea della limitazione dell'indebitamento sulla quale era fondato; oltre a considerazioni di ordine giuridico, le principali censure furono le seguenti:

- Nell'ambito delle deliberazioni relative a questo emendamento costituzionale si parlò abbondantemente delle assicurazioni sociali. La maggioranza repubblicana riteneva che gli eccedenti delle assicurazioni sociali dovessero essere inseriti nel preventivo, mentre una ampia fascia dei Democratici sosteneva che le assicurazioni sociali ne dovessero essere escluse, ritenendo che questo era l'unico modo per garantire nel corso del prossimo secolo il versamento di pensioni alla generazione sorta dal «baby boom».
- Venne inoltre sottolineato il fatto che l'emendamento costituzionale neglieva in modo troppo pericoloso le esigenze in materia di *politica congiunturale*. Il Balanced Budget Constitutional Amendment correva il rischio di provocare un vero e proprio circolo vizioso, dacché gli sforzi consentiti in vista dell'equilibrio del budget nel corso dei periodi di *recessione* potevano ripercuotersi negativamente sulla *congiuntura*: in questo caso le entrate avrebbero subito un allentamento, circostanza che avrebbe necessitato l'adozione di una politica finanziaria maggiormente restrittiva, con nuove ripercussioni negative sulla crescita economica.
- Si obiettò infine che il Balanced Budget Constitutional Amendment non si situava sulla via di un equilibrio budgetario. Una forte maggioranza di Democratici rimproverarono ai Repubblicani di cedere davanti alle misure concrete di riduzione del deficit che avrebbero dovuto essere prese.

⁸ Cfr. House of Representatives, 104th Congress, 1st Session, Report 104-3: Balanced Budget Constitutional Amendment, Report together with dissenting and additional views, January 18, 1995.

1.5.4

La politica finanziaria incentrata sulla crescita economica: l'esempio dell'Olanda

In Olanda la politica budgetaria orientata sulla tendenza di crescita non costituisce un vero e proprio freno istituzionale all'indebitamento, ma piuttosto una dichiarazione d'intenti per i prossimi quattro anni del governo di maggioranza; nondimeno la sua concezione fondamentale riveste un certo interesse nel contesto del freno all'indebitamento presentato in questa sede.

L'accordo di coalizione del governo olandese dell'estate 1998 comportava anche principi in materia di politica finanziaria. Questi ultimi sono stati attuati nel Memorandum sul preventivo per il 1999⁹ che contiene linee direttive vincolanti per le spese dal 1999 al 2002.

L'idea di base del governo olandese consiste nell'organizzare la politica finanziaria in funzione di una *tendenza a medio termine della crescita economica*. In questo modo la politica finanziaria dovrebbe risultare più stabile e affidabile in quanto resa più indipendente dagli sbalzi congiunturali. L'idea viene concretizzata con la fissazione di massimali di spesa annui per il periodo 1999-2002. La crescita reale delle spese è fissata in media all'1,5 per cento annuo. Gli importi concreti si suddividono nei tre settori più importanti del preventivo, segnatamente il preventivo di Stato in senso stretto, il preventivo per l'assistenza sociale e la sanità pubblica.

I massimali reali delle spese si allineano su una crescita economica reale stimata prudentemente nel 2/4 per cento annuo. Il governo ritiene tuttavia che vi sarà una crescita economica più elevata e si preoccupa anzitutto di determinare la sorte degli sgravi derivanti dalla congiuntura. Poiché secondo le stime del governo anche nei prossimi anni vi sarà eccedenza di spese, vi è l'idea di impiegare questi fondi per la riduzione del deficit. Sono state fissate le seguenti regole fondamentali:

- se il deficit secondo i criteri di Maastricht ammonta a più dello 0,75 per cento del PIL, gli sgravi devono essere utilizzati in ragione di 3/4 per la riduzione del deficit e in ragione di 1/4 per l'abbassamento delle imposte.
- se il deficit secondo i criteri di Maastricht ammonta a meno dello 0,75 per cento del PIL, gli sgravi devono essere utilizzati metà per la riduzione del deficit e metà per l'abbassamento delle imposte.

Le eventuali minori spese per interessi passivi derivanti dalla riduzione del deficit dovrebbero essere impiegate per la creazione di riserve destinate a far fronte in futuro a possibili oneri congiunturali supplementari.

Così facendo il governo olandese sottolinea anzitutto che le situazioni congiunturali favorevoli non dovrebbero spronare al finanziamento di spese supplementari. In Svizzera e all'estero l'esperienza del passato ha spesso dimostrato che il sovraccarico strutturale delle spese comincia spesso in periodi positivi dal punto di vista economico.

L'idea di vincolare le spese alla crescita economica tendenziale su cui poggia la concezione del governo olandese condivide un importante elemento del progetto di freno all'indebitamento del Consiglio federale. Le differenze risiedono principalmente nei periodi presi in considerazione e nella severità delle prescrizioni. Mentre il governo olandese prevede periodi di quattro anni nei quali i deficit sono possibili,

⁹ 1999 Budget Memorandum, Ministry of Finance, The Hague, 15 September 1998.

il Consiglio federale intende realizzare l'equilibrio del bilancio sull'arco di un intero ciclo congiunturale.

1.6 Problemi fondamentali e fattori di riuscita dei meccanismi istituzionali per la limitazione dell'indebitamento

Presentiamo qui di seguito gli elementi del meccanismo istituzionale per la limitazione dell'indebitamento e i motivi che ne hanno influenzato la scelta. In questo contesto e sulla base delle esperienze in Svizzera e all'estero le questioni più importanti concernono:

- i giusti parametri di riferimento
- il tipo di meccanismo
- la presa in considerazione della congiuntura
- il ruolo degli investimenti.

1.6.1 Quali parametri di riferimento?

Secondo l'articolo 126 della Costituzione federale, la Confederazione deve ammortare *il disavanzo del suo bilancio* tenendo conto della situazione economica. La formulazione di questo articolo costituzionale induceva a ritenere che si dovessero impiegare le eccedenze del conto finanziario per l'estinzione del debito, istituendo così una *stretta relazione* tra ammortamento del disavanzo del bilancio e risultato del conto finanziario.

La legge sulle finanze della Confederazione (LFC) istituisce anch'essa uno stretto vincolo tra ammortamento del disavanzo del bilancio e conto finanziario. L'articolo 2 capoverso 3 della LFC stipula che l'Assemblea federale, il Consiglio federale e l'amministrazione si adoperano per ammortare il disavanzo del bilancio e garantire a lunga scadenza l'equilibrio budgetario.

Il fatto che il conto finanziario costituisca *il principale strumento di gestione delle finanze federali* incita in particolare a preferirlo come strumento di ponderazione. Il conto finanziario è la base ideale per fissare le priorità politiche dacché raggruppa in una sola rubrica tutte le attività previste. Il successo dei finanziamenti costituisce inoltre un eccellente indicatore della finanze a media scadenza. Infine, le entrate e le uscite della Confederazione come iscritte nel conto finanziario fungono parimenti da base di valutazione delle ripercussioni delle finanze federali sul circuito economico.

Di massima si potrebbe applicare il freno all'indebitamento al *conto economico*. Una simile soluzione sarebbe innanzitutto raccomandabile se gli investimenti della Confederazione, come quelli dei Cantoni e soprattutto dei Comuni, fossero soggetti a importanti fluttuazioni annuali. Ora questo non è il caso, in quanto le spese d'investimento della Confederazione rimangono molto stabili. È soprattutto per questo motivo ma anche a causa della struttura particolare delle spese (trasferimenti) che i conti della Confederazione non sono suddivisi in un conto corrente e in un conto d'investimento conformemente al modello contabile adottato dai Cantoni. Le spese

d'investimento possono essere chiaramente differenziate su base statistica dalle spese di consumo.

Ulteriori ragioni motivano la non applicazione del freno all'indebitamento al conto economico. Il fatto di ritardare la copertura delle spese d'investimento crea per esempio coercizioni supplementari che potrebbero limitare maggiormente in futuro il margine di manovra in materia di politica finanziaria, aumentando la proporzione degli oneri vincolati. L'allibramento degli investimenti negli attivi e il loro successivo ammortamento ritardano a tal punto la copertura delle spese d'investimento che nella maggior parte dei casi esse si ripercuotono pienamente sul *conto economico* soltanto al termine del periodo di pianificazione.

Scegliendo il conto finanziario come parametro di riferimento la questione decisiva è di stabilire se la norma debba essere fondata sul saldo del conto finanziario oppure sulle spese. A favore di quest'ultima variante vi è il fatto che nonostante i diversi vincoli le spese sono più facili da controllare che non le entrate. Le spese sono proposte dal Consiglio federale nel preventivo e approvate dai Consigli. Esse sono di massima politicamente controllabili, perlomeno da medio fino a lungo termine.¹⁰ Le entrate vengono invece decise dal Popolo (fissazione di aliquote massime e di altre disposizioni centrali nella Costituzione). Inoltre in caso di aliquote fisse le spese dipendono dal prodotto interno lordo e dalla sua crescita e devono essere valutate. In questo modo sottostanno a fluttuazioni congiunturali di natura ciclica.

Nell'ambito della procedura di consultazione sul freno all'indebitamento sono state proposte la norma del saldo e la norma delle spese. Una maggioranza si è espressa a favore della norma delle spese (cfr. n. 1.7). Anche per questo motivo vi proponiamo con questo progetto la norma delle spese e non quella del saldo.

1.6.2 Meccanismo più semplice o più complesso?

Se il meccanismo deve essere orientato sul risultato, è necessario scegliere una regola esplicita che indichi l'obiettivo da raggiungere. Esistono due tipi di meccanismi: meccanismi facili che fissano un obiettivo budgetario e meccanismi più complessi che subordinano l'obiettivo budgetario ad altre variabili (in particolare al prodotto interno lordo come parametro di commisurazione della congiuntura).

La regola più semplice per limitare il deficit è *di non accettarne nessuno*, ossia di esigere ogni anno l'equilibrio del bilancio. Gli USA hanno tentato senza successo di introdurre una simile regolamentazione con una clausola derogatoria (cfr. n 1.5.3). Alla semplicità e alla chiarezza di tale regola si contrappongono svantaggi preponderanti. Una politica budgetaria ottimale bilancia le fluttuazioni temporanee delle entrate e delle uscite. L'equilibrio del bilancio annuo lo impedisce, in quanto conduce a fluttuazioni delle spese troppo alte oppure esige adeguamenti delle aliquote fiscali. Rispetto a una politica fiscale stabile, entrambe le misure inducono costi economici supplementari. Non è inoltre possibile tenere conto della congiuntura; gli sbalzi congiunturali sarebbero perfino rafforzati. Questo contraddice il mandato di politica congiunturale dell'articolo 100 della Costituzione. Infine ne potrebbero essere ostacolati i programmi di spesa a lungo termine, con la conseguenza che dovremmo rinunciarvi, stralciarli dal bilancio generale oppure finanziarli a scapito di

¹⁰ Nell'ambito dell'elaborazione annuale del preventivo le spese sono gestibili solo in modo limitato a causa delle spese imposte da obblighi legali e contrattuali.

altri settori di attività. Per tutte queste ragioni l'equilibrio annuo del bilancio non è un meccanismo praticabile per la limitazione dell'indebitamento.

Un'altra semplice possibilità per limitare il deficit o l'indebitamento consiste nella determinazione di *limiti massimi*. Questo metodo è molto praticato anche all'estero in disposizioni che perseguono scopi analoghi. I più conosciuti sono senz'altro i *criteri di Maastricht* che fissano per i Paesi dell'UE un massimale pari al 3 per cento del PIL per il deficit e del 60 per cento per l'indebitamento. Anche negli USA è stato fissato un massimale nominale per l'indebitamento nell'ambito del *Gramm-Rudman-Hollings-Act* (1985/1987). La Germania non ha stabilito nessun limite fisso, ma ammette un indebitamento proporzionale agli investimenti, per cui l'indebitamento dovrebbe restare moderato. Anche l'articolo 196 n. 12 della Costituzione federale (disposizione transitoria all'art. 126 Cost. relativo *all'obiettivo di bilancio 2001*) costituisce una limitazione unilaterale del saldo del conto finanziario a contare dal 2001, dacché limita l'eccedenza massima delle uscite al 2 per cento delle entrate.

La limitazione dell'indebitamento non presenta taluni svantaggi tipici dell'equilibrio annuo del bilancio. Essa permette per esempio di tenere conto della congiuntura, almeno fino al raggiungimento del valore limite. Tuttavia l'*asimmetria della regolamentazione* che vi è insita presenta notevoli svantaggi: mentre in periodi difficili si limitano i deficit, in periodi migliori le eccedenze non sono garantite. Eventuali sviluppi errati sarebbero corretti troppo tardi, perché nei periodi buoni potrebbero accumularsi deficit strutturali che raggiungerebbero i limiti superiori soltanto nei periodi difficili. Le sanzioni intervengono quindi quando i problemi sono già considerevoli. Nel caso della disposizione transitoria all'articolo 126 della Costituzione federale insorge un ulteriore problema: nel modo in cui è presentata l'indicizzazione del deficit in funzione delle entrate è tendenzialmente prociclica. Quanto minore è il PIL (e conseguentemente anche le entrate), tanto minore sarà il deficit massimo ammesso.

Un meccanismo efficiente dovrebbe *non solo limitare i deficit, ma anche definire quando vanno realizzate le eccedenze*. Solo in questo modo si può raggiungere un bilancio equilibrato a lungo termine o addirittura la riduzione dell'indebitamento. Sulla base di analisi storiche si constata che questa norma costituisce il punto centrale della lotta contro il deficit: essa impedisce infatti che vengano contratti troppi nuovi impegni nei periodi con eccedenze nel conto di Stato¹¹. Procedendo in questo modo si accumulerebbe un deficit strutturale che si manifesterebbe pienamente nel conto di Stato soltanto durante la prossima recessione. A questo stadio la riduzione del deficit strutturale sarebbe unicamente possibile al prezzo di dolorosi programmi di risanamento. Per evitare soluzioni spiacevoli occorre non solamente fissare limiti all'indebitamento, ma anche prescrizioni che impongono la realizzazione di eccedenze.

Pertanto il mantenimento della disposizione transitoria dell'articolo 126 della Costituzione federale, ossia l'articolo 196 n. 12, non costituisce una soluzione a lungo termine. Essa limita indubbiamente i deficit massimi ammessi, ma non garantisce eccedenze e quindi neppure l'equilibrio del bilancio a lungo termine. Il limite massimo del deficit al due per cento delle entrate non è adeguato in caso di netto calo

¹¹ Questo corrisponde anche a esperienze fatte in altri Paesi: «As other countries have found, surpluses have a magical way of disappearing as soon as the politicians get to know about them» (Economist, 17.7.99, pag. 13).

congiunturale. Basta infatti che le entrate diminuiscano in caso di recessione per assistere a un aumento del deficit, anche se le spese rimangono stabili¹².

1.6.3 Bisogna tenere conto della situazione congiunturale?

1.6.3.1 Compendio

Poiché il freno all'indebitamento non deve solo autorizzare deficit in periodi determinati, ma anche esigere eccedenze quando la congiuntura lo consente, si impone di vincolarlo al corso congiunturale, soprattutto perché la politica finanziaria – oltre che perseguire obiettivi di assegnazione e di distribuzione delle risorse – ricerca anche la stabilità. Gli obiettivi di stabilizzazione comportano il livellamento delle fluttuazioni congiunturali e di crescita e il pieno sfruttamento dell'intero potenziale economico di produzione¹³. A questo scopo lo Stato dovrebbe controllare le uscite e le entrate, in modo da smorzare gli sbalzi dell'evoluzione economica.

Gli obiettivi di stabilità e di politica congiunturale sono ancorati nell'articolo 100 della Costituzione federale. Queste direttive costituzionali sono riconfermate anche dall'articolo 2 capoverso 3 della legge sulle finanze della Confederazione (LFC). La LFC postula una politica finanziaria che soddisfi le esigenze della politica congiunturale. Ne risulta l'esigenza che il freno all'indebitamento non deve ostacolare una strutturazione anticiclica del bilancio federale.

Un freno al deficit e all'indebitamento conforme agli imperativi congiunturali consentirà in periodo di recessione determinate eccedenze di uscite. Nel contempo ci si deve assicurare che questi deficit possano essere compensati con maggiori entrate nei periodi economici favorevoli. Considerata la situazione congiunturale l'equilibrio del bilancio deve essere perseguito sull'arco di un ciclo congiunturale e non su base annua. Un freno all'indebitamento incentrato su un ciclo congiunturale consente di evitare in ampia misura le note lacune della politica finanziaria discrezionale e di sfruttare i vantaggi degli influssi stabilizzatori della politica finanziaria, nel senso del raggiungimento di un andamento più stabile dello sviluppo economico.

Esiste tuttavia il *rischio* che si abusi degli argomenti di politica congiunturale per *minuire* il freno all'indebitamento. È necessario ovviare a questi rischi per mezzo di una regolamentazione con clausole derogatorie restrittive (cfr. n. 1.9.5.2).

1.6.3.2 In che misura bisogna tenere conto della situazione congiunturale?

Se si decide di prendere in considerazione la situazione congiunturale, occorre ancora determinarne la *misura*: si deve semplicemente tenere conto del ciclo congiunturale praticando una politica budgetaria ottimale (flessibilità passiva) oppure si deve praticare una politica attiva di stabilizzazione per il tramite di modifiche discrezio-

¹² L'effetto automatico di stabilizzazione delle entrate conduce in caso di fluttuazione del PIL di circa uno per cento delle entrate a un deficit equivalente all'output-gap negativo. Un output-gap negativo di 2 per cento del PIL è stato però più volte superato nel dopoguerra.

¹³ Inoltre vi è l'obiettivo della stabilità dei prezzi che deve essere perseguito per mezzo della politica monetaria.

nali delle entrate e uscite in funzione dell'evoluzione congiunturale (flessibilità attiva)?

Nel caso della politica attiva di stabilizzazione, oltre che con stabilizzatori automatici l'economia in recessione dovrebbe essere stimolata anche con misure di politica finanziaria, per esempio mediante programmi di incentivazione. In fase di alta congiuntura è necessario porre deliberatamente un freno. Se si opera un confronto con gli stabilizzatori automatici, durante la recessione risultano deficit più elevati e in fase di boom si dovrebbero ottenere eccedenze maggiori.

La fattibilità di una politica di stabilizzazione attiva si urta tuttavia a difficoltà teoriche. Una piccola economia nazionale con tassi di cambio flessibili sottostà decisamente agli influssi internazionali. In casi estremi, come nel modello Mundell-Fleming¹⁴, la politica finanziaria non può sviluppare nessun effetto (stabilizzatore) congiunturale. In un'economia chiusa un'espansione a livello di politica fiscale fa aumentare il tasso d'interesse e il reddito mentre in una piccola economia aperta con tassi di cambio flessibili il reddito resta invariato. Il motivo di questa differenza consiste nel fatto che in un'economia aperta la diminuzione del risparmio dovuta alla politica fiscale espansiva provoca una diminuzione degli investimenti esteri netti (ossia l'afflusso netto di capitali) e un apprezzamento della valuta nazionale. Questo apprezzamento induce da parte sua una diminuzione delle esportazioni nette, che fa aumentare l'effetto espansivo sulla domanda di merci e servizi. Oltre a queste obiezioni teoriche vi sono problemi pratici di trasposizione. Segnatamente i diritti popolari diretti e la struttura federalista dello Stato ostacolano una politica congiunturale attiva.

La storia ha mostrato che né la scienza né la politica sono in grado di creare le condizioni necessarie per la riuscita della politica attiva di stabilizzazione. Considerati i difetti evidenziati in passato da una tale politica si imponeva di *limitarsi ad una politica di stabilizzazione passiva*, ossia a lasciar agire gli stabilizzatori automatici. Questi ultimi sono così denominati poiché il loro effetto stabilizzatore inizia automaticamente e senza bisogno di un intervento di politica economica. Gli esempi più importanti di questi adeguamenti automatici si trovano nell'ambito delle entrate fiscali e delle uscite per l'assicurazione contro la disoccupazione.

Il vantaggio degli stabilizzatori automatici è che sono fundamentalmente indiscussi e propugnati anche dai non keynesiani. La teoria neoclassica nega notoriamente la possibilità della stabilizzazione per mezzo di misure discrezionali della politica finanziaria. Essa sostiene che non esistono squilibri del mercato a lungo termine e pertanto non vi è necessità di correzione per mezzo di interventi statali. Al contrario sono approvati deficit e eccedenze in seguito a fluttuazioni congiunturali. In un simile contesto deficit o eccedenze nel preventivo fungono da cuscinetto.

