

Messaggio concernente un decreto federale che istituisce provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio

(Obiettivo di bilancio 2001)

del 16 giugno 1997

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un decreto federale che istituisce provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio (obiettivo di bilancio 2001).

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|-----|---------|--|
| 1993 | P | 93.3021 | Attività dell'amministrazione: piano di rinuncia (N 7.12.92, Commissione delle finanze del Consiglio nazionale [92.064]; S 3.6.93) |
| 1995 | P | 93.3664 | Risanamento delle finanze federali (N 25.1.95, Mamie) |
| 1995 | M | 95.3002 | Programma complementare inteso a eliminare il disavanzo strutturale (N 14.3.95, Commissione delle finanze CN 94.073; S 15.3.95) |
| 1995 | M | 94.3429 | Freno alle spese mediante una riduzione delle esigenze legali (N 16.12.94, Graber; S 7.6.95) |
| 1995 | PII | 94.3282 | Basta con l'economia deficitaria (N 2.2.95, gruppo AdI/PEV; S 5.10.95) |
| 1995 | P | 95.3073 | Nuovo programma di risanamento 1996 (S 9.3.95; Commissione delle finanze CS 94.073; N 27.9.95) |
| 1996 | P | 95.3194 | Contenimento della crescita delle spese (N 24.9.96; Commissione dell'economia e dei tributi CN 94.422) |
| 1996 | M | 96.3257 | Risanamento delle finanze federali (S 18.6.96, Commissione CS 96.016; N 24.9.96) |

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

16 giugno 1997

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Koller

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

Viste le importanti sfide risultanti in primo luogo dall'evoluzione della situazione politica ed economica della Svizzera in Europa e nel mondo, per la legislatura 1995-1999 il Consiglio federale ha stabilito tre linee direttrici per la sua politica. Intende rafforzare la coesione nazionale, aumentare la libertà d'azione delle autorità statali e promuovere il benessere generale. Per realizzare questi obiettivi sono necessari provvedimenti adeguati: occorre riequilibrare a medio termine il bilancio della Confederazione e realizzare riforme istituzionali. La politica finanziaria non costituisce quindi un fine in sé stesso ma persegue un maggiore benessere. La competitività, la stabilità economica e il finanziamento sostenibile delle assicurazioni sociali dipendono in ampia misura da finanze sane, le quali sono il pilastro di un'economia efficiente. L'eliminazione dei disavanzi non è quindi un compito di politica finanziaria ma è una missione essenziale dello Stato.

Con il programma di legislatura 1995-1999, il Consiglio federale ha presentato un programma finanziario globale destinato a riequilibrare il bilancio della Confederazione entro l'inizio del prossimo decennio e caratterizzato principalmente dai seguenti elementi:

- una strategia di risanamento delle finanze federali operante sul piano delle spese, che dovrebbe completare con riforme strutturali i tagli di spesa previsti nell'ambito dell'adozione del preventivo e i tradizionali pacchetti di misure di risparmio;*
- un consolidamento finanziario delle assicurazioni sociali e*
- per quel che riguarda le entrate, provvedimenti che si limitino a garantire il finanziamento dell'AVS/AI e dei progetti d'infrastruttura per i trasporti pubblici.*

Nell'ambito della procedura di consultazione, tale programma è stato accolto favorevolmente. L'equilibrio di bilancio a cui si mira e la sua applicazione conforme agli imperativi congiunturali hanno raccolto ampi consensi. Hanno dato adito a discussioni in particolare il trattamento delle spese d'investimento e la possibilità accordata al Consiglio federale di congelare i crediti d'impegno e di pagamento già autorizzati.

Il presente messaggio presenta l'obiettivo di bilancio 2001, ovvero lo strumento destinato a orientare tutti gli sforzi che saranno compiuti in futuro per equilibrare il bilancio. Con l'introduzione nella Costituzione di una nuova disposizione transitoria s'intende obbligare il Consiglio federale e il Parlamento a intraprendere una politica vincolante basata sull'equilibrio. Detta disposizione mira a equilibrare i conti entro il 2001, obiettivo che sarà considerato raggiunto quando l'eccedenza di uscite iscritta nel conto finanziario sarà inferiore al 2 per cento (circa un miliardo di franchi) delle entrate. Si è inoltre fissato un obiettivo intermedio da realizzare entro il 1999: limitare il disavanzo a quattro miliardi di franchi. Qualora tali obiettivi non dovessero essere raggiunti, il Consiglio federale sarà tenuto a presentare misure di risparmio adeguate.

Il Parlamento potrà fissare altre priorità; sarà tuttavia vincolato dall'importo dei risparmi stabilito dal Governo.

La strategia dell'obiettivo di bilancio 2001 si fonda sul preventivo 1997, approvato dal Parlamento, nonché sul piano finanziario 1998-2000 del 30 settembre 1996. Per il momento non sono a disposizione dati più aggiornati, ma, se necessario, le Commissioni d'esame preliminare potranno adeguare la strategia a dati più recenti.

Le finanze federali devono essere riequilibrate in modo compatibile con le esigenze congiunturali. Il Consiglio federale non intende ostacolare la ripresa economica auspicata con una politica budgetaria troppo rigorosa. Ove necessario, il Parlamento deve quindi poter prorogare, al massimo di due anni, i termini sanciti dalla Costituzione. Questa delega di competenza alle Camere federali consente di evitare che la politica finanziaria accresca ulteriormente le difficoltà economiche. La credibilità di tale politica dipende tuttavia in modo decisivo dal rispetto dell'obiettivo di bilancio.

Le disposizioni costituzionali proposte non mettono in discussione la realizzazione dei grandi progetti d'infrastruttura. Grazie a crediti d'impegno, programmi di costruzione vincolanti e con i finanziamenti speciali attualmente in discussione si garantisce uno svolgimento rapido e razionale dei lavori di costruzione. Il Consiglio federale è contrario a un'esclusione generalizzata delle spese d'investimento dai provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio. Tale esclusione contraddirebbe infatti i principi di gestione del bilancio e renderebbe più difficile la fissazione delle priorità di politica finanziaria. Il confronto con i Cantoni dimostra che l'eventuale disparità di trattamento delle spese d'investimento non è da addebitare al modello contabile bensì alla mancanza di base legale per questo gruppo di spese.

L'obiettivo di bilancio è meno ambizioso dell'articolo 42^{bis} della Costituzione federale, che impone alla Confederazione di ammortizzare il disavanzo di bilancio tenendo conto delle condizioni economiche. In compenso, i suoi obiettivi sono formulati con maggiore concretezza e gli strumenti destinati a realizzarli sono più efficaci. Se gli obiettivi fissati non dovessero essere raggiunti, la disposizione transitoria proposta prevede l'obbligo di adottare misure di risparmio, in modo da riequilibrare il bilancio entro un termine supplementare di due anni. Il Consiglio federale procederà ai necessari tagli di spesa di sua competenza e proporrà alle Camere le misure di risparmio la cui adozione richiede una modifica di atti legislativi. Il Parlamento potrà modificare le singole proposte del Governo; è tuttavia vincolato dall'importo globale dei risparmi previsti da quest'ultimo. Entrambi i Consigli delibereranno durante la stessa sessione e secondo la procedura d'urgenza prevista dall'articolo 89^{bis} della Costituzione federale.

I provvedimenti di risparmio obbligatoriamente prescritti dalla Costituzione avranno anzitutto un effetto dissuasivo. Nei limiti del possibile, occorrerà equilibrare i conti elaborando il preventivo e il piano finanziario in modo rigoroso e attuando rapidamente le riforme strutturali. In tale ambito, sarà data grande

importanza all'attuazione dei progetti di riforme strutturali già avviati, quali la nuova perequazione finanziaria, la riforma dell'Amministrazione o l'applicazione di norme e standard più severi nel settore della costruzione e del genio civile.

L'obiettivo di bilancio 2001 crea in un certo qual modo i presupposti necessari all'applicazione del freno all'indebitamento. Quest'ultimo tende a garantire – nell'arco di un ciclo congiunturale – un equilibrio duraturo del conto finanziario. I due strumenti concordano fra loro sul piano dei contenuti e costituiscono un quadro coerente per una politica finanziaria tesa alla stabilità. È necessario coordinare l'avanzamento dei due progetti, dal momento che questi sono strettamente legati sotto il profilo materiale e dovranno essere obbligatoriamente applicati secondo un ordine prestabilito (l'introduzione del freno all'indebitamento presuppone che il bilancio sia stato ampiamente riequilibrato dal punto di vista strutturale). Dopo la votazione sull'obiettivo di bilancio 2001, il Consiglio federale presenterà alle Camere un disegno concernente il freno all'indebitamento. Si procederà quindi in tre fasi successive:

- ritorno a un bilancio equilibrato della Confederazione, entro il termine prescritto dalla Costituzione (obiettivo di bilancio 2001) e*
- mantenimento dell'equilibrio contabile raggiunto mediante un freno alle spese ancora da adottare.*
- Rimane da definire come saranno in seguito ammortizzati i debiti, conformemente a quanto prescritto dall'articolo 42^{bis} della Costituzione federale.*

L'obiettivo di bilancio 2001 è la logica risposta del Consiglio federale ai problemi estremamente preoccupanti che continuano ad affliggere le finanze della Confederazione. Fissa obiettivi precisi e obbliga tutte le cerchie politiche interessate a intraprendere una politica adeguata alle necessità. I principi da esso sanciti lasciano tempo e margini di manovra sufficienti per operare un risanamento sopportabile a livello economico e sociale. Tenuto conto delle misure di risparmio che dovranno obbligatoriamente essere introdotte qualora non fossero raggiunti gli obiettivi, sarà opportuno procedere rapidamente agli indispensabili sgravi del bilancio. L'obiettivo di bilancio 2001 costituisce pertanto un «contrat financier» destinato a garantire allo Stato federale finanze sane quale fondamento per lo sviluppo futuro dell'economia e della società.