Deve sempre essere disponibile la flessibilità necessaria per affrontare importanti avvenimenti imprevisi che ostacolano lo sviluppo economico in modo determinante, questo nonostante le obiezioni mosse a una politica attiva di stabilizzazione. Il Consiglio federale tiene conto di questo aspetto mediante l'opportuna definizione di una regolamentazione derogatoria (cfr. n. 1.9.5.2).

¹⁴ Cfr. Mankiw, Gregory N., Makroökonomik, 1996, capitolo 13.

1.6.4 Come procedere con gli investimenti?

Nella procedura di consultazione sul freno all'indebitamento condotta nella metà degli anni novanta, il trattamento degli investimenti fu uno dei punti più discussi. Una forte minoranza si esprime in parte con veemenza sostenendo che gli investimenti futuri dovrebbero essere finanziati per mezzo di crediti. Il freno all'indebitamento avrebbe dunque dovuto limitarsi alle spese correnti della Confederazione. Inoltre ci si dovrebbe opporre alla tendenza che si fa strada secondo la quale è politicamente più facile rinviare o ridimensionare gli investimenti nei provvedimenti di risparmio piuttosto che ridurre le spese di consumo. Entrambe le questioni dovrebbero essere analizzate separatamente, in quanto si tratta di aspetti oggettivamente diversi.

1.6.4.1 Nessun finanziamento degli investimenti per il tramite del credito

Differenti modelli di limitazione dei deficit e dell'indebitamento trattano le spese di investimento in modo diverso dalle altre spese correnti. In *Gran Bretagna* gli investimenti possono essere finanziati, secondo la cosiddetta «golden rule», con un indebitamento che deve rimanere moderato. Anche in *Germania* le spese di investimento sono trattate a parte: l'articolo 115 della legge fondamentale tedesca stipula infatti che l'ammontare netto dei mutui non deve eccedere il totale degli investimenti iscritti nel budget. Anche nelle *regolamentazioni cantonali* corrispondenti è ammesso un indebitamento per gli investimenti. Nell'ambito del freno all'indebitamento proposto qui di seguito si è nondimeno rinunciato ad accordare un trattamento speciale alle spese d'investimento e questo per numerose ragioni. Sono innanzitutto determinanti le considerazioni seguenti.

Dal profilo dell'economia aziendale (principio del mantenimento del valore intrinseco), il finanziamento delle spese mediante il ricorso al credito è fondamentalmente ammissibile sempreché il valore materiale corrispondente sia compensato all'attivo. La redditività degli investimenti nel settore dell'economia privata può essere fondamentalmente provata. *Dal profilo dell'economia pubblica*, le spese per beni d'investimento, per la ricerca e la formazione sono considerate come investimenti se servono a produrre altri beni o servizi, aumentando così la produttività economica in generale. Gli investimenti pubblici generano di regola solo indirettamente un gettito fiscale più elevato a causa del loro effetto sulla crescita economica. Dal profilo della politica di crescita si potrebbe ammettere un indebitamento moderato per investimenti di questo tipo, purché siano compatibili con una politica di stabilità monetaria e congiunturale. Questo vale tuttavia solo se l'utile degli investimenti pubblici è superiore a quello degli investimenti privati. L'utile delle spese statali per gli investimenti si presenta tuttavia raramente sotto forma di un prodotto diretto nel senso di «return on investment». Per il finanziamento esterno delle spese d'investimento viene spesso citato il principio «pay as you use» che esige che il costo degli investimenti venga ripartito in modo equo sulle diverse generazioni. Questo significa che a ogni generazione verrebbe imputato il costo in funzione del beneficio che ne ritira. Questo principio si riferisce tuttavia solo a investimenti unici o a forti concentrazioni di investimenti, ma non a flussi regolari di investimenti. Ne consegue che anche da questo punto di vista il finanziamento delle attività d'investimento della Confede-

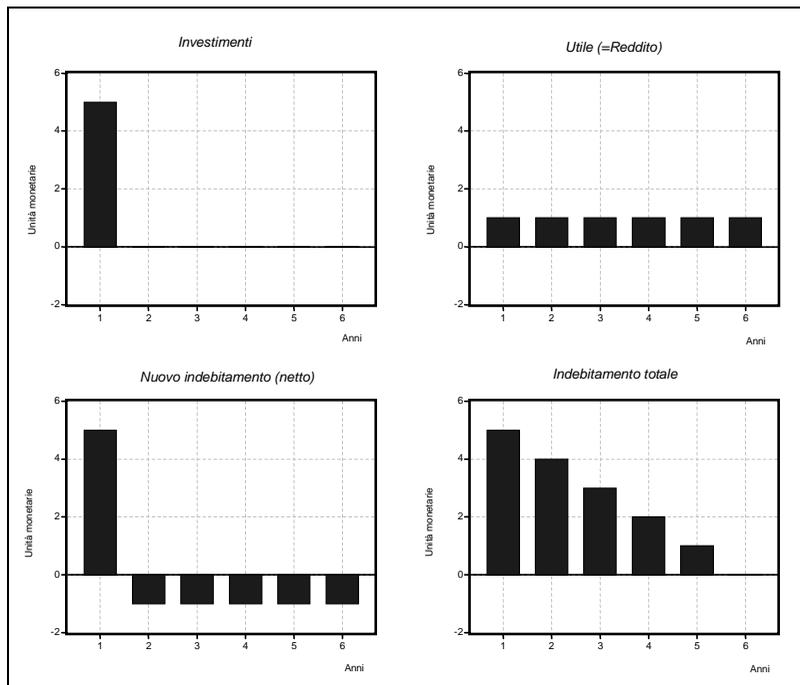
razione – attività di fatto molto stabili – non comporta o giustifica nessun indebitamento (cfr. anche il riquadro 1).

Riquadro 1: Investimenti unici o flusso costante di investimenti

L'argomento secondo il quale l'indebitamento è ammesso per procedere a investimenti si rifà alla dottrina economica aziendale. Un progetto di investimento unico viene finanziato con crediti e il debito contratto viene gradualmente estinto per mezzo delle successive entrate (vedi la figura 2). Se si tratta di un progetto redditizio il debito verrà ammortizzato con il passare del tempo, ossia sarà al massimo pari a zero (o ne risulterà un guadagno).

Di regola nel caso di investimenti da parte dello Stato non vi sono redditi pecuniari. È tuttavia possibile trasporre l'argomento nel senso che il finanziamento verrà effettuato mediante imposte per un medesimo importo e nel medesimo momento in cui il progetto darà i suoi frutti (principio «pay as you use»).

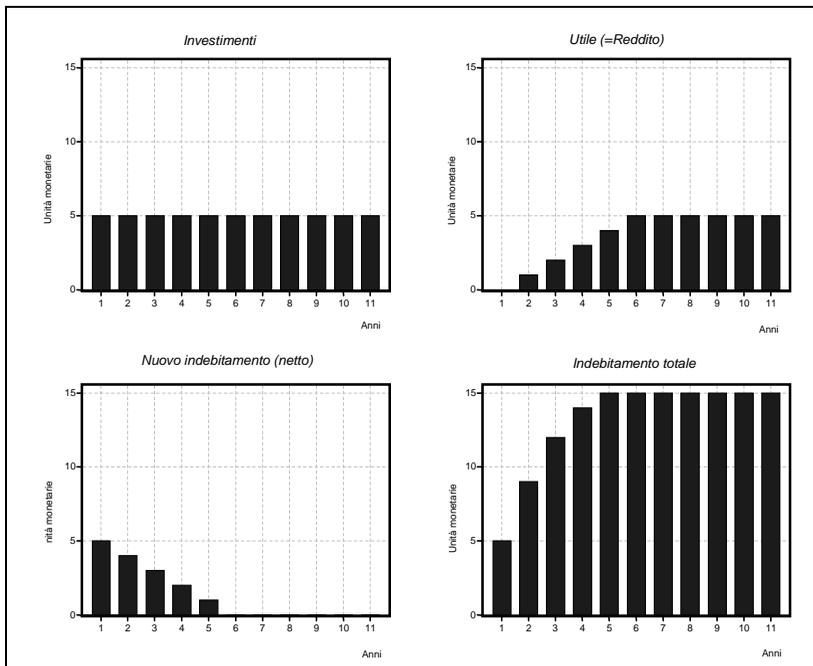
Figura 2



Questa argomentazione vale però solo per progetti unici. Ammesso un flusso costante di progetti d'investimento (di uguale entità), nel caso di un'impresa i nuovi progetti potranno essere finanziati con i redditi provenienti dagli investimenti ese-

guiti in passato¹⁵. Il nuovo indebitamento diminuisce e l'indebitamento generale si stabilizza¹⁶ (cfr. la figura 3). In caso di flusso costante di investimenti di uguale entità, per lo Stato questo significa che l'utile di cui la generazione attuale beneficia in virtù di investimenti passati compensa esattamente i costi dei nuovi investimenti. Pertanto non solo le spese correnti ma anche gli investimenti dovrebbero essere finanziati per mezzo delle entrate fiscali.

Figura 3



Vi sono anche motivi pratici contro uno speciale trattamento degli investimenti. Il bilancio federale è essenzialmente un bilancio di trasferimenti. Una grossa parte delle spese di investimento della Confederazione – che in passato hanno registrato un'evoluzione molto stabile – è effettuata sotto forma di contributi a investimenti da parte di terzi. Inoltre deve essere considerato che la parte delle spese d'investimento alle spese totali della Confederazione, circa l'11 per cento, è comunque relativamente esigua. Per un altro motivo la differenziazione tra spese correnti e spese d'investimento nel bilancio federale è di portata molto limitata. In primo luogo questa distinzione proviene da una concezione di economia politica degli investimenti; va osservato che nella prassi non è sempre possibile definire chiaramente i vari tipi

¹⁵ Un finanziamento per il tramite del credito sarebbe giustificato solo per la parte dei nuovi investimenti che supera gli ammortamenti degli investimenti passati.

¹⁶ In altri termini il capitale resta costante poiché gli ammortamenti e i nuovi investimenti si equilibrano.

di spesa, per cui permane sempre un certo margine d'interpretazione. L'argomento principale contro il finanziamento esterno delle spese d'investimento a livello federale è la *fissazione di priorità politiche*; che deve potere esplicarsi senza restrizioni nelle decisioni budgetarie e non deve essere falsata da un qualsivoglia trattamento speciale. Da questo punto di vista le spese correnti per la ricerca e la formazione possono essere altrettanto se non addirittura più importanti degli investimenti nell'ambito delle strade. Per fissare le priorità a livello federale, è molto più utile procedere ad una valutazione differenziata delle spese a mente degli obiettivi politici stabiliti piuttosto che suddividerle in spese correnti e spese d'investimento.

L'economia privata e le finanze pubbliche non possono nemmeno essere paragonate dal profilo dei *meccanismi di finanziamento*. Nel settore privato, l'allibramento negli attivi ed il successivo ammortamento in funzione del deprezzamento dei valori sono inerenti al sistema perché occorre ripercuotere periodicamente le spese finanziarie sui prodotti. I finanziamenti proficui si rifinanziano direttamente con il prodotto delle vendite. Il successo riscosso sul mercato decide in merito alla fondatezza dell'azione commerciale. Nel caso delle spese pubbliche d'investimento il mercato non fornisce gli indici del successo. Per quanto concerne la Confederazione, le attività di investimento e l'evoluzione delle entrate hanno relazioni molto lontane. Gli investimenti pubblici procurano certo spesso un profitto all'economia nazionale, ma è raro che si registrino entrate supplementari risultanti direttamente dagli investimenti; inoltre è impossibile la vendita libera dei beni d'investimento, in quanto sono subordinati allo svolgimento di compiti pubblici e rappresentano il patrimonio amministrativo. Pertanto le finanze pubbliche non adempiono le esigenze preliminari per un trattamento contabile speciale degli investimenti nel senso del settore privato.

Gli ultimi argomenti che si oppongono ad un trattamento speciale delle spese di investimento si rifanno all'economia politica. Un simile trattamento speciale svincolerebbe le spese di investimento dall'obbligo del risparmio. Non si potrebbe allora evitare una loro crescita sproporzionata e contraria all'interesse dell'economia nazionale.

Il freno all'indebitamento non si oppone al *finanziamento di spese di investimento* in infrastrutture considerate prioritarie dal Consiglio federale e dal Parlamento, perché non tocca la fissazione delle priorità dal profilo politico; non sarebbe così se gli investimenti beneficiassero di un trattamento speciale. Per quanto concerne i crediti di impegno e i limiti di spesa, sarà sempre possibile garantire a lunga scadenza un finanziamento sopportabile dei grandi progetti. In altri termini, il freno all'indebitamento non compromette la pianificazione dei grandi progetti.

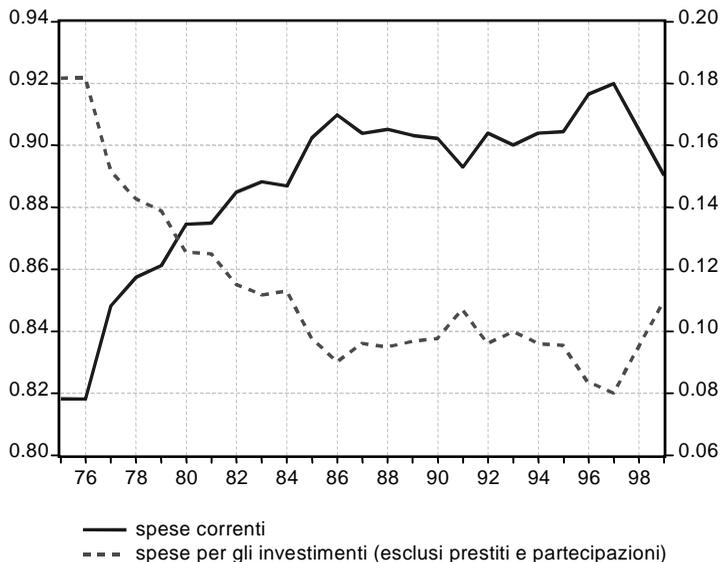
1.6.4.2 Evitare l'eccessiva tendenza al risparmio sugli investimenti

Come visto nel n. 1.6.4.1 non ci sono argomenti oggettivi che giustifichino il finanziamento degli investimenti propri della Confederazione mediante l'indebitamento. Per questa ragione le spese d'investimento non meritano uno statuto speciale nell'ambito del freno all'indebitamento. Si pone tuttavia la questione dell'effetto esercitato sugli investimenti da questo freno. Si deve segnatamente esaminare se l'incorporazione delle spese d'investimento nel freno all'indebitamento potrebbe avere un influsso negativo sugli investimenti in Svizzera.

Cercheremo in seguito di prevedere l'evoluzione delle spese d'investimento in funzione di due indici chiave. La questione principale è di accertare se a lungo termine si avverte una tendenza al risparmio sugli investimenti. Saranno inoltre analizzati gli effetti delle misure di risanamento del 1992, 1993 e 1994, così come quelli del programma di stabilizzazione 1998 sulle spese d'investimento della Confederazione.

Figura 4

Parte degli investimenti (esclusi prestiti e partecipazioni) e delle spese correnti alle spese totali della Confederazione



La figura 4 mostra l'evoluzione a lungo termine delle spese d'investimento¹⁷ e delle spese ordinarie nell'ambito delle spese totali della Confederazione tra il 1975 e il 1999. Si può constatare che tra il 1975 e il 1985 *gli investimenti della Confederazione sono diminuiti nel bilancio federale*. Questo è dovuto segnatamente all'aumento annuo del 7 per cento delle spese ordinarie, mentre le spese d'investimento sono diminuite leggermente a causa del calo degli investimenti dei Cantoni. *Tra il 1985 e il 1999 si può invece constatare che le percentuali delle spese d'investimento e delle spese di consumo sono appena variate nel bilancio globale*. Se ne può concludere che negli ultimi dieci anni non vi è stata un'influenza negativa sull'evoluzione delle spese d'investimento.

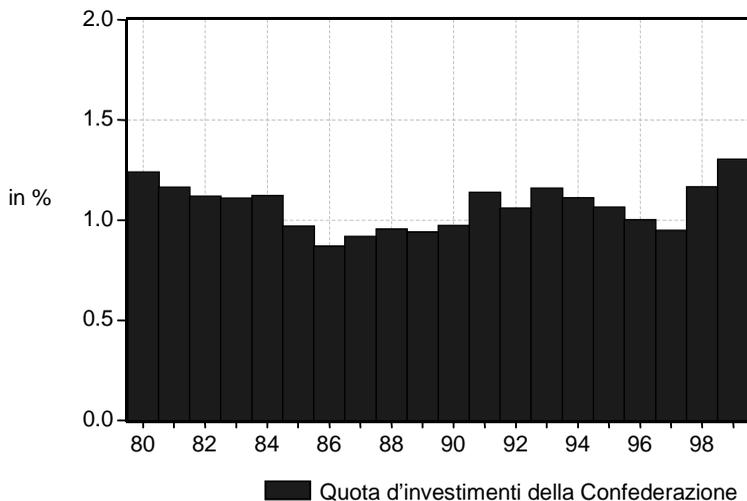
La figura 5 mostra l'evoluzione delle spese d'investimento della Confederazione (senza prestiti né partecipazioni) in relazione con il PIL. Anche qui si può constatare

¹⁷ Le spese d'investimento della figura 4 non comprendono le spese per i prestiti della Confederazione all'assicurazione contro la disoccupazione. È noto che questa categoria di spese è sottoposta a fluttuazioni congiunturali che possono falsare fortemente l'immagine d'insieme da un anno all'altro.

che la quota degli investimenti tra il 1980 e il 1999 non ha subito grandi fluttuazioni. Negli ultimi venti anni ha oscillato tra lo 0,9 e l'1,2 per cento del PIL, ossia ha dato prova di una *grande stabilità* nonostante diverse misure di risparmio.

Figura 5

Quota degli investimenti (esclusi prestiti e partecipazioni) nel PIL



Per valutare più precisamente l'impatto dei pacchetti di risparmio sull'evoluzione delle spese d'investimento, vanno analizzate le diverse misure di risparmio prese in passato. *L'analisi sommaria degli effetti delle misure di risanamento 1992, 1993 e 1994 e del programma di stabilizzazione del 1998* mostra che tendenzialmente le spese d'investimento sono state toccate in modo superiore alla media dai tagli nel preventivo (cfr. tabella 1). Questo spiega senza dubbio parzialmente la diminuzione dell'importanza relativa delle spese d'investimento nel bilancio federale e nell'insieme delle attività economiche della prima metà degli anni '90. I tagli superiori alla media nell'ambito degli investimenti sono la conseguenza del fatto che procedere a investimenti è un atto considerato meno vincolato ad obblighi di spesa rispetto alle spese di consumo. Va tenuto conto che una parte considerevole delle spese di consumo della Confederazione non può essere né modulata né ridotta, come la parte degli introiti federali attribuita ai Cantoni e gli interessi passivi che rappresentano insieme il 18 per cento circa delle spese totali. Di regola i tagli alle spese d'investimento possono essere attuati più rapidamente rispetto alla correzione delle spese ordinarie vincolate nell'ambito del trasferimento. Bisogna pure considerare che il forte aumento delle spese nel campo sociale e in altri campi di attività che risultano essenzialmente dal consumo, è responsabile di questo sviluppo.

Ripartizione tra consumo e investimento delle misure di risanamento 1992, 1993 e 1994 e del programma di stabilizzazione 1998¹⁸

Pacchetto di misure	Quota dei tagli nelle spese di consumo	Quota dei tagli nelle spese d'investimento	Quota delle spese d'investimento nelle spese totali ¹⁹
Misure di risanamento 1992	≅3/4	≅1/4	11,0%
Misure di risanamento 1993	≅2/3	≅1/3	16,3%
Misure di risanamento 1994	≅3/4	≅1/4	13,3%
Programma di stabilizzazione 1998	≅3/4	≅1/4	12,7%

Anche se l'esperienza mostra che i tagli indispensabili tendendo a incidere più sugli investimenti che sulle spese di consumo, questo non significa assolutamente che vi sia una diminuzione sensibile e a lungo termine della quota delle spese d'investimento nel bilancio federale o nel PIL. Con le sue linee direttive sulle finanze federali, il Consiglio federale ha affermato che nei programmi di risparmio gli investimenti nelle risorse umane e nel capitale reale non saranno ridotti in modo maggiore rispetto alle altre spese.

1.7 Analisi dei risultati della procedura di consultazione

Il 18 ottobre 1995 il Consiglio federale ha autorizzato il Dipartimento federale delle finanze a inviare in consultazione due varianti del freno all'indebitamento ai Cantoni, ai partiti e alle cerchie interessate. Il termine della procedura di consultazione era stato fissato per il 29 febbraio 1996. *48 dei 68 destinatari hanno risposto*; tre altre organizzazioni si sono espresse senza essere state sollecitate.

La maggior parte delle risposte è di carattere generale. Solo alcune discutono in dettaglio le disposizioni costituzionali e legali proposte.

Oggetto della consultazione erano *due varianti* per la limitazione del nuovo indebitamento: la *regola del saldo* che vincola il risultato del conto finanziario alla crescita economica e la *regola delle spese* che vincola le spese autorizzate all'evoluzione dell'economia. Le due varianti non si distinguono solo per il loro obiettivo (saldo del conto finanziario, rispettivamente crescita delle spese) ma anche per le priorità che esso comporta. Nella regola del saldo la priorità è accordata alla *stabilizzazione dell'indebitamento*; per raggiungere l'obiettivo si dovrebbe tuttavia tenere sufficientemente conto delle esigenze della politica congiunturale e della crescita. La limitazione della quota dello Stato è un obiettivo accessorio. Invece nella regola delle spese gli aspetti di politica congiunturale del bilancio e la *limitazione della quota dello Stato* hanno la stessa importanza della stabilizzazione dell'indebitamento. La

¹⁸ Stima fondata sui messaggi del Consiglio federale (rispettivamente del 25 marzo 1992, 4 ottobre 1993 e 19 ottobre 1994) sulle misure di risanamento 1992, 1993 e 1994. Le quote qui riportate sono stime dell'attribuzione degli sgravi realizzati nell'esercizio della propria competenza dal Consiglio federale e dei tagli alle spese decisi dalle Camere federali nei pacchetti di risparmio menzionati.

¹⁹ Le quote citate nella tabella si riferiscono agli esercizi 1992, 1993, 1994 e 1998 ossia agli anni non influenzati dalle nuove misure di risparmio. Le fluttuazioni sono dovute essenzialmente ai prestiti all'assicurazione contro la disoccupazione.

limitazione dell'indebitamento è tuttavia ricercata con meno intensità nella regola delle spese rispetto alla regola del saldo.

Le cerchie consultate approvano fundamentalmente l'istituzionalizzazione di misure per la limitazione del deficit e dell'indebitamento che abbiano l'effetto di mantenere l'equilibrio delle finanze federali, una volta eliminati i deficit strutturali. Seguendo l'opinione del Consiglio federale esse sottolineano spesso che la priorità va accordata all'eliminazione del deficit strutturale. Solo un'esigua minoranza ritiene che lo stato di indebitamento della Confederazione non debba essere drammatizzato.

Sono soprattutto i Cantoni a richiedere che il freno all'indebitamento sia integrato in un *conchetto globale di politica finanziaria*. Si può ritenere che oggi questa esigenza sia soddisfatta. Il freno all'indebitamento, componente delle linee direttive della politica finanziaria, deve infatti sostituire l'obiettivo di bilancio 2001 e deve garantire l'equilibrio delle finanze federali.

L'obiettivo del freno all'indebitamento, ossia *impedire un nuovo aumento del debito* mediante la compensazione degli eccedenti deficitari e delle entrate sull'arco di un ciclo congiunturale, è stato approvato dalla *maggioranza delle cerchie consultate*. Una forte minoranza ritiene tuttavia che la limitazione dell'indebitamento nominale va troppo lontano e può avere ripercussioni nefaste sull'economia pubblica; per questa ragione sarebbe più opportuno fissare un obiettivo meno ambizioso, quale per esempio la stabilizzazione del tasso d'indebitamento. Una piccola minoranza desidera invece che ci si adoperi anche per eliminare l'indebitamento nominale.

Per numerosi interpellati la stabilizzazione dell'indebitamento non è il problema più urgente della politica finanziaria. Sarebbe più opportuno ridurre e stabilizzare la quota dello Stato. Secondo una forte minoranza si dovrebbero perseguire parallelamente due obiettivi, ossia limitare la progressione delle spese e del tasso d'indebitamento. Una piccola minoranza sostiene che non si debba attribuire troppa importanza alla quota dello Stato.

Alcuni interpellati mettono in dubbio l'idea che sta alla base del freno all'indebitamento, ossia l'idea di un PIL fluttuante attorno a una tendenza. Piuttosto che indicizzare il freno all'indebitamento sulla base del PIL o sulla sua variazione, sarebbe preferibile prendere come punto di riferimento il *tasso di sfruttamento dei fattori di produzione dell'economia*. Anche la scelta del conto finanziario come criterio per fissare gli obiettivi del freno all'indebitamento è contestata. Tenuto conto della nuova presentazione dei conti, solo in pochi esigono che il freno all'indebitamento sia fondato sul *conto economico*.

Tutti gli interpellati erano d'accordo su un punto: il freno all'indebitamento deve limitare l'indebitamento ma anche *soddisfare le esigenze della politica congiunturale*. Le risposte divergono tuttavia considerevolmente per quanto concerne l'attuazione di questo principio. Per alcuni gli aspetti congiunturali sono di importanza secondaria, per altri l'aspetto congiunturale si limita al mero libero corso degli stabilizzatori automatici. Altri interpellati sottolineano l'importanza della politica congiunturale e le accordano almeno lo stessa importanza che all'obiettivo della limitazione dell'indebitamento.

Uno dei punti più contestati del progetto inviato in consultazione è stato lo statuto delle spese d'investimento. Il freno all'indebitamento proposto rinunciava ad accordare uno speciale trattamento a questo tipo di spese. Una forte minoranza ha difeso, anche con veemenza, il principio secondo cui le spese d'investimento per il futuro *dovrebbero poter essere finanziate mediante l'indebitamento*. Il freno all'indebita-

mento si limiterebbe dunque alle spese ordinarie della Confederazione. Le spese d'investimento meriterebbero di essere trattate in modo diverso rispetto alle spese di consumo e non solo per ragioni di economia nazionale. Si dovrebbe segnatamente combattere la tendenza secondo cui, in periodo di risparmio, risulta politicamente più facile rinviare o ridimensionare progetti d'investimento piuttosto che operare tagli nelle spese di consumo.

Le due varianti di freno all'indebitamento in consultazione autorizzavano il Consiglio federale a ridurre gli aiuti finanziari e le indennità del 30 per cento al massimo e a operare tagli nel suo ambito di competenza se l'obiettivo non fosse stato rispettato. Molti Cantoni hanno precisato che questa regola sarebbe stata accettata solo in presenza di una simmetria dei sacrifici tra il proprio *ambito di competenza e quello dei trasferimenti* e a condizione che procedendo a tagli nel settore dei trasferimenti la Confederazione riducesse simultaneamente la sua *influenza, le sue prescrizioni e i vincoli nei confronti dei beneficiari*. Sarebbe intollerabile se le regole di condotta e le prestazioni richieste fossero mantenute in caso di diminuzione sensibile del finanziamento. Una piccola minoranza di interpellati richiede che le *prestazioni della Confederazione a favore delle assicurazioni sociali siano esentate dai tagli previsti nell'ambito delle regole di compensazione*. La stessa minoranza o quasi è del parere che le *regole di compensazione si applicano troppo unilateralmente alle spese*. Per rimediare al mancato raggiungimento dell'obiettivo si dovrebbe ricorrere almeno in parte a entrate supplementari. Alcuni interpellati ritengono che la clausola di considerazione degli interessi legittimi dei beneficiari va troppo lontano in quanto aprirebbe la via alle eccezioni. Infine alcuni hanno proposto che le misure di compensazione per il mancato raggiungimento dell'obiettivo vengano introdotte più rapidamente.

Nell'ambito delle misure di compensazione è controversa l'idea di delegare competenze al Consiglio federale. *La maggioranza degli interpellati ritiene che, per motivi politici, le Camere dovrebbero essere maggiormente coinvolte sul piano delle misure di compensazione*. Una forte minoranza è invece del parere che sia indispensabile delegare questa competenza al Consiglio federale per riuscire a limitare efficacemente l'indebitamento.

Praticamente tutti gli interpellati ritengono che le due varianti di freno all'indebitamento presentate, ossia la regola del saldo e quella delle spese, *debbano essere migliorate*. Questo risulta dal fatto che numerosi pareri espressi mettono in dubbio l'efficacia e la fattibilità di queste varianti.

La maggioranza degli interpellati si è pronunciata a favore del freno all'indebitamento secondo la regola delle spese, dunque a favore di una limitazione indiretta dell'indebitamento per mezzo dell'evoluzione controllata delle spese. La regola delle spese gode di un consenso più vasto perché stabilisce un legame diretto con la progressione delle spese. Considerato che la situazione catastrofica delle finanze federali è dovuta a un'eccessiva crescita delle spese, ogni regola destinata a contenere l'indebitamento deve controllare che in futuro la progressione delle spese si mantenga entro certi limiti. In questo modo ci si assicura anche che la quota dello Stato sia tenuta sotto controllo. Fra gli inconvenienti della regola delle spese è stata segnalata segnatamente la dipendenza dalla congiuntura del margine di manovra per spese supplementari. Per questo l'efficacia della regola delle spese è discutibile non solo in relazione alla limitazione dell'indebitamento, ma anche alla limitazione della quota dello Stato.

La minoranza preferirebbe invece la regola del saldo, ossia la limitazione diretta dell'indebitamento, tenuto conto dell'evoluzione delle entrate e delle uscite. Molti interpellati riconoscono che la regola del saldo garantisce meglio la limitazione dell'indebitamento nominale rispetto a quella delle spese. A questo vantaggio si contrappone l'obiezione formulata da molti interpellati secondo cui *la regola del saldo tenderebbe all'ottenimento di entrate supplementari*, in quanto contiene espressamente l'obbligo di compensazione. La regola del saldo non garantisce dunque la limitazione della quota dello Stato. Fra gli altri inconvenienti si segnala che il volume delle spese è fissato in modo determinante dalle entrate, che sono peraltro soggette a forti fluttuazioni. Per questo anche i tassi di crescita ammissibili per le spese sarebbero sottoposti a forti variazioni indesiderate.

Qualche interpellato ha richiesto espressamente che *il freno all'indebitamento persegua contemporaneamente due obiettivi, ossia la limitazione dell'indebitamento nominale e il controllo della progressione delle spese*. Si tratterebbe di cumulare per quanto possibile la limitazione dell'indebitamento e quella della quota dello Stato.

1.8 Freno all'indebitamento: situazione iniziale

L'articolo 196 numero 12, ossia la disposizione transitoria dell'articolo 126 della Costituzione federale, costituisce già oggi *de facto* un freno all'indebitamento, poiché i capoversi 2 e 9 stabiliscono che a partire dal 2001 l'eccedenza di uscite non dovrà superare il 2 per cento delle entrate. Come visto nel n. 1.6.2 e nonostante le possibilità che offre in periodo di bassa congiuntura, questo sistema non costituisce un meccanismo raccomandabile a lungo termine perché agisce in modo troppo unilaterale (non esige infatti la compensazione dei deficit eventuali) ed è troppo restrittivo.

1.9 Il sistema di freno all'indebitamento proposto

1.9.1 Oggetto e obiettivo del freno all'indebitamento

Il freno all'indebitamento proposto stabilisce regole per l'evoluzione ammissibile delle spese nel conto finanziario. In questo senso si tiene conto del fatto che a livello federale il conto finanziario continua a essere il principale strumento di gestione. La regola fondamentale del freno all'indebitamento ha lo scopo di equilibrare approssimativamente le eccedenze e i deficit del conto finanziario sull'arco di un ciclo congiunturale completo.

Considerato che esiste uno stretto legame – non solo oggettivo ma anche empirico – fra le chiusure del conto finanziario e l'evoluzione dei debiti, l'obiettivo del freno all'indebitamento è di impedire per quanto possibile *l'aumento del debito federale nominale*, con l'ausilio di una regola delle spese.

Nonostante il freno all'indebitamento, l'aumento del debito non può essere escluso a priori, segnatamente in caso di operazioni concernenti unicamente il conto capitale oppure se le Camere federali decidono a maggioranza qualificata²⁰ di derogare al freno all'indebitamento.

²⁰ Cfr. il n. 1.9.5.2

Il freno all'indebitamento non ha lo scopo di *eliminare i debiti della Confederazione e pertanto di ammortare il disavanzo del bilancio*; suo obiettivo principale è la stabilizzazione di questi valori. Il nuovo strumento permette tuttavia di ridurre progressivamente il rapporto tra il debito della Confederazione e il prodotto interno lordo, ossia il tasso d'indebitamento. A lungo termine i debiti resteranno costanti mentre il PIL crescerà.

1.9.2 Il sistema proposto

Il sistema proposto è una regola che autorizza le fluttuazioni del saldo del conto finanziario in funzione della congiuntura, garantendo l'equilibrio del saldo sull'arco dell'intero ciclo congiunturale. Le fluttuazioni delle chiusure dei conti si situano nell'ordine di grandezza degli stabilizzatori automatici (cfr. n. 1.6.3). Le entrate fiscali e le spese per l'assicurazione contro la disoccupazione sono considerati i principali stabilizzatori automatici delle finanze federali²¹.

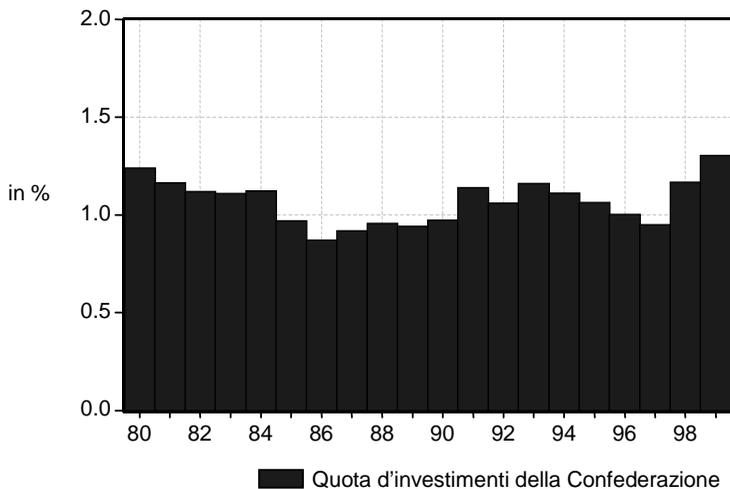
La politica budgetaria fondata sulla nozione di freno all'indebitamento è schematizzata nella figura 6. *Il livello delle spese* è limitato sull'arco di un ciclo congiunturale completo dal livello delle entrate. A seconda della congiuntura nel corso dei singoli anni si possono esigere eccedenze o tollerare deficit. Questo allineamento congiunturale a livello di politica finanziaria è ottenuto confrontando la tendenza a lungo termine del prodotto interno lordo a prezzi costanti (tendenza PIL) e il prodotto interno lordo a prezzi costanti corrente o stimato (PIL). Se il PIL stimato è superiore alla tendenza PIL, l'esercizio corrente deve produrre eccedenze, in caso contrario sono ammessi deficit. Questo meccanismo fondamentale permette di assicurare l'equilibrio delle finanze nel ciclo congiunturale completo, come si può evincere dalla figura 6. In realtà l'evoluzione del PIL stimato e della tendenza PIL non è regolare come rappresentato nel grafico. Questo vale soprattutto per la tendenza PIL che può essere soggetta a fluttuazioni.

La regola delle spese proposta si attacca alle spese e ne prescrive il livello massimo; è una soluzione ragionevole perché nonostante i loro diversi vincoli le spese costituiscono valori politicamente più facili da controllare rispetto alle entrate. Nel caso di aliquote fisse, le entrate dipendono essenzialmente dal PIL e dalla sua crescita. Bisogna tuttavia considerare che anche le aliquote cambiano. I dazi doganali per esempio sono progressivamente eliminati e le tasse d'incitamento vengono introdotte. Una regola delle spese destinata a durare deve dunque tenere conto anche dei cambiamenti nell'ambito delle entrate (cfr. n. 1.9.3.2).

Il freno all'indebitamento porterà all'equilibrio delle finanze sull'arco di un ciclo congiunturale completo soltanto se al momento dell'introduzione della regola delle spese il bilancio non sarà più gravato da un deficit strutturale. L'eliminazione dei deficit strutturali dovrebbe essere completata con la trasposizione dell'obiettivo di bilancio 2001.

²¹ Il 1.1.2003 è prevista la separazione dal conto finanziario delle fluttuazioni finanziarie dell'assicurazione contro la disoccupazione di origine congiunturale. Considerato che il freno all'indebitamento potrà entrare in vigore al più presto per il preventivo 2003, questo non dovrà più tenere conto delle fluttuazioni cicliche delle finanze dell'assicurazione contro la disoccupazione verificatesi in passato.

Quota degli investimenti (esclusi prestiti e partecipazioni) nel PIL



1.9.3 Aspetto concreto della regola delle spese

Il freno all'indebitamento sarà trasposto in una regola istituzionale concreta destinata alla limitazione delle spese. A tale scopo il nostro Collegio sottopone alle Camere le necessarie modifiche a livello costituzionale e legislativo. I principi fondamentali del freno all'indebitamento saranno fissati nei nuovi capoversi 2-5 dell'articolo 126 e nonché mediante adeguamenti dell'articolo 159 della Costituzione federale²². Le disposizioni esecutive saranno realizzate sotto forma di revisione della legge federale sulle finanze della Confederazione²³.

L'idea fondamentale della regola delle spese consiste nel vincolare le uscite al livello delle entrate. Dal canto suo l'entità delle entrate dipende dalle aliquote delle imposte e dall'evoluzione economica. La regola delle spese si può esprimere secondo la seguente *semplice formula*:

²² I capoversi 1 e 2 vigenti hanno il tenore seguente: ¹ La Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate. ² Ammortizza l'eventuale disavanzo del suo bilancio; ciò facendo, prende in considerazione la situazione economica.

²³ Gli atti legislativi proposti figurano alla fine del messaggio e sono commentate nel n. 2 della parte speciale.

$$\begin{aligned}
 & \text{Importo massimo delle spese} \\
 & = \\
 & \text{entrate stimate* [tendenza PIL a prezzi costanti / PIL a prezzi costanti stimato]} \\
 & \text{oppure} \\
 & \text{entrate stimate * [fattore congiunturale]}
 \end{aligned}$$

L'importo massimo delle spese equivale dunque al prodotto delle entrate stimate e del quoziente della tendenza PIL a prezzi costanti e del PIL a prezzi costanti stimato. Il quoziente citato svolge dunque la funzione di *fattore congiunturale*. Si può per esempio evincere dalla formula che se la tendenza PIL a prezzi costanti e il PIL a prezzi costanti stimato si equivalgono, le spese devono essere esattamente uguali alle entrate stimate. Questa situazione corrisponde a una situazione normale dal punto di vista congiunturale; in questo caso il saldo deve essere equilibrato. Se il PIL stimato è inferiore alla tendenza PIL e se quindi il fattore congiunturale è superiore a 1 – il che indica una tendenza alla bassa congiuntura –, le spese possono superare le entrate; il deficit che ne risulta stabilizza pertanto l'evoluzione congiunturale. Se invece il PIL stimato è superiore alla tendenza PIL e se quindi il fattore congiunturale è inferiore a 1, le spese devono essere corrispondentemente inferiori alle entrate; anche in questo caso il risultato ha un effetto stabilizzatore sulla congiuntura. Le fluttuazioni del saldo entro i limiti degli stabilizzatori automatici sono dunque l'espressione della politica budgetaria anticiclica ricercata. Le principali considerazioni sul calcolo dei segmenti isolati della formula figurano nei n. 1.9.3.1 e 1.9.3.2.