Messaggio

1 Parte generale

11 Finanze sane quale presupposto per uno Stato efficiente e sociale

Finanze pubbliche sane sono una condizione indispensabile per l'efficacia a lungo termine di uno Stato. La stabilità sociale, economica e politica richiede opere sociali e infrastrutture il cui finanziamento sia garantito. Questo vale anche per quanto concerne la formazione, la sanità, la sicurezza interna ed esterna, come pure la difesa degli interessi svizzeri all'estero. Finanze pubbliche in uno stato deplorabile annientano la libertà d'azione dello Stato sul piano politico. Impedire che le finanze vadano alla deriva non è quindi uno scopo in sé, ma è un compito essenziale dello Stato.

L'indebitamento dello Stato concerne tutti. Attualmente, la Confederazione è indebitata per quasi 90 miliardi di franchi. Dal 1993 al 1996, i disavanzi accumulati hanno raggiunto i 20 miliardi di franchi. Secondo il preventivo 1997, la Confederazione spenderà 3,3 miliardi di franchi solo per il servizio dei debiti, vale a dire di più di quanto spende complessivamente per la formazione e la ricerca di base. L'onere degli interessi aumenta peraltro allo stesso ritmo dei debiti. Questo riguarda tutti i cittadini, dal momento che i mezzi finanziari in questione non sono più disponibili per altri compiti statali.

Ogni anno le spese dello Stato superano di miliardi di franchi le entrate. Invece di fornire prestazioni, lo Stato è costretto a pagare gli interessi, il che rende insicura la popolazione e influisce sul consumo. Questo denaro manca all'economia. Inoltre, la disoccupazione è in aumento e la situazione finanziaria delle assicurazioni sociali diventa sempre più precaria. L'indebitamento dello Stato non cessa di espandersi a un ritmo sempre più veloce. Un privato che si comportasse in questo modo sarebbe inevitabilmente destinato al fallimento.

La crescita folgorante del debito dello Stato coincide con mutamenti rapidi e profondi in Svizzera e all'estero. Dalla Seconda guerra mondiale, non abbiamo più assistito a crisi così gravi. La disoccupazione e l'aumento delle tensioni sociali riguardano numerose famiglie del nostro Paese e hanno di conseguenza inasprito il clima politico interno. Nel contempo, il panorama economico si è radicalmente trasformato a livello mondiale. Questa evoluzione è stata favorita da inattesi progressi tecnologici (in particolare nel settore delle telecomunicazioni) e da rivolgimenti di ordine politico. Le parole chiave sono: globalizzazione, aspra concorrenza e cambiamento perpetuo. L'economia mondiale ha imposto nuove leggi. La buona reputazione delle piazze economiche e finanziarie tradizionali non ha più valore. Gli investitori internazionali valutano i mercati nazionali secondo le loro prestazioni effettive. Gli Stati fortemente indebitati vedono ridursi la fiducia riposta in loro. Questo riguarda direttamente anche la Svizzera e la sua popolazione.

Attualmente, il mantenimento della nostra efficacia politica ed economica costituisce un'importante sfida per il nostro Collegio e per le vostre Camere e tale

rimarrà anche in futuro. Nel programma di legislatura 1995-1999, abbiamo di conseguenza definito un chiaro obiettivo, vale a dire quello di equilibrare il bilancio della Confederazione. Intendiamo interrompere la spirale dell'indebitamento, affinché quest'ultimo non aumenti più in misura significativa a partire dal 2001. Se il debito dovesse continuare ad amplificarsi al ritmo attuale, andremmo incontro alla rovina.

La strategia intesa a equilibrare il bilancio esplicherà i suoi effetti sulle spese della Confederazione. Queste saranno ridotte mediante tagli sul preventivo e programmi di risparmio tradizionali, come pure mediante riforme strutturali. Queste ultime comprendono tra l'altro un nuovo sistema di ripartizione dei compiti e di perequazione finanziaria tra la Confederazione e i Cantoni, una profonda riforma dell'Amministrazione, l'introduzione del New Public Management in alcuni settori, l'esame delle sovvenzioni, l'esame delle norme applicabili alle costruzioni come pure un piano finanziario vincolante per le assicurazioni sociali.

Sul fronte delle entrate, nella presente legislatura sono previsti mezzi finanziari supplementari solo per i progetti infrastrutturali dei trasporti pubblici, per l'AVS e l'AI (aumento dell'aliquota IVA). La parte di salario prelevata per finanziare l'assicurazione contro la disoccupazione dovrebbe peraltro essere mantenuta al 3 per cento anche dopo il 2000. Le due principali fonti di entrate, l'IVA e l'imposta federale diretta, scadranno nel 2006. In vista di questa scadenza, sottoporremo a tempo debito proposte relative a un nuovo regime finanziario. Quest'ultimo dovrà in particolare tener conto degli influssi della politica europea e ambientale. Bisognerà ad esempio seguire attentamente l'evoluzione a livello europeo in materia di imposte sul reddito e sul capitale. Se del caso bisognerà tener conto di questa evoluzione. Occorrerà inoltre analizzare le possibilità e i limiti di una riforma fiscale ecologica intesa a promuovere l'occupazione e a raggiungere obiettivi di politica energetica e ambientale. Sottoporremo le nostre proposte al Parlamento nel corso della prima metà della prossima legislatura.

Grandi linee di una politica finanziaria sostenibile:

- Mantenere un onere fiscale sostenibile per i privati e per l'economia e riportare la quota dello Stato al livello degli inizi degli anni 90 affinché il nostro Paese sia pronto ad affrontare la concorrenza internazionale.
- Mantenere tassi d'interesse bassi e prezzi stabili che consentano una crescita economica sostenibile e fondata sugli investimenti.
- Avere il coraggio di definire ciò che è secondario e di concentrare l'azione dello Stato nei settori prioritari, affinché la situazione finanziaria rimanga sana a lungo termine.
- Semplificare l'organizzazione, la gestione e lo svolgimento delle operazioni a livello dell'Amministrazione e ripartire più adeguatamente i compiti e le competenze tra la Confederazione, i Cantoni e gli altri beneficiari di sovvenzioni, al fine di rendere lo Stato più efficiente ed efficace.

Per raggiungere gli obiettivi summenzionati sono previsti i seguenti provvedimenti:

- Riportare il disavanzo del conto finanziario sotto il limite dei quattro miliardi entro il 1999.
- Equilibrare in ampia misura il bilancio della Confederazione entro il 2001 (eccedenza di spese inferiore al 2 per cento delle entrate).
- Prolungare i termini dell'obiettivo di bilancio se la situazione economica lo richiede (equilibrare il bilancio tenendo conto del contesto congiunturale).
- Stabilizzare l'equilibrio di bilancio grazie a un freno all'indebitamento che non pregiudichi la congiuntura economica.

Intendiamo in tal modo assumere le nostre responsabilità nei confronti della generazione attuale e delle generazioni future e combattere l'indebitamento grazie a provvedimenti costituzionali. È evidente che i meccanismi intesi a ristabilire l'equilibrio e i freni all'indebitamento sanciti dalla Costituzione potranno tradursi in conti equilibrati solo se incideranno sulle decisioni politiche quotidiane. Di conseguenza, il nostro Consiglio e le vostre Camere dovranno conseguire risparmi supplementari se gli obiettivi di bilancio, che comprendono diverse tappe, non saranno raggiunti. I termini possono essere prolungati di due anni al massimo, così da disporre di una sufficiente flessibilità di fronte a eventuali influssi dell'economia.

La realizzazione dell'obiettivo di bilancio non è in primo luogo un compito di ordine finanziario ma una missione essenziale dello Stato, che incombe al Governo e al Parlamento. Per raggiungere gli obiettivi prioritari dello Stato, è in effetti indispensabile che le finanze pubbliche siano equilibrate. Il programma finanziario si basa evidentemente su una constatazione: il futuro della Svizzera non può essere fondato su disavanzi crescenti ma sulla rinuncia, nell'interesse superiore del Paese, a un atteggiamento irresponsabile a lungo termine.

12 Visione d'insieme della situazione finanziaria

Il preventivo 1997 e il piano finanziario 1998-2000, che prevedono disavanzi annuali oscillanti fra i 4,9 e i 5,9 miliardi, offrono un quadro particolarmente inquietante dell'evoluzione futura delle finanze federali. La necessità di introdurre ulteriori provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio è quindi manifesta e, in linea di massima, incontestata.

**Visione d'insieme del preventivo 1997
e del piano finanziario 1998-2000¹⁾**

Tabella 1

	P 1997	Piano finanziario 1998	1999	2000	$\Delta \%$ 96-2000
Uscite (in mia.)	44,2	46,8	46,4	47,6	
Δ rispetto all'anno precedente (in %)	0,6	5,8	-0,8	2,7	2,0
Entrate (in mia.)	38,5	40,9	41,2	42,7	
Δ rispetto all'anno precedente (in %)	-3,6	6,3	0,7	3,8	1,7
Disavanzi (in mia.)	5,8	5,9	5,2	4,9	

Anche gli indicatori finanziari rivelano che la situazione è allarmante. La quota dello Stato diminuisce lentamente (1997: 11,7 %) e, secondo le nostre previsioni, nel 2000 sarà ancora dell'11,3 per cento. La quota d'imposta è invece pressoché immutata rispetto al 1990. I risparmi e le entrate supplementari ottenuti grazie ai programmi di risanamento e all'imposta sul valore aggiunto non sono evidentemente bastati per ridurre in modo decisivo il deficit strutturale della Confederazione. Il disavanzo federale è percentualmente troppo elevato rispetto ai parametri di Maastricht. Si mantiene a un livello nettamente superiore a quello rilevato durante la difficile recessione del 1975 e del 1976. Infine, confrontato con la situazione internazionale, l'indebitamento è ancora modesto. La crescita registrata negli ultimi anni è però preoccupante.