1.9.3.1 Calcolo del fattore congiunturale

Come detto il fattore congiunturale è pari al quoziente della tendenza PIL a prezzi costanti e del PIL a prezzi costanti stimato. Questi valori sono espressi in numeri reali per sottolineare che il fattore deve tenere conto solo delle fluttuazioni congiunturali dell'economia reale. Ricorrere al PIL per valutare la situazione congiunturale del momento è infatti conforme alla teoria e alla prassi economica corrente. Al contrario comparare grandezze nominali condurrebbe a ripercussioni delle fluttuazioni cicliche dell'indice di deflazione del PIL sul fattore congiunturale. *Questi movimenti ciclici del PIL a prezzi costanti e dell'indice di deflazione del PIL non sono però coincidenti.* Questo significa che il ricorso a cifre nominali per calcolare il fattore congiunturale potrebbe originare un'immagine deformata dal punto di vista dell'economia reale. L'impiego di valori nominali ha inoltre l'inconveniente di provocare eventuali errori nella valutazione dell'evoluzione dei prezzi.

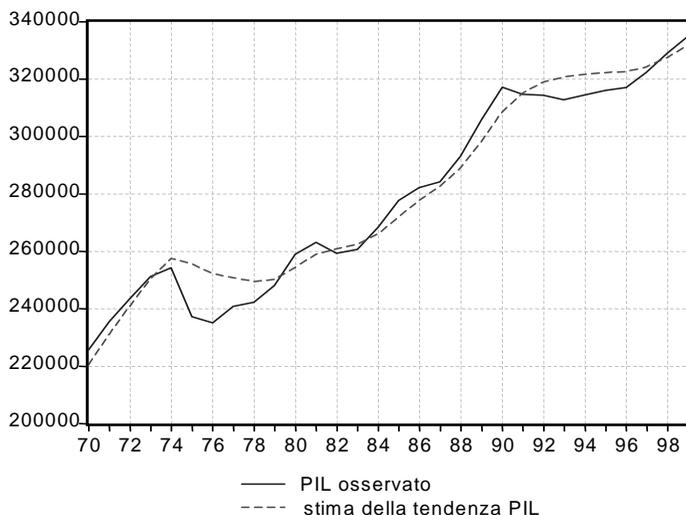
La valutazione della tendenza PIL e del PIL a prezzi costanti è confrontata a incertezze derivanti essenzialmente dallo stato delle informazioni disponibili. Nella situazione ideale sarebbe necessario possedere indicazioni precise sulla situazione congiunturale attuale e valutazioni affidabili dell'evoluzione della congiuntura. Nella prassi queste condizioni sono riunite molto raramente, complicando pertanto il calcolo del fattore congiunturale.

Per quanto concerne la situazione congiunturale attuale si dipende dalle stime del PIL a prezzi costanti, le quali si fondano a loro volta sulle stime trimestrali del PIL e su altri indicatori economici. *Le indicazioni esatte o le stime definitive* del PIL della Svizzera sono disponibili al più presto con un *ritardo di due anni*. In verità è possibile sapere solo retrospettivamente a che punto del ciclo congiunturale si trova la Svizzera a un dato momento. Come ha mostrato la recessione degli anni '90, la distinzione tra fluttuazioni d'ordine congiunturale e cambiamenti della crescita tendenziale è possibile solo con grande distacco storico. In queste condizioni è naturale che sia ancora più difficile valutare il corso ulteriore della congiuntura; questo influenza anche la qualità dei risultati del freno all'indebitamento .

Nonostante questi problemi *il fattore di correzione dei dati storici e delle previsioni in materia di PIL* ha dimostrato la sua fondatezza come metodo di calcolo della tendenza PIL, sia sul piano scientifico, sia nella prassi. Il metodo preferito attualmente è quello messo a punto da *Hodrick e Prescott*. Nel rapporto KOF/SPF redatto per l'Amministrazione federale delle finanze questo metodo è stato definito come il più appropriato per il calcolo dei deficit strutturali della Confederazione²⁴.

Figura 7

PIL a prezzi costanti in Svizzera e stima della tendenza PIL calcolata unicamente in base ai valori noti all'epoca (con il procedimento di Hodrick e Prescott)



La figura 7 mostra che la stima della tendenza del PIL secondo il metodo di Hodrick Prescott avrebbe descritto relativamente bene l'evoluzione congiunturale constatata in seguito. Questo vale anche per le rotture di tendenza del 1975 e 1991.²⁵

²⁴ Cfr. a questo proposito il rapporto KOF/SPF "Analyse verschiedener Methoden zur Bestimmung eines Referenz-BIP", Zurigo 1995. Per i particolari in merito al calcolo della tendenza PIL utilizzata nell'ambito del messaggio sul freno all'indebitamento si rinvia alla nota tecnica alla fine del messaggio.

²⁵ Cfr. anche i risultati dei calcoli di simulazione nel n. 1.9.7.1

Dal punto di vista della politica finanziaria l'elemento decisivo è che la tendenza PIL a prezzi costanti non si fonda su un'immaginaria produzione a pieno impiego che risulterebbe dallo sfruttamento integrale di tutti i fattori di produzione. Questa ipotesi deve pertanto essere scartata in quanto la politica budgetaria si deve fondare sull'utilizzazione media e non integrale delle capacità se intende realizzare l'equilibrio delle finanze a lungo termine.

1.9.3.2 Calcolo delle entrate

Per calcolare l'importo delle entrate è necessario tenere conto di due fattori. Da una parte le aliquote delle imposte non sono semplicemente fisse a lungo termine. Dall'altra è noto che le entrate della Confederazione dipendono fra l'altro anche dallo sviluppo congiunturale. Per garantire il successo del freno all'indebitamento bisogna considerare questi due aspetti per quanto concerne la stima delle entrate.

Una diminuzione delle imposte provocherebbe dei deficit se le spese non fossero adattate alla diminuzione delle entrate. Al contrario l'aumento delle imposte produce un'eccedenza se non se ne tiene conto nel calcolo delle spese autorizzate. Considerato che *adeguamenti delle aliquote delle imposte* sono sin d'ora prevedibili (continuazione della soppressione dei dazi doganali e aumento dell'IVA, introduzione di nuove tasse come la tassa sull'energia), la regola delle spese deve tenerne conto. Questo significa che per ogni nuovo preventivo le ripercussioni delle modifiche delle aliquote delle imposte devono essere considerate per il calcolo delle entrate. *L'elasticità delle entrate* può ugualmente avere un'influenza sull'evoluzione delle entrate fiscali. Se l'elasticità del PIL delle entrate è inferiore a 1, queste evolveranno meno rapidamente rispetto al PIL; se è superiore a 1 esse cresceranno invece più del PIL. È necessario tenere conto di questi effetti operando le opportune correzioni nella stima delle entrate nel preventivo dell'anno.

La formula scelta è valida in tutti casi. Essa non è vincolata da aliquote fisse e prevede sia l'aumento delle imposte per il finanziamento degli oneri supplementari delle assicurazioni sociali dovuti dallo sviluppo demografico, sia la diminuzione delle imposte con l'obiettivo di ridurre l'aliquota di Stato.

Ricorrendo alla *stima attuale delle entrate per il periodo del piano finanziario*, stima che deve essere comunque fatta ogni anno nell'ambito l'elaborazione del preventivo e del piano finanziario, si garantisce che vengano presi in considerazione gli adeguamenti delle aliquote delle imposte e i cambiamenti in materia di elasticità delle entrate. Infatti per prevedere l'evoluzione delle entrate ogni rubrica è stimata separatamente sulla base dei fattori di calcolo. L'affidabilità del totale ottenuto è ancora verificata secondo criteri di verosimiglianza. Si esamina in particolare se l'elasticità del PIL delle entrate è ragionevole rispetto all'evoluzione attesa della congiuntura.

Di regola gli *introiti ordinari non fiscali* possono essere inseriti nel preventivo. Questa categoria di entrate si è sviluppata in passato in modo relativamente stabile²⁶. La situazione è invece diversa per quanto concerne gli *introiti straordinari da investimenti*, per esempio quelli provenienti dalla vendita delle azioni Swisscom nel

²⁶ Questo non concerne la restituzione dei prestiti della Confederazione all'assicurazione contro la disoccupazione. Queste fluttuazioni cicliche dovrebbero tuttavia essere eliminate entro il 1° gennaio 2003 dal conto finanziario (cfr. nota 21).

1998, oppure gli introiti straordinari provenienti dalle regalie e dal rilascio di concessioni²⁷. A causa delle numerose incognite tali introiti sono quasi impossibili da preventivare. Anche se fosse possibile prevedere in modo affidabile tali «*windfall profits*», vi sono di regola motivi oggettivi che si oppongono alla loro inclusione nel preventivo. L'inserimento nel preventivo di simili introiti equivarrebbe a lanciare segnali indesiderati ai mercati finanziari, in quanto equivarrebbe a rendere note le proprie aspettative in materia di profitto. Non sarebbe inoltre giustificato, in relazione con il freno all'indebitamento, adeguare le spese verso l'alto in seguito a questi elevati introiti occasionali.²⁸ Per queste ragioni gli introiti straordinari non fiscali suscettibili di falsare l'importo massimo delle spese non devono essere considerati nella regola delle spese.²⁹

Sarebbe anche concepibile il ricorso a una media mobile di entrate registrate in passato o alla combinazione di valori registrati in passato e le stime dell'evoluzione futura. Tuttavia, a prescindere dal fatto che questo metodo è più complesso e dunque decisamente *meno trasparente*, non è assolutamente assodato che certe combinazioni fornirebbero migliori previsioni delle entrate rispetto alla valutazione ordinaria nell'ambito dell'elaborazione del preventivo e del piano finanziario. Inoltre per *motivi di coerenza in materia di politica finanziaria* il Consiglio federale ritiene indispensabile impiegare nella formula del freno all'indebitamento stime attuali all'atto dell'elaborazione del preventivo e del piano finanziario.

1.9.4 Affidabilità del metodo di stima proposto

Il metodo di stima delle entrate proposto induce nella prassi a valutazioni troppo ottimistiche o troppo pessimistiche dell'importo massimo delle uscite e constatabili soltanto in una fase successiva. In questo ordine di idee le entrate dal 1988 al 1999 sono state sottovalutate nel preventivo complessivamente di circa tre miliardi o in media di 250 milioni annui.³⁰ Questo significa che gli importi massimi per le spese in caso di semplice applicazione del freno all'indebitamento senza utilizzazione della clausola derogatoria sarebbero stati tendenzialmente ridotti. Anche se le differenze tra il preventivo e il consuntivo potrebbero raggiungere nei singoli anni importi dell'ordine del miliardo, la formula proposta condurrebbe a lungo termine a differenze relativamente trascurabili. Questo significa che su un periodo di tempo relativamente lungo la regola delle spese palesa un elevato livello di affidabilità.

²⁷ Ci si riferisce alle concessioni dell'UFCOM in materia di telecomunicazioni.

²⁸ In casi come quello del preventivo 1991, che presentava oltre un miliardo di eccedenze di introiti della Cassa pensioni della Confederazione a causa però di un cambiamento del sistema di contabilizzazione dei contributi federali alla stessa cassa, vi sarebbe stato in virtù del meccanismo del freno all'indebitamento un maggior margine di manovra in materia di spese. Questo sarebbe tuttavia stato compensato per mezzo del contemporaneo allibramento delle prestazioni della Confederazione alla Cassa pensioni nel conto finanziario.

²⁹ Cfr. gli articoli 24a capoverso 2, 24c capoverso 2 della legge sulle finanze (disegno) e le spiegazioni dettagliate nel n. 2.2.

³⁰ Gli introiti straordinari non inseriti nel preventivo nel 1998 risultanti dalla vendita delle azioni Swisscom e che ammontavano a tre miliardi sono stati esclusi.

1.9.5 **Trasposizione / regime derogatorio / sanzioni**

Come ha mostrato l'articolo 126 della Costituzione federale³¹ attualmente in vigore, le disposizioni che non sono accompagnate da sanzioni corrispondenti non hanno praticamente nessun effetto in caso di violazione. Non è pertanto sufficiente iscrivere semplicemente un obiettivo di limitazione dell'indebitamento nella Costituzione o nella legge. L'esperienza delle finanze federali e cantonali ha provato che questo costituisce solo un incentivo insufficiente alla riduzione del debito. Anche all'estero si è constatato che la realizzazione di obiettivi prestabiliti era il maggior problema dei meccanismi istituzionalizzati. Negli Stati uniti infatti il massimale per l'indebitamento fissato nel Gramm-Rudman-Hollings-Act non è sempre stato rispettato. La causa dell'insuccesso è spesso il tipo di sanzioni e la loro credibilità. Qui sotto è presentato un meccanismo suscettibile di garantire la trasposizione del freno all'indebitamento che mantiene la flessibilità e il margine di manovra del Parlamento necessari ad affrontare avvenimenti eccezionali (per la rappresentazione del processo, vedere lo schema *Trasposizione del freno all'indebitamento* alla fine nel n. 1.9.5).

Con il freno all'indebitamento il Consiglio federale promuove un meccanismo che svolge un *ruolo preventivo e corregge a lungo termine le violazioni constatate in seguito*. È indispensabile applicare contemporaneamente le misure *a priori* e i controlli *a posteriori*, seguiti da eventuali correzioni, per evitare in futuro con un massimo grado di probabilità il sovraccarico strutturale delle finanze federali. Il Parlamento dovrebbe pertanto disporre del più ampio margine di manovra possibile per fissare gli obiettivi del freno all'indebitamento.

1.9.5.1 **Trasposizione del freno all'indebitamento**

La procedura istituzionalizzata di elaborazione del preventivo e le rispettive competenze andrebbero modificate il meno possibile. Si propone una regola vincolante per il Consiglio federale e per le Camere. Questo è necessario per garantire il raggiungimento dell'obiettivo dell'equilibrio del bilancio sull'intero ciclo congiunturale. È garantita la competenza decisionale del Parlamento entro il limite massimo per le spese secondo la regola. Il successo del freno all'indebitamento dipende largamente dal suo effetto sui principali strumenti di gestione finanziaria. Oggetto delle disposizioni del freno all'indebitamento *saranno espressamente*:

- il preventivo,
- le aggiunte al preventivo

Per quanto riguarda il *preventivo*, la regola delle spese si applica direttamente agli importi. Il rispetto della regola è semplice da capire: le spese non possono superare le entrate stimate in funzione del fattore congiunturale.

Questo stesso principio si applica alle aggiunte al preventivo, sebbene con qualche limitazione. Questa differenziazione è motivata dal fatto che i crediti aggiuntivi e i sorpassi di credito a fine anno non devono necessariamente innalzare il livello delle spese del preventivo in quanto potrebbero esservi eventuali residui di credito. Per i crediti aggiuntivi è necessario prevedere una procedura che permetta di impedire il

³¹ Vedi nota 23.

superamento probabile del massimale delle spese fissato dalla regola. Nell'intento di trovare una soluzione semplice e pragmatica il Consiglio federale propone in generale di lasciare che il freno all'indebitamento espliciti i propri effetti solamente al momento del secondo supplemento al preventivo, ossia alla sessione d'autunno. In questo periodo infatti è nettamente più semplice, rispetto alla primavera, valutare se si prospetta un superamento del massimale delle spese, tenuto conto dei crediti supplementari e degli eventuali sorpassi di credito, così come dei residui di credito. Se così fosse il Consiglio federale dovrebbe rinunciare a certe aggiunte oppure a titolo di deroga sottometerle a maggioranza qualificata (cfr. n. 1.9.5.2).

Le condizioni quadro stabilite mediante il freno all'indebitamento in materia di politica delle spese vanno rispettate naturalmente anche nel piano finanziario. Per altri *progetti aventi effetti finanziari* come le decisioni in materia di nuove leggi, le modifiche legislative, i decreti finanziari fuori preventivo e le aggiunte, il freno all'indebitamento come meccanismo istituzionale funzionerà indirettamente in quanto si dovranno tenere in considerazione i massimali autorizzati dalla regola delle spese.

1.9.5.2 Regime derogatorio

La proposta seguente parte dal principio che conviene *conservare per quanto possibile la ripartizione attuale delle competenze in materia di preventivo*. Nel proprio ambito di competenza il Consiglio federale è tenuto a procedere ai tagli richiesti per rispettare la regola delle spese. Per quanto concerne i tagli nella sfera di competenza delle Camere, il nostro Collegio si può soltanto proporre al Parlamento. Le Camere federali continuano da parte loro a fissare la struttura del preventivo; esse restano tuttavia fondamentalmente sottoposte al massimale fissato dalla regola delle spese.

In presenza di una regolamentazione molto restrittiva la creazione di un regime derogatorio è una possibilità per accrescere il margine di manovra del Consiglio federale e delle Camere nell'ambito del preventivo. Affinché questo regime non vada a minare l'idea fondamentale del freno all'indebitamento, è necessario fissare esigenze speciali per un aumento del massimale per le spese. Per questa ragione il nostro Collegio propone che le Camere possano aumentare l'importo massimo delle spese iscritte nel preventivo – importo fissato dal Consiglio federale nel pieno rispetto della regola – unicamente a condizione che la maggioranza qualificata vi acconsenta. L'Esecutivo potrebbe naturalmente chiedere l'applicazione di questo regime derogatorio. Più la maggioranza richiesta è alta, più il freno all'indebitamento guadagna in autorevolezza. Il nostro Collegio ritiene che la maggioranza assoluta in ogni Consiglio secondo l'articolo 159 cpv. 3 Cost. sia un ostacolo sufficientemente alto, senza che tuttavia vengano precluse deroghe giustificate. Se il preventivo modificato dalle Camere non ottiene la maggioranza qualificata entra in vigore il preventivo che rispetta l'importo massimo delle spese consentito dall'applicazione restrittiva della regola delle spese. Per assicurare la maggior trasparenza possibile nella discussione del preventivo, le Camere dovrebbero designare, eventualmente su proposta del Consiglio federale, le rubriche di spesa sottoposte al regime derogatorio. Conseguentemente il regime derogatorio si applicherà anche alla procedura concernente i crediti aggiuntivi.

Un simile regime derogatorio è necessario in quanto non è possibile fissare in anticipo direttive adeguate concernenti le spese in caso di eventi incontrollabili, come per esempio gravi recessioni, catastrofi naturali, fatti di guerra e altri sviluppi parti-

colari (per es. in materia di asilo). Se un evento grave si producesse dovrebbe effettivamente essere possibile trovare una maggioranza qualificata alle Camere per ottenere l'innalzamento dell'importo massimo delle spese. In questi ultimi anni anche gli *adeguamenti del modello contabile e delle modalità di pagamento delle sovvenzioni* hanno provocato elevati e durevoli sovraccarichi di spese o concentrazioni di pagamenti isolati. Dal 1997 l'iscrizione nel conto finanziario dei prestiti della Confederazione alle FFS ha provocato per esempio un aumento delle spese pari a un miliardo annuo. Inoltre il passaggio dai pagamenti *a posteriori* ai pagamenti correnti per le sovvenzioni alle casse malati (1996) e per i contributi versati alle FFS (1998) a causato delle sensibili ma episodiche concentrazioni di pagamenti.³² In questi casi si tratta di determinare se queste brusche variazioni delle spese devono essere compensate da qualche altra voce nel preventivo per rispettare la regola, oppure se devono essere considerate alla stessa stregua delle eccezioni. Queste decisioni sono essenzialmente di natura politica e devono pertanto essere prese dalle Camere federali.

Il Consiglio federale richiede inoltre che il *carattere eccezionale* delle spese non sia limitato solo materialmente, ma che sia anche giustificato da un volume determinato nel bilancio federale.³³ Carichi aggiuntivi del bilancio in ragione di alcune centinaia di milioni dovrebbero in effetti poter essere assorbiti durante la discussione sul preventivo. Per questo il nostro Collegio è del parere che le spese supplementari dovrebbero beneficiare del regime derogatorio solo a condizione che provochino un aumento superiore allo 0,5 per cento delle spese rispetto al preventivo regolare (attualmente questo equivale a un volume di spese di circa 250 milioni).

1.9.5.3 Sanzioni in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo nel conto di Stato

Anche se il preventivo adottato fosse conforme alla regola e venisse esercitata estrema prudenza nelle aggiunte, non si potrebbe escludere un eventuale sorpasso a livello di spese effettive del conto di Stato rispetto alle previsioni budgetarie conformi al freno all'indebitamento votate dal Parlamento. Insieme ai crediti aggiuntivi votati, la sovrastima dei residui di credito o la sottostima dei sorpassi di credito possono certamente concorrere al superamento dell'importo massimo delle spese stabilito dalla regola.