Indicatori relativi alle finanze federali

Tabella 2

	1990	1997	1998	1999	2000
Quota dello Stato (% del PIL)	10,1	11,7	12,0	11,4	11,3
Quota d'imposta (% del PIL)	9,3	9,3	9,5	9,4	9,5
Eccedenza/Disavanzo (% del PIL)	+0,3	-1,5	-1,5	-1,3	-1,2
Debiti (% del PIL)	12,3	24,7	25,2	25,5	25,7
Interessi (% delle uscite)	5,8	7,6	8,5	9,0	9,2

¹⁾ Ipotesi: realizzazione della riforma delle ferrovie (sdebitamento delle FFS, risanamento dei mutui sinora concessi per la NFTA, mandato di prestazioni per le FFS) e maggiori entrate risultanti, a partire dal 1998, dal programma di finanziamento dei trasporti pubblici (PFTP).

Il preventivo 1997, approvato dal Parlamento, è stato elaborato confidando in una crescita economica dell'1,5 per cento. Secondo il piano finanziario del 30 settembre 1996, a partire dal 1998 dovremmo assistere a una ripresa dell'economia svizzera conforme al tasso di crescita potenziale, vale a dire a una crescita reale del 2 per cento l'anno. Qualora la crescita economica e il rincaro dovessero essere inferiori alle attese, i disavanzi supererebbero di diverse centinaia di milioni l'anno quelli previsti.

Nonostante le misure di risparmio adottate negli ultimi anni, le prospettive delle finanze federali sono preoccupanti. I tagli sul preventivo operati annualmente dal nostro Consiglio e dal Parlamento come pure le misure di risanamento decretate nel 1992, 1993 e 1994, che hanno sgravato il bilancio di diversi miliardi, non sono bastate per eliminare il deficit strutturale delle finanze della Confederazione.

Basta dare uno sguardo alla legislatura 1991-1995 per convincersi dell'impellente necessità di operare un cambiamento di rotta nella nostra politica finanziaria. I prestiti contratti in questi quattro anni per finanziare i disavanzi hanno aumentato di oltre un miliardo l'anno le uscite dovute al pagamento degli interessi. Solo il calo del tasso di interesse nella seconda metà della passata legislatura ne ha evitato l'ulteriore aumento. Nondimeno, esse sono aumentate in misura doppia rispetto ad esempio alle spese destinate dalla Confederazione alla formazione e alla ricerca. È pertanto chiaro che il margine di manovra per gli anni a venire si è considerevolmente ridotto. Sebbene non esista un limite scientificamente accertato per quanto concerne l'indebitamento pubblico, la tendenza degli ultimi anni è preoccupante. Gli oneri supplementari connessi con le assicurazioni sociali e con la realizzazione dei progetti d'infrastruttura, dai quali la Confederazione sarà ben presto gravata, rendono necessario un cambiamento radicale di rotta. Oggi più che mai, visto l'inasprimento della concorrenza internazionale, la nostra economia deve poter contare su condizioni quadro favorevoli. Una quota d'imposta moderata e una quota statale modesta, finanziata senza indebitamento, costituiscono importanti vantaggi che è necessario salvaguardare o recuperare. Tale obiettivo potrà essere raggiunto soltanto se, oltre a elaborare il preventivo in modo rigoroso, si procederà alla rapida attuazione dei progetti di riforme strutturali. È inoltre indispensabile prendere in esame misure istituzionali da adottare nel quadro dell'ordinamento finanziario. A tal proposito, talune misure già sperimentate in Svizzera e all'estero potrebbero indicare possibili strategie d'intervento.

13 Effetti nocivi dei deficit persistenti

Un'economia costantemente in deficit può avere diverse ripercussioni negative. Le eccedenze di uscite riducono il margine di manovra finanziario della Confederazione, poiché una parte sempre maggiore delle entrate deve essere destinata al pagamento degli interessi e non può essere impiegata per l'adempimento di compiti più urgenti della Confederazione. Quest'ultima può quindi reagire solo in misura limitata alle sfide derivanti in primo luogo dalla mutata posizione della Svizzera nel contesto politico ed economico europeo e mondiale. Sia i po-

sti di lavoro sia le nostre tradizioni subiscono maggiormente le influenze esterne. Per tale motivo, la Svizzera e altri Paesi comparabili sono costretti ad adeguarsi. Le nostre istituzioni e i nostri metodi ormai consolidati non sono più sufficienti a tal fine.