In questi casi è previsto un meccanismo sanzionatorio flessibile che esige *a lungo termine* una compensazione *a posteriori*. Le conseguenze del mancato raggiungimento dell'obiettivo dovrebbero essere addebitate a un conto di compensazione distinto dal conto di Stato (cfr. 1.9.5.4). Questa compensazione deve contribuire al raggiungimento dell'obiettivo dell'equilibrio dei conti sull'arco di un intero ciclo congiunturale. La sanzione presenta inoltre un effetto preventivo assolutamente intenzionale. È comunque ragionevole attendersi un sorpasso del massimale delle spese dell'ordine di grandezza di alcune centinaia di milioni.

³² Cfr. a questo proposito la tabella 3 nel n. 1.9.7.1

³³ Cfr. la proposta del nuovo articolo 24b della legge sulle finanze.

1.9.5.4 Conto di compensazione e misure di risparmio

Nella regola delle spese proposta dal nostro Collegio, come d'altro canto in tutti i meccanismi che si fondano su previsioni, possono verificarsi errori di stima, in particolare gli errori che sono da ricondurre alle sotto- o sopravvalutazioni delle entrate nei preventivi. L'esperienza insegna che le differenze tra preventivo e consuntivo possono anche ammontare ad alcuni miliardi ogni anno. Nell'ambito del freno all'indebitamento tali errori di valutazione possono indurre alla fissazione di importi massimi di spesa troppo alti oppure troppo bassi. Questi errori di valutazione vanno successivamente tenuti in considerazione in un conto di compensazione.

Come già spiegato è inoltre possibile che l'importo massimo di spesa stabilito dal Parlamento sia effettivamente superato nei conti, il che equivale al mancato raggiungimento dell'obiettivo nell'ambito del freno all'indebitamento. Questo è possibile quando i residui di credito non riescono a compensare completamente i crediti aggiuntivi e i sorpassi di credito. La creazione di un conto di compensazione consentirebbe di tenere in considerazione anche il mancato raggiungimento dell'obiettivo.

Il nostro Collegio propone i *seguenti principi per il conto di compensazione*:

- Se l'importo massimo delle spese stanziato dal Parlamento dovesse essere superato nel consuntivo, tale differenza dovrebbe in ogni caso essere addebitata al conto di compensazione (cfr. n. 1.9.5.3). In caso contrario invece non si dovrebbe tenerne conto. Bisogna attenersi al principio secondo cui i crediti stanziati e non utilizzati decadono.
- Dopo l'approvazione del conto di Stato si procede a una rettifica dell'importo massimo per le spese fondata sugli errori di valutazione delle entrate nel preventivo. Se il tetto di spese definito successivamente in funzione delle entrate effettive è inferiore all'importo previsto inizialmente, la differenza sarà presa in considerazione nel conto di compensazione. In caso di sovrastima dell'importo massimo si ha un *addebito* corrispondente del conto di compensazione, viceversa in caso di sottostima si procede a un *accredito*. Per la summenzionata rettifica non sono tenuti in considerazione gli introiti straordinari da investimenti e gli introiti straordinari provenienti da regalie e concessioni.³⁴ Lo stato del conto di compensazione varia dunque con gli addebiti e gli accrediti. Questo determina se vi è eccedenza o disavanzo rispetto all'importo massimo delle spese a lungo termine constatato successivamente e pertanto corretto.
- Le eccedenze e i disavanzi del conto di compensazione sono da eliminare in occasione della fissazione dell'importo massimo di spesa nei preventivi successivi. Si dovrebbe tuttavia rinunciare a fissare importi e periodi determinati di riduzione, in quanto il Consiglio federale e il Parlamento dovrebbero per varie ragioni disporre di un ampio margine di manovra. Per la compensazione entrano in linea di conto anche altri aspetti importanti oltre all'entità dell'eccedenza o del disavanzo. Per la riduzione delle eccedenze oltre allo sviluppo della situazione congiunturale è determinante la garanzia di una politica sensata delle spese. In caso di disavanzi vanno in particolare tenute

³⁴ Cfr. la proposta del nuovo articolo 24a capoverso 2 della legge sulle finanze e le rispettive spiegazioni nel n. 2.2 del messaggio.

in considerazione le prospettive congiunturali e la fissazione di un volume ragionevole delle misure di risparmio necessarie.

- Per evitare che gli obiettivi del freno all'indebitamento siano rimessi in discussione, è necessario prevedere una clausola di sicurezza che funzioni in presenza di un disavanzo molto elevato. Per questo il nostro Collegio propone, nel caso in cui vi sia un disavanzo pari al 6 per cento delle uscite totali dell'esercizio annuale precedente, di imporre la compensazione di tale disavanzo entro tre anni. In passato una situazione del genere si è verificata molto probabilmente nel 1993. Le entrate nel consuntivo sono risultate inferiori di 3,9 miliardi rispetto al preventivo, ossia un importo corrispondente al 10 per cento circa delle spese di quell'anno.³⁵ Tuttavia, complessivamente, le entrate nei preventivi 1988-99 sono state sottovalutate di circa solo tre miliardi di franchi.³⁶ Se la stima delle entrate fosse stata corretta, gli importi massimi per le spese avrebbero potuto essere in media più elevati di 250 milioni annui³⁷.
- Il conto di compensazione, quale strumento di gestione speciale, deve essere distinto dal conto di Stato. Nei messaggi sul preventivo e sul conto di Stato saranno inserite tabelle con le spiegazioni corrispondenti.

Grazie al conto di compensazione gli errori di stima delle entrate e gli obiettivi mancati delle spese possono essere presi in considerazione in modo flessibile nei preventivi futuri senza che si possa sistematicamente eludere l'obiettivo del freno all'indebitamento. Questo strumento aumenterà il margine di manovra a livello di politica finanziaria in sede di elaborazione del preventivo e del piano finanziario.

Nel caso di *disavanzi nel conto di compensazione* il Consiglio federale e il Parlamento dovrebbero essere obbligati a *compensarli mediante misure di risparmio negli anni successivi*. Per i motivi sopra menzionati per effettuare tale compensazione si dovrebbe deliberatamente concedere un margine di manovra relativamente esteso, che dovrà essere limitato soltanto con il subentrare di un determinato volume di disavanzo. In base a queste considerazioni risulta chiaro che il mantenimento della rotta in materia di spese, come fissato nel freno all'indebitamento, è il criterio decisivo per il calcolo delle eventuali misure di risparmio.

Per rispettare il freno all'indebitamento il Consiglio federale emanerà anzitutto le misure di risparmio del proprio ambito di competenza. Se non dovessero essere sufficienti l'Esecutivo sarà costretto a domandare all'Assemblea federale economie supplementari e la modifica delle rispettive leggi. Unitamente all'obiettivo di bilancio 2001 queste operazioni dovrebbero essere decise nella corso della medesima sessione e messe in vigore con la procedura d'urgenza. Le Camere sono tenute al rispetto dell'importo delle misure di risparmio proposte dal Consiglio federale, sempreché sia stato superato il valore limite del 6 per cento del disavanzo nel conto

³⁵ In questo esempio numerico non è stato tenuto in considerazione il precedente stato del conto di compensazione, che era viziato da precedenti errori di stima e anche da eventuali obiettivi mancati.

³⁶ Escluse le entrate supplementari non inserite nel preventivo provenienti dalla vendita delle azioni Swisscom che ammontavano a circa tre miliardi nel 1998.

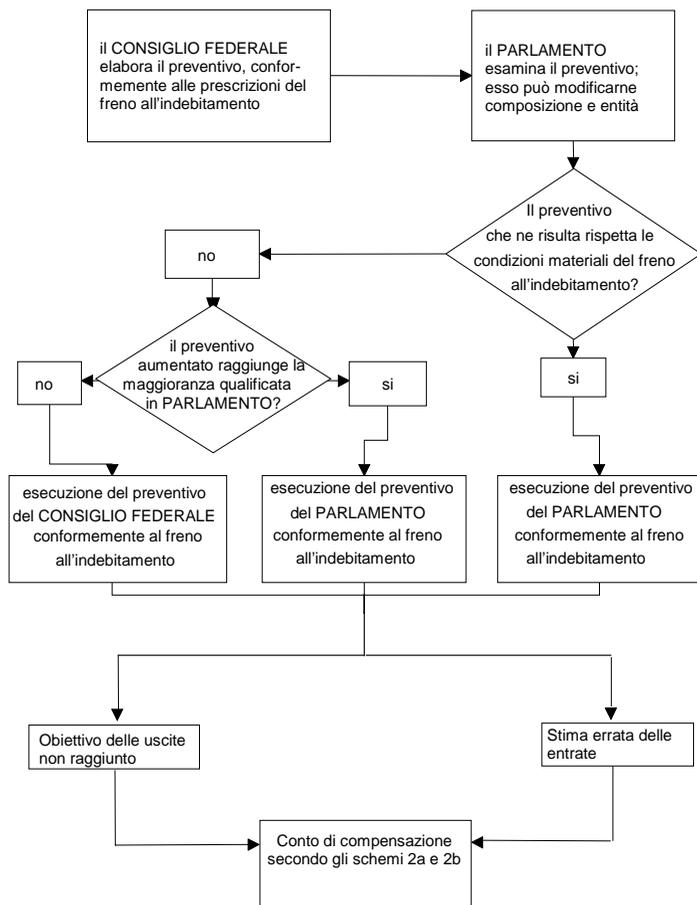
³⁷ A causa delle stime sbagliate delle entrate tra il 1988 e 1999 le spese (cfr. tabella 2 nel n. 19.7.1) nell'ambito del freno all'indebitamento avrebbero potuto essere ridotte solamente di 29 miliardi invece che 32. Questo significa che i tagli alle spese sarebbero ammontati in media a 2,4 miliardi invece che 2,7.

di compensazione. Il Parlamento conserva tuttavia la facoltà di modificare la composizione del pacchetto.

Lo schema 1 seguente presenta un compendio della trasposizione del freno all'indebitamento. Gli schemi 2a e 2b rappresentano il meccanismo del conto di compensazione, rispettivamente il margine di manovra in materia di politica finanziaria nella riduzione del conto di compensazione.

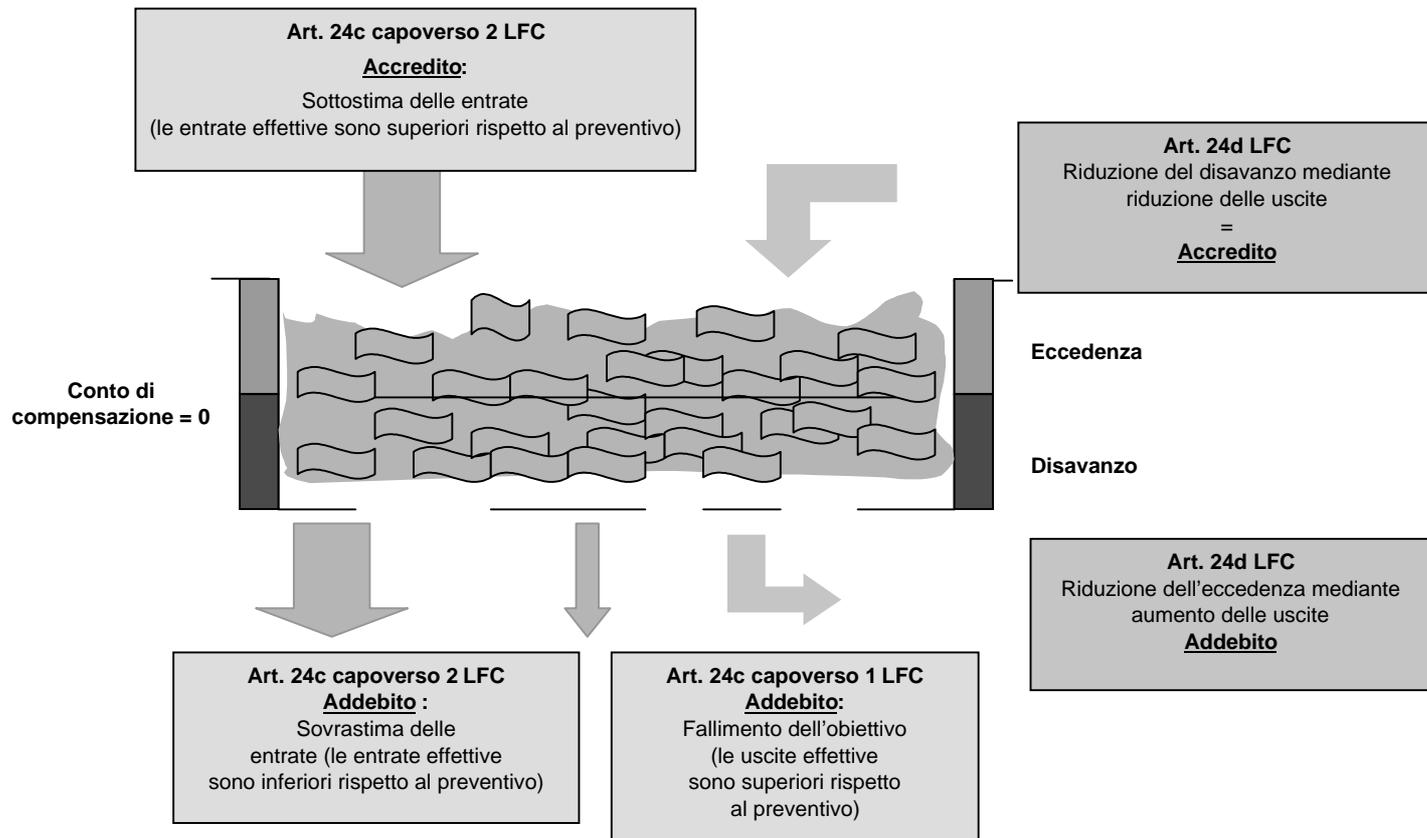
Schema 1

Trasposizione del freno all'indebitamento

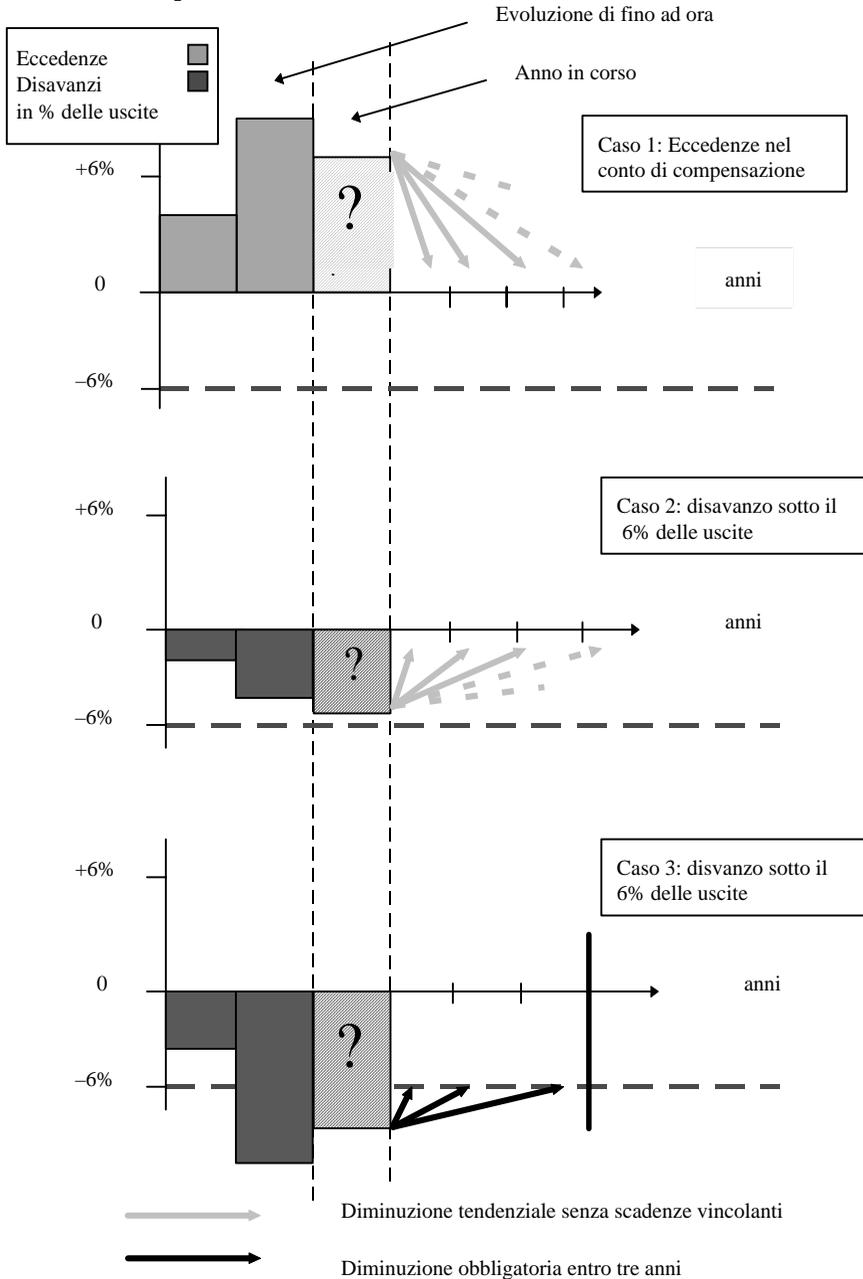


Meccanismo del conto di compensazione

Schema 2a



Schema 2b: Margine di manovra in materia politica finanziaria nella riduzione del conto di compensazione



1.9.6

Freno all'indebitamento e competenza decisionale del Parlamento

Il freno all'indebitamento influisce senza dubbio in modo notevole sulla capacità decisionale del Parlamento in materia di preventivo. Le Camere federali sono di regola vincolate dagli importi massimi di spesa fissati dalla regola delle spese. Con questa limitazione del margine di manovra nell'elaborazione del preventivo si intende garantire il raggiungimento dell'obiettivo di equilibrio del bilancio a lungo termine. Senza tale regola non si può impedire in modo plausibile che i debiti della Confederazione aumentino nuovamente in futuro.

Entro il limite massimo di spesa fissato dalla regola, la competenza decisionale del Parlamento sussiste interamente. Nell'elaborazione del preventivo le Camere possono così esprimere liberamente le loro priorità in materia di politica finanziaria. Questo è possibile per esempio se la crescita delle spese dei settori di attività risulta differenziata. Sono possibili senza limitazioni anche eventuali fissazioni di priorità fra spese di consumo o spese d'investimento. Inoltre la regolamentazione derogatoria consente alle Camere di aumentare il limite massimo di spesa in caso di eventi eccezionali che ne lasciano prevedere un'evoluzione straordinaria, salvaguardando interamente il margine di manovra in materia di politica finanziaria. Il ricorso alla regolamentazione derogatoria dovrebbe tuttavia essere consentito solo in presenza di una maggioranza qualificata.

Inoltre il conto di compensazione proposto garantisce che gli errori di stima delle entrate non eludano in nessun modo la competenza decisionale del Parlamento. Tali errori di previsione devono essere tenuti in considerazione nei futuri preventivi per mezzo del meccanismo di compensazione. Il nostro Collegio attribuisce grande importanza a questo aspetto. Mentre in passato l'entità del pacchetto di risparmio dipendeva in buona parte dalla previsione delle entrate, il meccanismo di compensazione proposto dovrebbe invece quasi servire a calcolare la «corretta dimensione» delle misure di risparmio.

L'elaborazione concreta del conto di compensazione concede al Parlamento il maggior margine di manovra possibile. Il mancato raggiungimento dell'obiettivo non comporta necessariamente l'obbligo di compensazione nel preventivo successivo. Lo stesso vale per le sovrastime o le sottostime delle entrate che portano alla rettifica del limite massimo di spesa. Tutte queste differenze confluiscono sotto forma di addebiti o di accrediti nel conto di compensazione. Le eccedenze o i disavanzi ottenuti in questo conto vanno fondamentalmente compensati. In merito alla rapidità della compensazione si dovrebbe lasciare deliberatamente un grosso margine di manovra. Un termine per l'eliminazione dello scompenso è stabilito unicamente in caso di disavanzi elevati. Questo provvedimento, che entra in vigore quando il disavanzo raggiunge il 6 per cento delle spese, è necessario per impedire che la regola delle spese sia elusa per il tramite del conto di compensazione.

Infine le Camere potranno influire indirettamente sull'entità delle spese al momento della *fissazione delle condizioni quadro fiscali, delle aliquote e delle tariffe d'imposta.*

Riassumendo si può ritenere che il freno all'indebitamento limiti effettivamente la capacità decisionale del Parlamento. Questa limitazione è tuttavia correlata all'obiettivo dell'equilibrio del bilancio a lungo termine, che è già attualmente anco-

rato nella Costituzione. Entro questi limiti il Parlamento gode del maggior margine di manovra possibile.