Il perdurare dei disavanzi mina la fiducia che i cittadini e le imprese ripongono nello Stato. Si compromettono così lo sviluppo sociale e la crescita economica. Va anche considerato che continue eccedenze di uscite espongono la nostra politica monetaria, tesa alla stabilità, a pressioni politiche. Ciò genera insicurezza in seno ai mercati finanziari provocando un peggioramento delle previsioni inflazionistiche e un conseguente aumento dei tassi d'interesse. La spinta al rialzo degli interessi può essere ulteriormente incrementata se, in caso di ripresa congiunturale, le eccedenze di risparmio del settore privato diminuiscono e, contemporaneamente, il bisogno di finanziamento dell'economia aumenta. L'incremento dei tassi pregiudica uno sviluppo economico duraturo e fondato sugli investimenti. Infine, un'economia caratterizzata da deficit persistenti costringe a riportare gli oneri sulle generazioni future, le quali dovranno destinare parte delle imposte al servizio del debito pubblico ereditato dalla generazione attuale. Non è possibile giustificare una simile situazione, soprattutto se l'indebitamento serve a finanziare spese che a lungo termine non producono alcun profitto.

A breve termine, anche una politica intesa a ridurre i disavanzi può ripercuotersi negativamente sull'economia (alla stessa stregua del perdurare di eccedenze di spese). Occorre però confrontare queste ripercussioni con gli effetti pregiudizievoli prodotti da disavanzi persistenti. A medio e lungo termine prevalgono comunque i vantaggi, che si traducono in un incremento del potenziale di crescita economica. Una politica intesa a ridurre i deficit può tuttavia rivelarsi proficua a lungo termine solo se attuata mediante una riduzione delle uscite. L'aumento delle entrate provoca soltanto un miglioramento temporaneo della situazione. L'esperienza dimostra che una simile politica genera in seguito nuove uscite, neutralizzando l'effetto di riequilibrio delle finanze. Questo è quanto hanno dimostrato studi empirici, realizzati ad esempio per i Paesi dell'OCSE (cfr. Alberto Alesina, Roberto Perotti: *Fiscal expansions and adjustments in OECD countries*, Economic Policy, ottobre 1995). Secondo detti studi, la politica d'espansione è stata normalmente attuata attraverso un incremento delle uscite (in particolare dei trasferimenti), mentre l'equilibrio delle finanze è stato di regola perseguito con aumenti delle imposte. Tale politica provoca in genere uno spostamento della struttura delle spese verso i trasferimenti e un incremento progressivo della quota fiscale ed è corresponsabile della situazione finanziaria poco soddisfacente di numerosi Paesi dell'OCSE. Anche in Svizzera, durante gli anni dell'equilibrio budgetario (1986-1990), abbiamo assistito a un moltiplicarsi di richieste di aiuti statali che hanno condotto agli attuali disavanzi strutturali. Lo studio sopraccitato rileva inoltre che una riduzione del disavanzo può avere effetti benefici, poiché è possibile che la diminuzione dei tassi d'interesse generi un «crowding in» degli investimenti privati. Nella maggior parte dei casi, si è osservato che aggiustamenti fiscali efficaci hanno anche prodotto, dopo il consolidamento, una riduzione della disoccupazione.

14 Provvedimenti istituzionali intesi a equilibrare il bilancio: esperienze all'estero

141 In generale

All'estero è difficile trovare programmi paragonabili all'obiettivo di bilancio 2001. La differenza fondamentale rispetto ai programmi di risanamento «tradizionali», esistenti praticamente in tutti i Paesi, risiede nel fatto che l'obiettivo dell'equilibrio del bilancio è sancito dalla Costituzione o dalla legge e che la mancata realizzazione di tale obiettivo comporta obbligatoriamente l'adozione di misure correttive. Similitudini con questo elemento fondamentale dell'obiettivo di bilancio 2001 si ritrovano in Nuova Zelanda e negli USA.

142 Nuova Zelanda: Fiscal Responsibility Act

Il 1° luglio 1994, è entrato in vigore in Nuova Zelanda il Fiscal Responsibility Act (FRA; «Legge per una politica finanziaria responsabile»). Il FRA si propone di perseguire costantemente una politica finanziaria coerente e responsabile. Secondo i suoi autori, con una politica di siffatta natura, il Governo fornirebbe un importante contributo alla prosperità economica del Paese. Inoltre, solo basi finanziarie sane consentono allo Stato di affrontare gli importanti impegni che lo attendono in futuro.

Secondo il FRA, i principi che reggono una politica finanziaria responsabile sono i seguenti:

- Occorre ridurre l'indebitamento in modo tale da permettere di affrontare gli impegni importanti del futuro poggiando su basi finanziarie sane. La riduzione è considerata attuata se il debito netto dello Stato non supera il 30 per cento del PIL. Fintanto che questo obiettivo non è realizzato, vige l'obbligo di iscrivere nei conti annuali un'eccedenza di entrate destinata all'ammortamento dei debiti.
- Se la quota limite dell'indebitamento netto è rispettata, occorre assicurare che i conti annuali, considerati su un lasso di tempo ragionevole («a reasonable period of time»), siano chiusi in pareggio.

Il FRA si fonda dunque su principi che caratterizzano tanto l'obiettivo di bilancio 2001 quanto il freno all'indebitamento. Anche il FRA fissa (per legge) un obiettivo di politica finanziaria. In Nuova Zelanda tale obiettivo consiste nella riduzione dell'indebitamento per mezzo di eccedenze di entrate, mentre nell'obiettivo di bilancio 2001 esso risiede nella riduzione continua dei disavanzi entro il 2001. Alla stessa stregua del freno all'indebitamento, anche il FRA esige che, a media scadenza, i conti siano equilibrati.