1.9.7 Implicazioni del freno all'indebitamento

1.9.7.1 Risultati dei calcoli di simulazione

Gli effetti concreti e numerici del freno all'indebitamento saranno mostrati per mezzo di calcoli di simulazione per gli anni 1988-2003, ossia dodici esercizi e tre periodi di pianificazione finanziaria di quattro anni. Questo periodo presenta il vantaggio di illustrare gli effetti in passato e le prospettive future; inoltre, secondo i nostri calcoli, nel 1988 l'economia svizzera si trovava quasi in una fase di crescita tendenziale. Grazie all'eccedenza di entrate realizzata effettivamente (1,2 miliardi, ossia 0,5 per cento del PIL) le finanze federali si trovavano quasi in situazione di equilibrio strutturale; vi sarebbero state le condizioni per l'introduzione del freno all'indebitamento.

Per interpretare correttamente le cifre qui sotto (tabella 2) è importante introdurre le seguenti osservazioni preliminari:

- È indicato il risultato di una simulazione ex ante per la quale sono state impiegate soltanto le informazioni relative all'evoluzione delle entrate e al fattore congiunturale conosciute all'epoca. Le cifre della tabella 2 mostrano dunque un paragone annuo tra l'evoluzione effettiva delle finanze federali e quella stimata che risulta dall'applicazione rigorosa del freno all'indebitamento³⁸.
- I tagli richiesti annualmente non possono essere interpretati automaticamente come un obbligo di realizzare riduzioni corrispondenti delle spese nell'ambito dell'elaborazione annua del preventivo. La lacuna di finanziamento che ha raggiunto un importo dell'ordine dei miliardi non è in fondo nient'altro che il riflesso dei deficit strutturali continuamente accumulati in passato. È ben noto che questo sovraccarico strutturale delle finanze federali è originato dalla pianificazione materiale degli anni precedenti. Il freno all'indebitamento dovrebbe al contrario impedire preventivamente i deficit strutturali risultanti da nuovi compiti e da un'estensione dei compiti non finanziati. Se contro ogni previsione la pianificazione materiale dovesse porre problemi finanziari, la regola delle spese imporrebbe una correzione pari allo scoperto.
- Si deve inoltre considerare che l'alternativa al freno all'indebitamento è la continuazione dell'obiettivo di bilancio 2001 ancorato nella Costituzione. In caso di utilizzazione analoga di queste disposizioni per la simulazione ex ante nel passato, i deficit secondo l'obiettivo di bilancio avrebbero dovuto essere limitati al massimo al due per cento delle entrate. In un ipotetico *confronto tra le esigenze di taglio delle spese del freno all'indebitamento e se-*

³⁸ Le cifre nella tabella 2 non tengono in considerazione le ripercussioni di eventuali decreti eccezionali. Le riflessioni sui possibili casi e sui loro effetti valutabili si trovano nello stesso capitolo, segnatamente nella tabella 3. Neppure gli effetti del meccanismo del conto di compensazione secondo il n. 1.9.5.4 sono stati considerati.

condo l'obiettivo di bilancio 2001³⁹ risulta che le misure necessarie nei periodi di deficit 1991-97 sarebbero state all'incirca dello stesso ordine di grandezza.

- È necessaria prudenza per quanto riguarda l'interpretazione delle cifre del preventivo 2000 e del piano finanziario di legislatura 2001-03. Per il piano finanziario 2003 il freno all'indebitamento lascerebbe un margine di manovra di circa un miliardo nell'ambito delle spese. Si tratta tuttavia di un margine ipotetico. Va segnalato che per gli anni 2000-2002, la regola delle spese prescriverebbe massimali di spesa inferiori a quelli iscritti nel piano finanziario. Secondo la regola delle spese il preventivo 2000 e i piani finanziari 2001 e 2002 dovrebbero subire in totale tagli per circa 3,1 miliardi. Inoltre come alternativa alle spese più elevate è immaginabile anche un abbassamento delle imposte, così come deciso di massima dal nostro Collegio. Infine un margine di manovra conquistato una volta in forma di eccedenze nell'ambito della politica finanziaria non deve sempre per forza essere ridotto.

Tabella 2

Simulazione degli effetti della regola delle spese 1988-2003⁴⁰

Anno	Spese nel preventivo ⁴¹ / piano finanziario in mio	Tasso di crescita in %	Spese secondo la regola delle spese in mio	Tasso di crescita in %	Tagli richiesti in mio - = tagli + = riserva	Chiusura effettiva / prevista in mio	Chiusura secondo la regola delle spese in mio ⁴²
1988	26 000		26 653		653	1248	1228
1989	27 555	6.0	27 004	1.3	-551	885	1330
1990	29 607	7.4	29 325	8.6	-282	1058	1841
1991	33 829	14.3	34 246	16.8	417	-2011	-756
1992	37 117	9.7	37 242	8.8	125	-2864	-2289
1993	39 738	7.1	38 491	3.4	-1247	-7818	-5709
1994	42 583	7.2	36 947	-4.0	-5636	-5102	-708
1995	42 399	-0.4	37 249	0.8	-5150	-3263	17
1996	43 972	3.7	41 286	10.8	-2686	-4363	-1809
1997	44 242	0.6	38 726	-6.2	-5516	-5270	126

³⁹ Un paragone quantitativo tra le esigenze di taglio delle spese del freno all'indebitamento e dell'obiettivo di bilancio 2001 non è possibile in quanto il freno all'indebitamento rappresenta una regolamentazione per un intero ciclo congiunturale, mentre l'obiettivo di bilancio formula prescrizioni per un periodo di deficit con la possibilità di rinvio per motivi congiunturali. Inoltre il freno all'indebitamento contiene una regola delle spese e l'obiettivo di bilancio una regola del saldo.

⁴⁰ Le ripercussioni eventuali delle riserve o dei tagli (ai sensi del freno all'indebitamento) sulla crescita economica e sul servizio del debito non sono prese in considerazione. Lo stesso dicasi delle ripercussioni del regime particolare di cui al n. 1.9.5.2. e del conto dio compensazione di cui al n. 1.9.5.4.

⁴¹ Secondo il decreto federale sul preventivo (senza crediti aggiuntivi).

⁴² Questa colonna indica la chiusura potenziale tenuto conto delle spese effettuate in virtù della regola e delle entrate effettivamente totalizzate.

Anno	Spese nel preventivo ⁴¹ / piano finanziario in mio	Tasso di crescita in %	Spese secondo la regola delle spese in mio	Tasso di crescita in %	Tagli richiesti in mio - = tagli + = riserva	Chiusura effettiva / prevista in mio	Chiusura secondo la regola delle spese in mio ⁴²
1998	47 590	7.6	39 702	2.5	-7888	484	7372 ⁴³
1999	46 297	-2.7	42 218	6.3	-4079	-2640	798
2000	47 424	2.4	45 559	7.9	-1865	-1840	25
2001	48 315	1.9	47 245	3.7	-1070	-935	135
2002	49 576	2.6	49 418	4.6	-158	95	253
2003	53 006	6.9	54 293	9.9	1287	1691	404

La tabella 2 indica l'evoluzione delle finanze federali in caso di stretta osservanza delle regole del freno all'indebitamento. Si ne può dedurre che durante il periodo 1988-1999 si sarebbero dovuti realizzare *tagli potenziali delle spese di 32 miliardi* o in media di 2,7 miliardi annui rispetto all'evoluzione effettiva. Se gli sgravi ottenuti per mezzo dei risparmi fossero considerati negli interessi passivi, questi subirebbero una riduzione di circa 28 miliardi o 2,3 miliardi annui. Inoltre, a causa degli errori di valutazione delle entrate, le spese annue sarebbero state tendenzialmente corrette verso l'alto. Infine va considerato che la necessità di operare tagli secondo il freno all'indebitamento e secondo un'ipotetica applicazione dell'obiettivo di bilancio nei periodi di deficit 1991-1997 si sarebbero appena differenziati.

Nel preventivo 2000 e nel piano finanziario di legislatura 2001-03, le correzioni richieste ammonterebbero a 1,8 miliardi, oppure 0,45 miliardi annui.

⁴³ Se si prescinde dal fattore speciale «Swisscom» che non era stato previsto nel preventivo l'eccedente delle entrate diminuisce di tre miliardi.

Figura 8

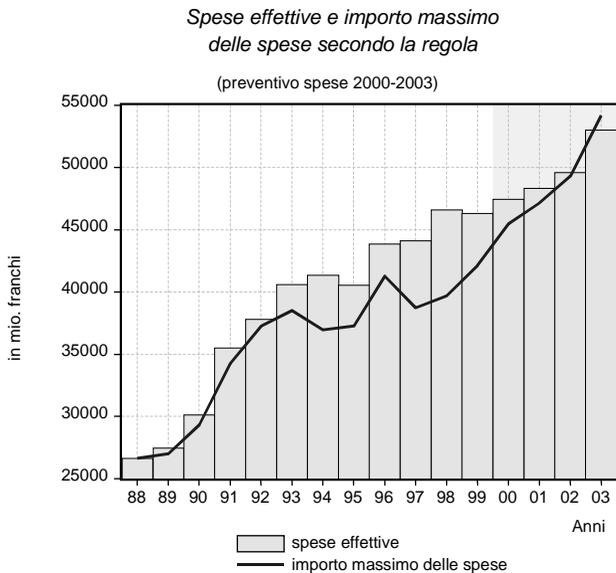
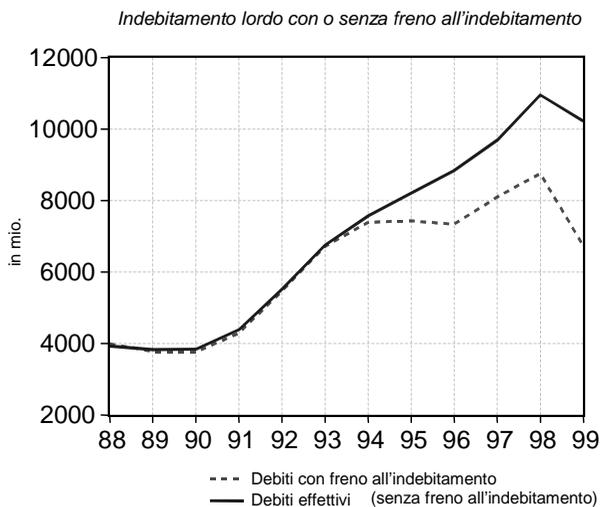


Figura 9



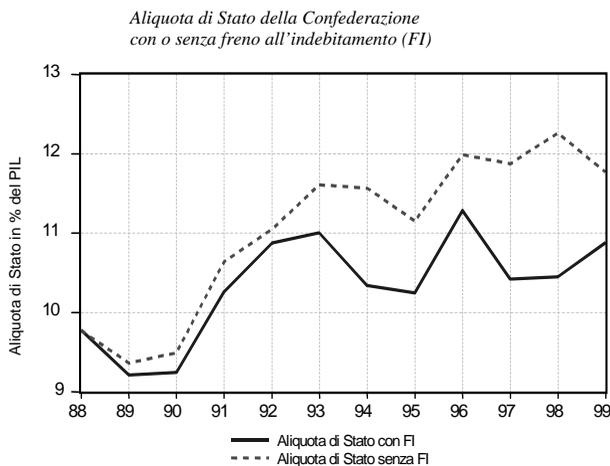
Le cifre della tabella 2 mostrano chiaramente che l'obiettivo di equilibrio a lungo termine delle finanze avrebbe potuto essere raggiunto applicando rigorosamente il freno all'indebitamento. L'insieme dei risultati secondo la regola avrebbe apportato

oltre un miliardo di eccedente nel periodo 1988-1999. Neppure la correzione dell'errore nella valutazione delle entrate, errore che tendenzialmente avrebbe condotto a importi massimi di spesa più elevati, avrebbe potuto cambiare profondamente la situazione. Nonostante il freno all'indebitamento nel corso del medesimo periodo i debiti sarebbero saliti da 25 a 40 miliardi, come mostra la figura 9: questo si può ampiamente ricondurre a due cause che non si sono manifestate nel conto finanziario. Da un lato l'aumento degli impegni della Confederazione soprattutto a causa del rifinanziamento delle FFS e dall'altro l'allibramento dell'aumento del patrimonio finanziario.

Si può inoltre evincere dalle cifre che dal 1998 al 1999 il *tasso medio di crescita delle spese* si situava intorno al 5,4 per cento annuo nei preventivi votati mentre avrebbe invece dovuto situarsi al 4,3 per cento se si fosse rispettato rigorosamente il massimale fissato dalla regola delle spese (ossia superiore di circa l'uno per cento rispetto alla crescita nominale media del PIL). La spiegazione di questo risultato – a prima vista inverosimile, inauspicato e implicante una aliquota di Stato maggiore – è data dai diversi aumenti di imposte già intervenuti. Questa constatazione evidenzia la necessità di non mettere in vigore il freno all'indebitamento durante una fase di stabilizzazione, ma soltanto in una fase successiva. Le fluttuazioni relativamente importanti dei tassi annuali di variazione delle spese calcolate secondo la regola delle spese (nel 1991, 1996, 1997, 2000 e 2003) devono essere attribuite a differenti fattori.⁴⁴

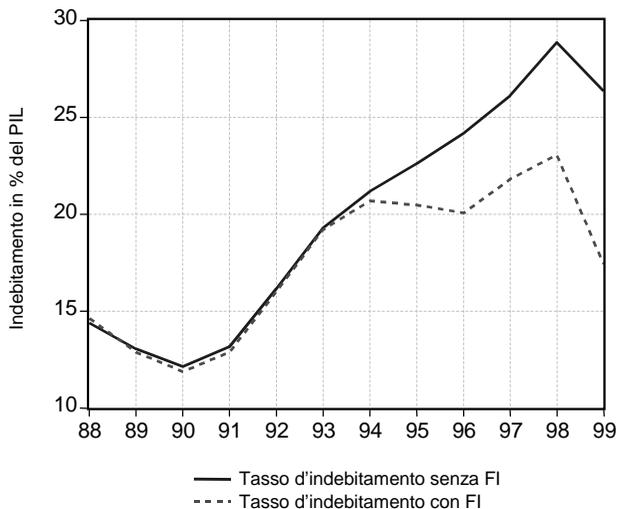
Le figure 10 e 11 presentano l'evoluzione delle aliquote di Stato e delle quote di indebitamento con e senza freno all'indebitamento dal 1988 al 1999.

Figura 10



⁴⁴ A partire dal preventivo 1991, le spese e le entrate sono aumentate per ragioni di tecnica contabile (presentazione migliorata dei conti VEREDA). Nel 1996 l'introduzione della tassa sul valore aggiunto ha avuto tutto il suo impatto. Nel 1997 l'eccedente delle entrate della Cassa pensioni della Confederazione è stato nuovamente escluso dal conto finanziario. Nel 2000 e 2003 sono soprattutto gli aumenti della TVA che svolgono un ruolo importante.

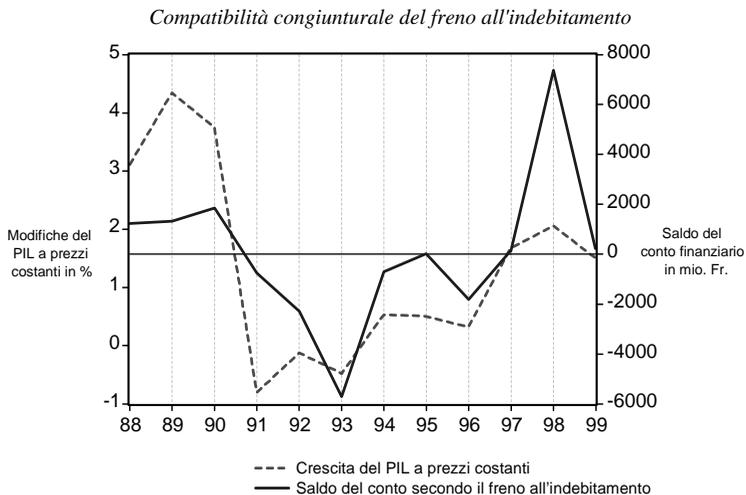
Tasso d'indebitamento lordo della Confederazione
con o senza freno all'indebitamento (FI)



Le simulazioni mostrano anche chiaramente che *la regola delle spese proposta* è concepita in modo compatibile con la congiuntura. Da una parte negli anni di debole congiuntura 1991-1993 sarebbero stati ammessi miliardi di deficit. Dall'altra si sarebbero dovute ottenere sostanziose eccedenze negli anni 1988-1990 con una congiuntura favorevole. La figura 12 spiega questa relazione.⁴⁵

⁴⁵ Nella metà superiore del grafico i tassi di crescita reali del PIL rappresentati sono superiori all'1,5 per cento che dovrebbe circa corrispondere al potenziale di crescita. In una simile situazione economica bisogna realizzare delle eccedenze. Al di sotto di questa linea, ossia in una situazione di bassa congiuntura, si possono ammettere deficit. I saldi potenziali secondo il freno all'indebitamento seguono il modello citato come si può evincere dalla figura 10.

Figura 12



Considerato che la questione del regime derogatorio ha una notevole portata politica si dovrebbero discutere i seguenti casi nei quali in passato si sarebbe potuta accordare una deroga per mostrarne le conseguenze sulle finanze federali. A tale scopo dovrebbe essere analizzato il periodo 1991-99.

Ecco le categorie di spese che in virtù della normativa proposta avrebbero potuto beneficiare del regime derogatorio:

Tabella 3

Casi che avrebbero potuto beneficiare del regime derogatorio nel periodo 1991-99

Casi suscettibili di deroga 1991-98 ⁴⁶	importo in miliardi
Spese per l'assicurazione contro la disoccupazione 1993-99 ⁴⁷	4,8
Picco dei pagamenti alle casse malati 1996	1,0
Integrazione prestiti della Confederazione alle FFS dal 1997 ⁴⁸	0,9
Picco dei pagamenti alle FFS 1998	1,9
Asilo (crisi del Kosovo)	0,4

⁴⁶ I contributi padronali alla CFA e il pagamento degli interessi dei fondi della CFA presso la Confederazione sono stati computati al conto finanziario dal 1991 che equivale a spese supplementari di 1,3 miliardi. Considerato che l'eccedente di entrate della CFA cresceva simultaneamente in proporzioni identiche non sarebbe stato necessario ricorrere al regime derogatorio.

⁴⁷ Questa cifra comprende tutte le spese in favore dell'assicurazione, ossia 8,3 miliardi meno 3,6 miliardi di prestiti rimborsati.

⁴⁸ Partendo dall'ipotesi che il regime particolare si applicherebbe solo all'anno del cambiamento del modello contabile.

Il volume delle deroghe potenziali si situa intorno a nove miliardi. Se tutti i casi citati avessero ottenuto la maggioranza qualificata nel periodo 1991-1999 si sarebbero verificati deficit cumulati in quell'ordine di grandezza. Va tenuto conto del fatto che le spese in favore dell'assicurazione contro la disoccupazione della tabella 3 erano oneri temporanei di ordine congiunturale del conto finanziario. Se le strutture di prestazione e di finanziamento restano immutate nei prossimi anni ci si può attendere un rimborso più importante di prestiti. Secondo le cifre del piano finanziario 2001-2003 i debiti dell'assicurazione contro la disoccupazione dovrebbero essere ammortizzati entro l'inizio del 2003.⁴⁹ Dopo la deduzione delle spese in favore dell'assicurazione contro la disoccupazione, il volume dei deficit strutturali a lungo termine per cui si sarebbe volutamente assunto il rischio si sarebbe situato, secondo la tabella 3, attorno ai quattro miliardi nel periodo 1991-1999.

1.9.7.2 Valutazione

I calcoli di simulazione mostrano che il freno all'indebitamento raggiunge l'obiettivo prefissato dell'equilibrio dei conti nel ciclo congiunturale completo e che malgrado le condizioni fissate resta un margine di manovra sufficiente per una crescita sostenibile delle spese. Inoltre si è potuto mostrare che il freno all'indebitamento favorisce una politica finanziaria anticiclica che consente il funzionamento degli stabilizzatori automatici.

Applicando in modo rigoroso il freno all'indebitamento si riuscirà a equilibrare a lungo termine le finanze federali. Si eviterà così la crescita dei debiti a causa dei deficit. Anche se si ammettono scientemente dei deficit per ragioni politiche, è poco probabile che sia fundamentalmente rimesso in causa l'obiettivo che consiste nell'evitare il sovraccarico strutturale delle finanze federali.

Il freno all'indebitamento migliora senza dubbio l'affidabilità della politica budgetaria e riesce nell'intento di consolidare a lungo termine questo importante settore della politica economica. Ci si possono pertanto attendere ripercussioni positive sulla crescita economica a lungo termine della Svizzera.

⁴⁹ Il 1° gennaio 2003 è prevista la separazione dal conto finanziario delle fluttuazioni finanziarie dell'assicurazione contro la disoccupazione dovute alla congiuntura. Considerato che l'entrata in vigore del freno all'indebitamento non potrà verificarsi prima del preventivo 2003, esso non dovrà più tenere conto delle fluttuazioni d'ordine ciclico delle finanze dell'assicurazione contro la disoccupazione come si sono manifestate nel periodo 1993-1998.

L'iniziativa popolare per la quale si stanno attualmente raccogliendo le firme ha il tenore seguente:

Le *disposizioni transitorie* della Costituzione federale del 18 aprile 1999 sono completate come segue:

Art. 197 n. 1 (nuovo)

1. Disposizione transitoria degli art. 59 cpv. 3, 85, 86, 106, 112, 114, 116, 130-132 e 196 n. 2, 3, 8 e 14-16 (imposte e tasse)

¹ Nei sette anni successivi all'entrata in vigore della presente disposizione possono essere introdotti o aumentati imposte, contributi sociali o altri tributi federali soltanto se imposte, contributi sociali o altri tributi federali esistenti vengono ridotti nella stessa misura.

² Se, dopo l'entrata in vigore della presente disposizione, la quota di imposte, contributi sociali e altri tributi federali rispetto al prodotto nazionale lordo supera quella media degli anni 2001 e 2002, nel secondo anno successivo subentrano gli effetti seguenti: l'imposta federale diretta si riduce di un importo pari alla metà degli introiti eccedenti, attraverso una diminuzione dell'aliquota percentuale di ciascun contribuente, e il contributo federale all'assicurazione vecchiaia e superstiti aumenta nella stessa misura. Il Consiglio federale fissa le percentuali e gli importi corrispondenti.

³ I capoversi 1 e 2 non si applicano né alle tasse d'incentivazione che vengono restituite integralmente, né agli aumenti di imposte, contributi sociali o altri tributi federali che si rivelassero indispensabili per compensare maggiori spese nell'assicurazione vecchiaia e superstiti condizionate dall'evoluzione demografica.

⁴ La presente disposizione entra in vigore accettata che sia dal Popolo e dai Cantoni.

L'iniziativa «moratoria fiscale» ha anzitutto l'obiettivo di *limitare* a un certo livello l'onere fiscale in Svizzera. Secondo il testo dell'iniziativa il tasso di fiscalità non potrebbe di regola superare il tasso medio degli anni 2001 e 2002. Le sole deroghe previste concernono il finanziamento delle spese dell'AVS condizionate dall'evoluzione demografica e le tasse d'incentivazione che vengono restituite integralmente. Se altri tributi dovessero essere aumentati o vi fosse un aumento eccezionale delle entrate dovuto alla prosperità economica, il nuovo articolo costituzionale impone che la metà delle entrate supplementari venga impiegato per compensare le altre spese. La seconda metà servirebbe ad adeguare verso l'alto i contributi federali all'AVS.

Questa *iniziativa del PLR* finirebbe certo per ridurre la pressione fiscale, ossia raggiungerebbe il proprio obiettivo. Tuttavia l'iniziativa non sarebbe sufficiente a *raggiungere a lungo termine l'equilibrio delle finanze federali*. Essa non può infatti impedire che le spese della Confederazione a lungo termine superino le entrate, il che corrisponde precisamente all'obiettivo del freno all'indebitamento. Si può certo evincere che la limitazione della principale fonte di entrate della Confederazione e delle assicurazioni sociali indurrà indirettamente una pressione sull'evoluzione delle spese. L'iniziativa «moratoria fiscale» non comporta un freno istituzionale automatico contro l'aumento futuro del debito federale. Pertanto essa non può sostituire il freno all'indebitamento.

Grazie al *freno all'indebitamento* è invece possibile controllare a lungo termine l'evoluzione delle spese per evitare che si producano *deficit strutturali*. In passato si è infatti constatata la necessità di un freno efficace soprattutto nell'ambito delle spese e il nostro Collegio intende agire in questo senso. La limitazione a lungo termine delle spese è sufficiente a impedire aumenti delle imposte causati da evoluzioni incontrollabili. Grazie al freno all'indebitamento le spese non possono superare il livello consentito dalle entrate della Confederazione. Contrariamente all'iniziativa "moratoria fiscale" esso non esclude a priori un aumento dell'aliquota d'imposta che vada oltre alle deroghe citate. Le linee direttrici della politica finanziaria della Confederazione (LDPF) del Consiglio federale prevedono un aumento dell'aliquota d'imposta unicamente se esso serve a finanziare gli oneri supplementari provocati dallo sviluppo demografico oppure le uscite supplementari dovute ad un'eventuale adesione all'UE.

L'iniziativa «moratoria fiscale» e il freno all'indebitamento del Consiglio federale hanno punti di partenza molto diversi e non esclusivi.

2 Parte speciale

2.1 Commento delle disposizioni costituzionali (disegno A)

A livello costituzionale l'introduzione del freno all'indebitamento esige la modifica degli articoli 126 e 159 della Costituzione federale (Cost.).

Articolo 126

Capoverso 1

Il capoverso 1 vigente secondo cui la Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite e le sue entrate viene ripreso.

Capoverso 2

Si propone di rinunciare al capoverso 2 attualmente in vigore che prevede l'ammortamento di un eventuale disavanzo del bilancio essenzialmente per due ragioni: da una parte l'evoluzione passata delle finanze federali ha mostrato che questo obiettivo non poteva essere raggiunto (cfr. n. 1.2), dall'altra l'obiettivo del freno all'indebitamento non è di ridurre i debiti e il disavanzo del bilancio, ma solo di impedirne la crescita. Sembra pertanto logico rinunciare a questo vecchio mandato costituzionale.

La revisione proposta del capoverso 2 prevede invece il principio secondo cui le uscite totali che l'Assemblea federale può accordare sono limitate nel preventivo da un limite massimo. Il termine "uscite totali" precisa che l'obiettivo è perseguito anzitutto avvalendosi del conto finanziario e in secondo luogo della gestione delle spese (e non del saldo). Va inoltre segnalato che il termine «preventivo» non indica nulla in merito al periodo preso in considerazione; un preventivo biennale sarebbe infatti possibile se il legislatore dovesse in futuro prevedere questa soluzione. Per la fissazione dell'importo massimo entrambi i criteri sono già menzionati nella Costituzione. Da un lato si tratta di prendere in considerazione la situazione economica per tenere conto dell'esigenza della politica finanziaria anticiclica e compatibile con la congiuntura, dall'altro si precisa che le uscite vanno pianificate in funzione delle

Articolo 18a Crediti non utilizzati (nuovo)

Questa disposizione garantisce concretamente il rispetto dell'importo massimo delle uscite stanziato dall'Assemblea federale nel preventivo, nella misura in cui i crediti aggiuntivi non dovrebbero possibilmente superare l'importo dei crediti non utilizzati. Secondo l'articolo 18 LFC capoverso 2 il concetto di «aggiunte» comprende anche i superamenti di credito sottoposti all'approvazione dell'Assemblea federale con il conto di Stato. L'espressione «per quanto possibile» esplicita che la compensazione delle aggiunte mediante residui di credito non può essere garantita in quanto l'importo esatto dei residui di credito sarà noto solo con il conto di Stato; l'entità di questo importo deve essere stimata per il calcolo dei supplementi.

Articolo 24a Importo massimo delle spese totali (nuovo)

Questa disposizione stabilisce il metodo per calcolare l'importo massimo delle uscite totali. Le uscite in virtù del capoverso 1 sono limitate al prodotto delle entrate stimate nell'anno del preventivo e di un fattore congiunturale.

Per valutare le entrate in virtù del capoverso 1 si dovrebbe scegliere, per ragioni pratiche, un procedimento compatibile con la preparazione dei preventivi. Questo significa che per i calcoli si utilizzano le entrate del preventivo in corso. Vanno tuttavia esclusi i picchi di entrate dovuti a introiti straordinari da investimenti e a introiti straordinari da regalie e concessioni⁵¹. Queste entrate non devono infatti provocare un aumento del volume delle spese. A titolo di esempio di simili entrate menzioniamo il prodotto della vendita delle azioni Swisscom o delle concessioni dell'Ufficio federale della comunicazione (UFCOM).

Per calcolare la tendenza del PIL a prezzi costanti a lungo termine, il quale diviso per il PIL a prezzi costanti stimato permette di ottenere il fattore congiunturale, si possono utilizzare tutti i metodi scientifici riconosciuti che siano applicabili semplicemente nella prassi. Considerato che l'economia e l'econometria sono in perpetua evoluzione, la scelta concreta del metodo non sarà fissata nella legge (cfr. n. 1.9.3.1).

Il capoverso 4 stabilisce che l'importo massimo deve essere preso in considerazione per il trattamento di tutti i progetti aventi ripercussioni finanziarie. In virtù di questo capoverso sia il Consiglio federale sia l'Assemblea federale sono tenuti al rispetto dei principi del freno all'indebitamento, soprattutto per nuove leggi o per la revisione di leggi vigenti, così come per l'approvazione di crediti d'impegno e di limiti di spesa.

Articolo 24b Aumento (nuovo)

Questo articolo fissa essenzialmente le condizioni oggettive e concernenti l'importo richieste per l'invocazione della deroga prevista dal nuovo articolo 126 capoverso 3 Cost.

L'elemento decisivo è certamente il carattere eccezionale dell'evoluzione delle spese. L'adeguamento verso l'alto delle spese nell'ambito del "courant normal" è pertanto da ritenersi impossibile. L'aumento dell'importo massimo delle spese è limitato a due casi: da una parte gli avvenimenti eccezionali che sfuggono al controllo

⁵¹ Entrambe i concetti corrispondono alla terminologia della struttura delle entrate secondo i gruppi settoriali nel conto di Stato.

della Confederazione, dall'altra gli adeguamenti del modello contabile e i picchi di pagamenti dovuta a ragioni contabili.

L'espressione «che sfuggono al controllo della Confederazione» si riferisce all'evoluzione di avvenimenti dettata dall'esterno, che non può essere politicamente controllata e che esige una reazione che implica spese supplementari. Questo significa che il finanziamento di nuovi compiti durevoli o l'estensione di compiti esistenti non possono giustificare eccezioni. Il secondo motivo oggettivo che autorizza l'invocazione della deroga è costituito dagli adeguamenti tecnici del modello contabile o del sistema di allibramento, senza però modifica materiale dei compiti svolti. Il limite numerico per invocare la regola è l'aumento dell'importo massimo delle spese dello 0,5 per cento, ossia attualmente circa 250 milioni. Se vi è il concorso di più d'un avvenimento eccezionale, per il calcolo del limite dello 0,5 per cento è determinante l'importo totale delle spese. Nel n. 1.9.7.1. sono esposte le considerazioni sulle deroghe che avrebbero potuto essere accordate in passato.

Articolo 24c Conto di compensazione (nuovo)

Questa disposizione definisce i meccanismi che influiscono sul conto di compensazione. Il n. 1.9.5.4 illustra dettagliatamente lo scopo e la configurazione del meccanismo di compensazione proposto.

Nel capoverso 1 si precisa che il superamento dell'importo massimo di spesa fissato nel preventivo comporta un corrispondente addebito del conto di compensazione.

Il capoverso 2 stabilisce che, dopo l'accettazione del conto di Stato, l'importo massimo di spesa è rettificato in base alle entrate effettivamente percepite. Le entrate stimate secondo l'articolo 24a capoverso 2 sono da impiegare come grandezza di riferimento per la rettifica. In caso di rettifica sono da escludere gli introiti straordinari da investimenti o da regalie e concessioni non inserite nel preventivo che potrebbero provocare picchi di entrate. Questo vale anche se siffatte entrate dovessero essere successivamente incluse nel preventivo. La rettifica dell'importo massimo di spesa verso l'alto o verso il basso viene addebitata, rispettivamente accreditata al conto di compensazione.

Articolo 24d Disavanzi o eccedenze (nuovo)

Il capoverso 1 stabilisce che le eccedenze o i disavanzi nel conto di compensazione sono compensati per mezzo di tagli o di aumenti degli importi massimi di spesa. Questa disposizione precisa inoltre che la compensazione non deve essere eseguita immediatamente, ma sull'arco di più anni. Si concede così deliberatamente un grande margine di manovra al Consiglio federale e al Parlamento. Il n. 1.9.5.4 contiene riflessioni in merito ai criteri da adottare per determinare il ritmo di compensazione.

Il capoverso 2 stabilisce che i disavanzi che superano del 6 per cento le uscite totali dell'esercizio annuale precedente vanno compensati in misura pari a tale superamento nel corso dei tre esercizi successivi. Il termine di tre anni decorre a partire dall'anno successivo a quello dell'esercizio corrente. Se per esempio il superamento del 6 per cento nell'esercizio annuale 2005 viene constatato nel 2006, la compensazione dovrà allora avvenire tra il 2007 e il 2009. Tale valore soglia deve garantire che il disavanzo del conto di compensazione si situi entro limiti stabiliti.

Questo articolo disciplina la trasposizione delle misure di risparmio necessarie al rispetto dell'importo massimo di spesa. La trasposizione dei tagli è disciplinata nei capoversi 1, 2 e 3 e per analogia con l'obiettivo di bilancio 2001 (art. 196 n. 12 disposizione transitoria dell'art. 126 Cost.). Il Consiglio federale decide dunque le misure che rientrano nel proprio ambito di competenza e propone le necessarie modifiche di leggi all'Assemblea federale. Esso ha la competenza di limitare i crediti, ai sensi del capoverso 3. In caso di misure di risparmio l'Assemblea federale è vincolata all'importo totale delle economie proposte se è stato superato il valore limite per il disavanzo del conto di compensazione. Le misure sono prese conformemente alla procedura d'urgenza.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie

3.1.1 Per la Confederazione

Il freno alle spese ha volutamente conseguenze dirette sull'*evoluzione delle finanze federali*. Questo nuovo strumento persegue infatti l'obiettivo di equilibrare possibilmente i deficit e le eccedenze di entrate sull'arco di un ciclo congiunturale completo. Questo significa che a lungo termine i debiti della Confederazione potranno aumentare soltanto in seguito a transazioni di tesoreria esterne al conto finanziario oppure in virtù del ricorso volontario al regime derogatorio.

3.1.2 Per Cantoni e Comuni

Il progetto non ha *ripercussioni dirette sulle finanze cantonali e comunali*. Ciononostante il consolidamento della politica finanziaria della Confederazione permetterà alle relazioni finanziarie tra Confederazione e Cantoni di svilupparsi a lungo termine a vantaggio di tutte le finanze pubbliche. In caso di insuccesso non sono escluse ripercussioni su altri bilanci pubblici. Per quanto concerne le operazioni di trasferimento dalla Confederazione ai Cantoni e ai Comuni, ossia un terzo circa delle spese totali, è inevitabile che i tagli prescritti dal meccanismo di sanzione del freno all'indebitamento si ripercuotano anche su questa categoria di spese. Si può tuttavia contare sul fatto che questo strumento avrà un effetto preventivo tale che le misure correttive in senso stretto costituiranno un'eccezione oppure saranno necessarie, ma in misura ridotta.

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale per Confederazione, Cantoni e Comuni

Il freno all'indebitamento non *ha ripercussioni sul personale* federale, cantonale o comunale.

3.3 Ripercussioni sull'economia

La parte generale del messaggio contiene ampie riflessioni in merito alle ripercussioni del freno all'indebitamento sull'economia. Questo capitolo compendia alcune importanti riflessioni completate con ulteriori precisazioni.

3.3.1 Necessità e possibilità di un intervento dello Stato

La Costituzione prescrive che la Confederazione deve prendere provvedimenti per assicurare un'equilibrata evoluzione congiunturale (art. 100 cpv. 1 e 4). Numerose componenti del preventivo della Confederazione hanno un effetto di appiattimento sul ciclo economico e si comportano dunque come «stabilizzatori automatici». Il freno all'indebitamento è concepito in modo da lasciare agire liberamente questi stabilizzatori, soprattutto in modo *simmetrico* sull'arco di un ciclo congiunturale. Inoltre in caso di forti recessioni la regola delle spese proposta lascia la possibilità di aumentare l'importo massimo delle spese. In tal caso il mandato costituzionale sussisterebbe anche nell'ambito del freno all'indebitamento.

Simmetricamente, in periodo di surriscaldamento, la regola proposta consente di mettere fine al tentativo di spendere le eccedenze delle entrate cicliche. Inoltre grazie alla politica di stabilità perseguita, la Confederazione non sarebbe più costretta a varare misure di risparmio nei periodi di recessione prolungata.

Al di là del mandato costituzionale, la stabilizzazione della congiuntura è una delle tre funzioni economiche dello Stato (insieme all'efficacia e all'equità). Il freno all'indebitamento consente di evitare la ripetizione di certi errori commessi in passato.

3.3.2 Impatto del progetto sui diversi gruppi sociali

I principali beneficiari del freno all'indebitamento saranno le *generazioni future*. Senza uno strumento istituzionale che abbia lo scopo di raggiungere l'equilibrio delle finanze a medio termine tali generazioni rischierebbero di dover sopportare il costo di un indebitamento incontrollato. Il freno all'indebitamento consente di evitare una crescita esplosiva dell'indebitamento.

Se il freno all'indebitamento scorraggiasse gli investimenti pubblici, si potrebbero verificare ripercussioni negative sulla crescita economica. Il progetto attuale è tuttavia neutro dal profilo delle priorità di politica finanziaria e lascia al Parlamento la libertà di privilegiare anche gli investimenti entro il limite di spesa proposto. Il fatto che la regola si propone di raggiungere un indebitamento controllato, e addirittura la diminuzione dell'indebitamento in termini relativi, può anche essere considerato come un fattore favorevole per gli investimenti privati e pubblici. Non vi è quindi da temere una pressione delle finanze federali sui tassi d'interesse.

Per la *generazione attuale* l'impatto sui diversi gruppi sociali dipenderà dalle priorità budgetarie. Queste ultime non sono interessate dalla regola e continuano a essere fissate dal Parlamento (segnatamente le spese di consumo, d'investimento, di trasferimento o di personale non sono fissate nell'ambito della regola).

3.3.3 Implicazioni per l'economia nel suo insieme

Come detto sopra, il freno all'indebitamento permette di assicurare il ruolo anticiclico della politica finanziaria e contribuisce alla *stabilizzazione congiunturale*, a tutto vantaggio dell'economia nel suo insieme (diminuzione dei costi dovuti ai fallimenti, dei costi sociali della disoccupazione, ecc.). Il freno all'indebitamento contribuisce ad attenuare le forti fluttuazioni congiunturali suscettibili anche di avere ripercussioni sfavorevoli sul potenziale di crescita a lungo termine dell'economia.

Ogni provvedimento avente lo scopo di stabilizzare il debito pubblico sarà accolto positivamente dai mercati finanziari e dovrebbe avere ripercussioni positive sul tasso d'interesse reale per mezzo di una riduzione del premio di rischio. Inoltre un'eventuale diminuzione del premio di rischio della Confederazione avrebbe come effetto diretto l'abbassamento dell'onere degli interessi pagati dalla Confederazione. Ne risulterebbe un accresciuto margine di manovra per l'aumento di altre spese e la diminuzione degli interessi pagati dalle imprese (posto che la differenza tra il tasso d'interesse delle obbligazioni della Confederazione e il tasso d'interesse per le imprese rimanga costante). Quest'ultimo effetto può pure favorire la competitività delle nostre imprese e l'impiego.

La diminuzione delle incertezze concernenti la politica finanziaria futura favorirà anche gli investimenti da parte delle imprese e aumenterà l'attrattiva della piazza economica svizzera. L'attività economica nel suo insieme dovrebbe trarre beneficio dalla volontà di mantenere l'equilibrio a lungo termine delle finanze federali. Questo va da sé se si considera il fatto che oltre al volume dei debiti della Confederazione anche altri fattori legati alla piazza economica svolgono un ruolo essenziale, come per esempio la moderatezza dell'onere fiscale nel raffronto internazionale.

Lo strumento proposto non ha effetti diretti sul *livello delle aliquote fiscali*. La norma delle spese può adeguarsi a qualsiasi gettito fiscale. Esso implica tuttavia la compensazione degli sgravi fiscali mediante tagli simultanei delle spese per preservare l'equilibrio budgetario.

3.3.4 Altre norme applicabili

L'articolo 126 della Costituzione stabilisce che la Confederazione deve equilibrare entrate e uscite. Nell'ultimo decennio le finanze federali sono state nondimeno ampiamente deficitarie e l'indebitamento è cresciuto fortemente. Per evitare in futuro una nuova progressione dell'indebitamento è necessario concretare la prescrizione costituzionale per mezzo di una regola applicabile e vincolante.

3.3.5 Aspetti pratici dell'esecuzione

La regola proposta riduce il margine di manovra del Parlamento a livello di preventivo, nel senso che le uscite della Confederazione saranno limitate a un importo massimo predeterminato. Un trattamento specifico degli investimenti non è espressamente previsto.

Le stime delle entrate e della crescita del PIL a lungo termine avranno un ruolo cruciale per l'applicazione della regola. Al momento del calcolo di queste stime verranno utilizzate tutte le informazioni disponibili. Come in precedenza questi dati vanno stimati nell'ambito dell'allestimento del preventivo. Va inoltre ricordato che gli errori essenziali in materia di stima, segnatamente per quanto concerne le entrate, saranno tenuti in considerazione nei futuri preventivi per il tramite del conto di compensazione di cui al n. 1.9.5.4.

3.4 Ripercussioni sull'informatica

Il progetto non ha ripercussioni sull'informatica.

4 Programma di legislatura

Il progetto di freno all'indebitamento è contenuto nel rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003, come oggetto previsto nelle direttive (FF 2000 2037).

5 Rapporto con il diritto internazionale

Di regola la politica finanziaria è limitata dal diritto nazionale e non da quello internazionale. Tuttavia se la Svizzera dovesse in futuro aderire all'Unione europea è probabile che entrerebbero in vigore norme in materia di politica budgetaria. Un Patto di stabilità e di crescita è già in vigore nell'UE ("*criteri di Maastricht*"); nel suo ambito i Paesi dell'UE si impegnano a rispettare certi limiti d'indebitamento pubblico e di deficit del bilancio.

Il freno all'indebitamento proposto non pone problemi per quanto concerne il limite massimo dell'indebitamento pubblico in virtù dei trattati di Maastricht. In Svizzera infatti i debiti del settore pubblico sono inferiori al limite del 60 per cento del PIL.

Con il suo effetto stabilizzatore il freno all'indebitamento contribuisce tendenzialmente all'abbassamento del tasso di indebitamento. Il limite massimo del deficit previsto nei trattati di Maastricht (al massimo tre per cento del PIL) potrebbe invece non essere rispettato a livello federale, fra l'altro a causa della regola delle spese. Questo caso si verificherebbe per esempio se il PIL stimato cadesse al di sotto della tendenza PIL, causando deficit elevati a livello federale, cantonale, comunale e nel settore delle assicurazioni sociali. Una simile recessione potrebbe essere accettata dal Patto di stabilità (art. 104) a condizione che «il valore di riferimento fosse superato eccezionalmente e momentaneamente e che il tasso rimanesse vicino a questo valore di riferimento».

Se ne può concludere che il freno all'indebitamento costituisce una regolamentazione della politica finanziaria più restrittiva rispetto a quella dei criteri di Maastricht. Va tuttavia sottolineato che detti criteri costituiscono unicamente dei limiti da non superare, ma non da raggiungere obbligatoriamente.

Per la sua concezione che canalizza i ruoli della politica congiunturale sugli stabilizzatori automatici e che concentra gli sforzi eventuali di stabilizzazione sulle spese, il meccanismo qui presentato è conforme alle *raccomandazioni di organizzazioni internazionali quali il FMI e l'OCSE*.

6 Basi giuridiche

6.1 Costituzionalità

Il *disegno B* esige la modifica della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione⁵² (LFC). La LFC si fonda sull'articolo 85 n. 1, 2 e 10 della Costituzione del 29 maggio 1874, nel frattempo abrogata. Queste disposizioni figurano attualmente negli articoli 164 capoverso 1 lettera g e 167 della nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999⁵³. La modifica di legge proposta si fonda pure sulla nuova base costituzionale.

⁵² RS **611.0**

⁵³ RU **1999** 2556

6.2

Forma dell'atto e entrata in vigore

Gli articoli 126 e 159 della Costituzione federale sono modificati dal decreto federale sul freno all'indebitamento (*disegno A*). Questo decreto federale è pertanto obbligatoriamente sottoposto al voto di Popolo e Cantoni.

Il decreto sulla modifica della LFC (*disegno B*) assumerà la forma di legge federale e sarà pertanto sottoposto al referendum facoltativo. In virtù della disposizione finale (n. II capoverso 2) la pubblicazione della modifica della legge (*disegno B*) nel Foglio federale può avvenire dopo l'accettazione del decreto federale sul freno all'indebitamento (*disegno A*) da parte di Popolo e Cantoni. Viene così garantito che il termine referendario per la modifica legislativa comincerà a decorrere quando la base costituzionale corrispondente sarà entrata in vigore.

Nota tecnica : stima della tendenza e della componente ciclica del PIL

Le cerchie decisionali in materia di politica monetaria e budgetaria hanno interesse a conoscere la situazione ciclica dell'economia. Vi sono molteplici metodi per ottenere questa informazione. Nell'ambito del freno istituzionale all'indebitamento il calcolo del fattore congiunturale è basato sulla stima di una tendenza a medio/lungo termine del PIL, indipendente da fluttuazioni congiunturali. Qui di seguito vengono espone le tecniche utilizzate per calcolare le stime. Semplificando il problema, le tecniche presentate consistono nell'effettuare una certa «correzione» della serie di osservazioni, per ricavarne una tendenza indipendente da fluttuazioni congiunturali.

Il filtro Hodrick-Prescott (in seguito filtro HP) (1980, 1997) può scomporre una serie temporale in due sottocomponenti non osservabili, ossia una componente di crescita a lungo termine, [tendenza che chiamiamo g_t (t rappresenta un indice di tempo discreto, $t = 1, 2, 3, \dots, n$)] e una componente di fluttuazioni stazionarie a medio termine (che rappresenta la congiuntura e che chiamiamo c_t .) Più formalmente abbiamo per la serie temporale osservata y_t la scomposizione seguente:

$$y_t = g_t + c_t \quad (1)$$

Utilizzando gli sviluppi di Gomez (1996) o di Guay e St-Amant (1996), possiamo considerare il filtro HP come un caso particolare di una classe più generale di scomposizione chiamata *correzione per mezzo dei quadrati minimi penalizzanti*. Utilizzando l'operatore di ritardo temporale convenzionale detto B , avente la funzione $B^n = y_{t-n}$ definiamo il polinomio nell'operatore di ritardo B seguente:

$$\delta(B) = 1 + \delta_1 B + \delta_2 B^2 + \dots + \delta_d B^d \quad (2)$$

Questo polinomio possiede tutte le radici sul cerchio unità e può rendere g_t stazionario. In altri termini abbiamo:

$$\delta(B)g_t = u_t \quad (3)$$

dove u_t è stazionario, per $t = d+1, d+2, \dots, N$. Se esprimiamo u_t in forma vettoriale, otteniamo $u = (u_{d+1}, u_{d+2}, \dots, u_N)'$, con $Var(u) = \Omega$. Notiamo anche che $Var(c_t) = \sigma_{xx}$ (ricordiamo che c_t è stazionario per definizione). In questo contesto, siamo in grado di rappresentare in modo seguente la classe di correzione per mezzo dei quadrati minimi penalizzanti:

$$\min_{\{g_t\}} \sum_{t=1}^N (y_t - g_t)^2 + \lambda_{xx} u' \Omega^{-1} u \quad (4)$$

Il filtro HP non è più che un caso particolare di (4) con un valore di λ_{xx} (fattore di correzione o fattore di penalizzazione) particolare e fissato a priori, un valore di $\Omega = I$ e $\delta(B) = \Delta^2$, dove $\Delta = (1 - B)$. Quest'ultimo punto significa fra l'altro che il filtro HP è adatto per serie temporali integrate d'ordine 2.

Gomez, King e Rebelo (1993) hanno dimostrato che il filtro HP può essere rappresentato in modo semplificato, utilizzando segnatamente l'operatore di anticipo F , con la funzione $F^n = y_{t+n}$. Secondo questi autori il filtro HP può essere rappresentato come il risultato dell'applicazione di due filtri lineari: un filtro per la componente della tendenza (evoluzione a lungo termine), detto $G_{HP}^g(B, F)$ e un filtro per la

componente congiunturale, ossia $G_{HP}^c(B, F)$. Dopo alcuni calcoli e semplificazioni si ottengono rispettivamente per la *tendenza* e la *congiuntura*:

$$G_{HP}^g(B, F) = \frac{1}{(1 + \lambda_{hp}(1-B)^2(1-F)^2)} \quad (5)$$

e

$$G_{HP}^c(B, F) = \frac{\lambda_{hp}(1-B)^2(1-F)^2}{1 + \lambda_{hp}(1-B)^2(1-F)^2} \quad (6)$$

in cui G_{HP} rappresenta il fattore di correzione ritenuto per l'applicazione del filtro HP (Hodrick e Prescott raccomandano il valore 100 per dati annui, 1600 per dati trimestrali e 14400 per dati mensili). Per visualizzare graficamente l'impatto del filtro HP, esso va espresso in ambito spettrale. Per questo si procede a una trasformazione degli operatori di ritardo e di anticipo B e F per mezzo della trasformazione di Fourier. Per le due componenti che cerchiamo di differenziare, si ottengono rispettivamente in ambito spettrale le espressioni seguenti, dopo alcuni calcoli e semplificazioni (sviluppi di Priestley, 1996):

$$\tilde{G}_{HP}^g(B, F) = \frac{1}{(2\lambda_{HP} \cos 2\omega - 8\lambda_{HP} \cos \omega + 1 + 6\lambda_{HP})} \quad (7)$$

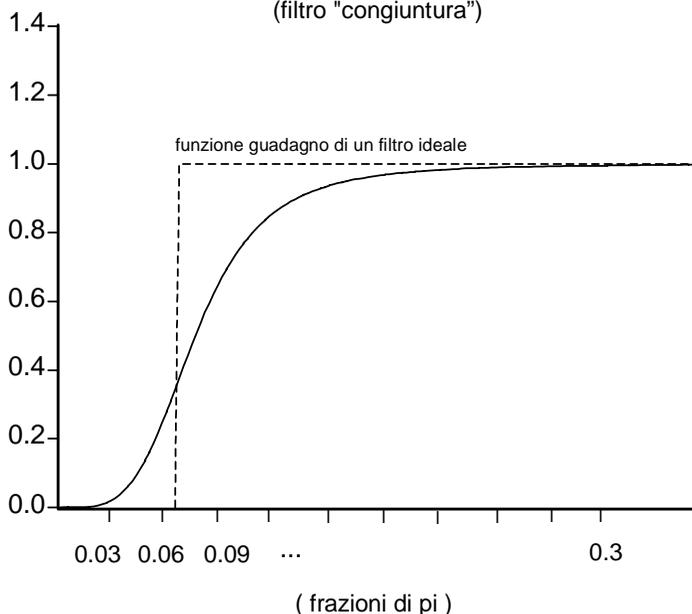
e

$$\tilde{G}_{HP}^c(B, F) = 2\lambda_{HP} \left[\frac{-\cos 2\omega + 4\cos \omega - 3}{-2\lambda_{HP} \cos 2\omega + 8\lambda_{HP} \cos \omega - 1 - 6\lambda_{HP}} \right] \quad (8)$$

in cui la lettera Ω rappresenta le frequenze espresse in radianti (da 0 a π). Il grafico A1 presenta la funzione guadagno al quadrato del filtro (8), ossia il filtro associato alla stima della componente *congiunturale* che è preso in considerazione da questo [dunque distinto e separato dalla tendenza considerata dal filtro (7)]. Come si può constatare il filtro HP associato alla componente congiunturale ritiene i cicli congiunturali approssimativamente a partire dalla frequenza 0.06π , ossia cicli aventi una durata massima di 8 anni (in questo caso di $2/0.06\pi = 33$ trimestri, cioè approssimativamente 8 anni). Considerato che la scomposizione (1) è additiva, il filtro HP associato alla tendenza ritiene conseguentemente solo le frequenze restanti, ossia le fluttuazioni a lungo termine che vanno oltre i cicli di 8 anni.

Nell'ambito del freno istituzionale all'indebitamento il fattore congiunturale deriva dal quoziente della tendenza PIL stimata mediante il filtro HP e del PIL a prezzi costanti previsto dagli istituti congiunturali (media aritmetica delle previsioni) per l'anno del preventivo considerato (la stessa previsione del PIL a prezzi costanti è utilizzata anche per il calcolo della tendenza PIL). Un fattore di appianamento 100 (il " λ_{HP} ") è utilizzato per il calcolo della tendenza PIL. Per i valori del PIL noti, utilizziamo la serie ufficiale del PIL a prezzi costanti del 1990 dell'Ufficio federale della statistica. I risultati delle stime trimestrali del Seco sono pure presi in considerazione per la stima dell'evoluzione annuale del PIL per l'anno in corso.

Funzione guadagno al quadrato del filtro HP (filtro "congiuntura")



Il filtro HP è stato criticato, segnatamente a causa delle componenti cicliche che risultano nelle serie di marcia aleatorie (senza componenti cicliche) e soprattutto per non essere adeguato per stime eseguite su campioni. Nell'ambito del freno all'indebitamento e del calcolo del fattore congiunturale viene utilizzato anche un altro metodo per effettuare un controllo dei risultati ottenuti dal filtro HP. Si tratta dell'applicazione di modelli strutturali per le serie temporali che strutturano le componenti non osservate delle serie secondo un altro approccio (dei "modelli" sono stimati per la componente *tendenza* e per la componente *congiuntura*). In seguito viene effettuata una stima per mezzo del filtro di Kalman. Questo secondo metodo è descritto nel manuale del programma STAMP 5.0 (1995). Per quanto noto i due modelli danno approssimativamente gli stessi risultati quando vengono applicati alla serie del PIL annuo. Se si considerano gli arrotondamenti che saranno stabiliti per la fissazione del fattore congiunturale e per quella dell'importo massimo delle spese, la scelta del metodo di scomposizione non dovrebbe influenzare troppo i risultati ottenuti.

Il metodo di scomposizione del PIL in una tendenza a lungo termine e in una componente ciclica stazionaria non sarà fissato nella legge considerato che con il progresso della ricerca nel campo dell'econometria e della statistica, potranno essere studiati e analizzati nuovi metodi. La comunicazione rivestirà un ruolo importante, così come la trasparenza nel trattamento dei dati per giungere a una stima del fattore congiunturale.

- [1] Gomez, V., 1996, *Different Filtering Methods for Finite Nonstationary Time Series*, Mimeo, Ministero de Economia y Hacienda, Madrid, Spagna.
- [2] Guay A, e P. St-Amant, 1996, *Do Mechanical Filters Provide a Good Approximation of Business Cycles*, Banque du Canada, documento disponibile nel sito: <http://www.bank-banque-canada.ca/french/res/tr78-f.htm>.
- [3] Hodrick, R.J. e E.C. Prescott, 1980, *Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation*, Working Paper (Carnegie-Mellon University), Pittsburgh USA, PA.
- [4] Hodrick, R.J. e E.C. Prescott, 1997, *Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation*, Journal of Money, Credit and Banking, 29, 1-16.
- [5] King, R. G. e S. T. Rebelo, 1993, *Low Frequency Filtering and Real Business Cycles*, Journal of Economic Dynamics and Control 17, 207-231.
- [6] Koopman, S.j, C.A. Harvey, J.A. Doornik et N. Shepard, 1995, *STAMP 5.0*, Structural Time Series Analyser, Modeller and Predictor, London, Chapman & Hall.

2251

Indice

Compendio	4048
1 Parte generale	4050
1.1 Introduzione	4050
1.2 Cenni storici sulle finanze federali	4050
1.3 Meccanismi istituzionali per il risanamento del bilancio negli ultimi 50 anni	4052
1.4 Interventi parlamentari	4054
1.4.1 Mozione del 17 giugno 1994 del gruppo AdI/PEP (94.3282)	4054
1.4.2 Iniziativa parlamentare Gerold Bührer del 5 ottobre 1994 (94.422)	4055
1.4.3 Mozione dell'11 aprile 1995 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (95.3194)	4056
1.5 Esempi di provvedimenti istituzionali in Svizzera e all'estero	4057
1.5.1 Iniziativa popolare «Basta con l'economia deficitaria!»	4057
1.5.2 Provvedimenti per limitare i deficit e l'indebitamento dei Cantoni	4058
1.5.2.1 Cantone di San Gallo	4058
1.5.2.2 Cantone di Friburgo	4059
1.5.2.3 Cantone di Basilea Città	4060
1.5.3 USA: Balanced Budget Constitutional Amendment	4061
1.5.4 La politica finanziaria incentrata sulla crescita economica: l'esempio dell'Olanda	4063
1.6 Problemi fondamentali e fattori di riuscita dei meccanismi istituzionali per la limitazione dell'indebitamento	4064
1.6.1 Quali parametri di riferimento?	4064
1.6.2 Meccanismo più semplice o più complesso?	4065
1.6.3 Bisogna tenere conto della situazione congiunturale?	4067
1.6.3.1 In che misura bisogna tenere conto della situazione congiunturale?	4067
1.6.4 Come procedere con gli investimenti?	4069
1.6.4.1 Nessun finanziamento degli investimenti per il tramite del credito	4069
1.6.4.2 Evitare l'eccessiva tendenza al risparmio sugli investimenti	4072
1.7 Analisi dei risultati della procedura di consultazione	4075
1.8 Freno all'indebitamento	4078
1.9 Il sistema di freno all'indebitamento proposto	4078
1.9.1 Oggetto e obiettivo del freno all'indebitamento	4078
1.9.2 Il sistema proposto	4079
1.9.3 Aspetto concreto della regola delle spese	4080
1.9.3.1 Calcolo del fattore congiunturale	4081
1.9.3.2 Calcolo delle entrate	4083
1.9.4 Affidabilità del metodo di stima proposto	4084
1.9.5 Trasposizione / regime derogatorio / sanzioni	4085
1.9.5.1 Trasposizione del freno all'indebitamento	4085
1.9.5.2 Regime derogatorio	4086

1.9.5.3 Sanzioni in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo nel conto di Stato	4087
1.9.5.4 Conto di compensazione e misure di risparmio	4088
1.9.6 Freno all'indebitamento e competenza decisionale del Parlamento	4093
1.9.7 Implicazioni del freno all'indebitamento	4094
1.9.7.1 Risultati dei calcoli di simulazione	4094
1.9.7.2 Valutazione	4101
1.9.8 Paragone con l'iniziativa «moratoria fiscale»	4102
2 Parte speciale	4103
2.1 Commento delle disposizioni costituzionali (disegno A)	4103
2.2 Commento delle disposizioni della legge federale sulle finanze (disegno B)	4104
3 Ripercussioni	4107
3.1 Ripercussioni finanziarie	4107
3.1.1 Per la Confederazione	4107
3.1.2 Per Cantoni e Comuni	4107
3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale per Confederazione, Cantoni e Comuni	4108
3.3 Ripercussioni sull'economia	4108
3.3.1 Necessità e possibilità di un intervento dello Stato	4108
3.3.2 Impatto del progetto sui diversi gruppi sociali	4108
3.3.3 Implicazioni per l'economia nel suo insieme	4109
3.3.4 Altre norme applicabili	4110
3.3.5 Aspetti pratici dell'esecuzione	4110
3.4 Ripercussioni sull'informatica	4110
4 Programma di legislatura	4110
5 Rapporto con il diritto internazionale	4110
6 Basi giuridiche	4111
6.1 Costituzionalità	4111
6.2 Forma dell'atto e entrata in vigore	4112
Allegato: Nota tecnica	4113
Decreto federale sul freno all'indebitamento (disegno)	4119
Legge federale sulle finanze della Confederazione (disegno)	4120