Il Governo può tuttavia derogare ai principi sovraesposti. In tal caso, occorre allora rispettare due condizioni:

- La deroga può essere solo di natura temporanea.
- Il ministro delle finanze ha l'obbligo di esporre le ragioni della deroga da tali principi. È inoltre tenuto a presentare un programma che definisca entro quale lasso di tempo e con quali provvedimenti si ritornerà sulla «retta via».

La legge Gramm-Rudman-Hollings (LGRH) è nata dal fallimento, nel 1982, del tentativo di completare la Costituzione degli Stati Uniti con una disposizione intesa a equilibrare il bilancio. Concepita come un piano di consolidamento, la LGRH perseguiva l'eliminazione totale dei disavanzi. A tal fine, fissava i limiti entro i quali si sarebbe dovuto mantenere il disavanzo pubblico nel periodo compreso fra il 1986 e il 1990 e obbligava il Presidente a elaborare il preventivo nel rispetto di tali valori limite. Anche il Congresso, nelle decisioni relative al preventivo, doveva attenersi alle limitazioni da essa stabilite.

Secondo la LGRH, non appena il Congresso avesse adottato una prima risoluzione (non vincolante) concernente il preventivo, il CBO (congressional budget office) e l'OMB (office for management and budget) erano tenuti a elaborare, conformemente alle prescrizioni legali, un rapporto comune in merito all'evoluzione economica e al disavanzo che era lecito attendersi tenendo conto delle condizioni economiche e budgetarie esistenti. Qualora il disavanzo pronosticato avesse superato di oltre 10 miliardi (in quel periodo i disavanzi oscillavano fra i 36 e i 172 miliardi) il limite stabilito per l'anno preso in esame, le due istituzioni summenzionate avrebbero dovuto calcolare il tasso di riduzione unitario da applicare all'intera spesa pubblica. Il rapporto del CBO-OMB sarebbe quindi stato trasmesso al Congresso. Un'eventuale decreto di riduzione sarebbe entrato in vigore solo dopo essere stato approvato da entrambe le Camere e firmato dal Presidente. Tuttavia, al Congresso veniva concessa la possibilità di elaborare una soluzione alternativa alla riduzione lineare delle uscite o all'aumento delle entrate, qualora avesse ritenuto inadatte le riduzioni lineari.

In caso di recessione o di guerra era possibile derogare ai principi previsti dalla LGRH sospendendo per un periodo limitato l'applicazione di talune disposizioni della legge o l'intera procedura. Determinate categorie di uscite, quali le spese destinate al settore sociale, il pagamento degli interessi sul debito pubblico e i versamenti a favore dei veterani di guerra, erano automaticamente escluse dalla procedura di riduzione. Per «Medicare» e altri programmi di sanità pubblica la riduzione era limitata al 2 per cento e per diverse categorie di trasferimenti era prevista una procedura speciale, che limitava o differiva le riduzioni. Al termine delle deliberazioni parlamentari relative alla LGRH, le eccezioni ai principi sanciti dalla legge avevano finito per superare il 50 per cento del volume complessivo del bilancio. Implicitamente, qualora si fosse presentata la necessità di operare riduzioni, la struttura delle spese sarebbe stata molto unilaterale e - contrariamente allo spirito della LGRH - assolutamente non differenziata in funzione delle priorità politiche.

Riassumendo, la LGRH prevedeva una procedura di formazione del preventivo, che, a seconda delle circostanze, poteva rivelarsi estremamente complessa e lunga. La sua logica era semplice e dunque seducente, ma nella prassi si sono manifestati problemi molto gravi; la legge è quindi rimasta lettera morta. Una delle sue lacune risiedeva sicuramente nel fatto che si concentrava unicamente sul preventivo, senza tener conto del risultato contabile effettivo. La ragione per la quale non ha potuto contribuire alla riduzione del disavanzo pubblico è però un'altra: non avendo forza di legge «superiore», la LGRH non consen-

tiva di ridurre le spese previste da atti legislativi del suo stesso rango ed è così caduta in disuso.

144 *Balanced Budget Constitutional Amendment (USA)*

Il complemento che i repubblicani intendevano introdurre nella Costituzione per equilibrare il bilancio pubblico (Balanced Budget Constitutional Amendment, BBCA) era complessivamente composto di otto punti («Sections»), il cui contenuto, tradotto liberamente, può essere riassunto come segue:

1. Il Congresso vota per ogni anno fiscale un preventivo nel quale le uscite non possono superare le entrate. Una deroga a tale principio è possibile solo se vi aderiscono i tre quinti di tutti i membri di entrambe le Camere (votazione per appello nominale).
2. Il debito pubblico non può essere aumentato. Una deroga a tale principio è possibile solo se vi aderiscono i tre quinti di tutti i membri di entrambe le Camere (votazione per appello nominale).
3. Il Presidente presenta al Congresso un preventivo equilibrato.
4. Qualsiasi aumento d'imposte necessita dell'approvazione dei tre quinti di tutti i membri di entrambe le Camere (votazione per appello nominale).
5. In caso di guerra, il Congresso può abrogare le disposizioni di cui sopra.
6. Il Congresso istituisce le basi legali necessarie per l'applicazione del presente emendamento.
7. Le entrate di cui al punto 1 comprendono tutte le entrate (incluse quelle delle assicurazioni sociali) ad eccezione di quelle ottenute mediante indebitamento. Le uscite non comprendono l'ammortamento del debito.
8. Il presente emendamento entra in vigore a partire dall'anno fiscale 2002 o due anni dopo la ratifica da parte degli Stati dell'Unione.

Il 26 gennaio 1995, la Camera americana dei rappresentanti ha approvato il BBCA con 300 voti contro 132. Esso è stato successivamente approvato, il 2 marzo dello stesso anno, anche dal Senato con 65 voti contro 35. Non è quindi stata raggiunta per pochi voti la maggioranza dei due terzi necessaria per ogni modifica costituzionale. La stessa situazione si era già verificata nel 1982, 1990, 1992 e 1994 nell'ambito di proposte di aggiunte costituzionali intese a contenere l'indebitamento.

145 *Riepilogo*

Negli ultimi anni, la politica economica e finanziaria della Nuova Zelanda ha riscosso numerosi successi, sebbene quest'evoluzione non possa essere attribuita unicamente al FRA. In realtà, il Fiscal Responsibility Act non limita in modo particolarmente incisivo il margine di manovra di politica finanziaria, soprattutto perché l'inosservanza dei principi da esso sanciti non comporta l'adozione di contromisure vincolanti. Il FRA è più che altro l'espressione di una volontà politica di risanare le finanze pubbliche. Se detta volontà perdurerà,

i principi sanciti dal FRA continueranno a essere rispettati. Qualora invece essa venisse a mancare, il FRA non basterebbe per impedire che ci si scosti da tali principi.

La LGRH (rimasta lettera morta) come pure il BBKA (non adottato per pochi voti) corrisponde nei loro elementi essenziali all'obiettivo di bilancio 2001. L'obiettivo fissato dai tre piani finanziari era, rispettivamente, la realizzazione di un equilibrio dei conti a partire da un anno determinato. In caso di mancato raggiungimento di detto obiettivo, la LGRH prescriveva l'applicazione automatica di una procedura correttiva di carattere vincolante. Nel BBKA, un meccanismo del genere non era previsto. La regola del 60 per cento avrebbe però dovuto prevenire in ampia misura eventuali deroghe ai principi sanciti dall'emendamento costituzionale.

Nell'ambito dei dibattiti relativi al BBKA, gli oppositori hanno rimproverato alla modifica costituzionale di limitarsi a fissare l'obiettivo (equilibrio di bilancio) senza però indicare la via da percorrere per giungere alla sua realizzazione. Tale critica non può essere mossa all'obiettivo di bilancio 2001, poiché esso si inserisce in un programma globale di politica finanziaria, come vedremo nel prossimo capitolo.

15 Programma finanziario del Consiglio federale

151 Introduzione

Senza un risanamento rapido e globale delle finanze federali, la Svizzera rischia di perdere uno dei suoi maggiori atout: finanze pubbliche sane con una quota dello Stato e un onere fiscale moderati. Il perdurare dell'indebitamento e del disavanzo fanno perdere la fiducia nella nostra piazza finanziaria ed economica e compromettono il ritorno a una crescita economica duratura.

Queste circostanze poco promettenti rendono necessario un cambiamento di rotta credibile a livello federale. Oltre a elaborare annualmente in modo rigoroso il preventivo e la pianificazione finanziaria, abbiamo dunque varato un programma finanziario adeguato alla gravità della situazione e articolato principalmente in due punti, vale a dire l'obiettivo di bilancio 2001 e un piano finanziario per le assicurazioni sociali. Saranno richiesti mezzi supplementari unicamente per i progetti d'infrastruttura ferroviaria e per l'AVS/AI (aumento dell'aliquota IVA).

152 Obiettivo di bilancio

Tutti i provvedimenti intesi a migliorare la situazione delle finanze si inseriscono in un obiettivo di bilancio vincolante. Con l'introduzione nella Costituzione di una nuova disposizione transitoria limitata nel tempo, si vogliono indurre il nostro Consiglio e il Parlamento a perseguire un obiettivo di bilancio vincolante. L'obiettivo del mandato costituzionale è di ridurre in modo decisivo il disavanzo strutturale in un lasso di tempo limitato, vale a dire entro il 2001. Tale obiettivo sarà considerato raggiunto se l'eccedenza di uscite iscritta

nel conto finanziario 2001 non supererà il 2 per cento (circa un miliardo) delle entrate. Qualora non si dovesse pervenire al risultato auspicato, Consiglio federale e Parlamento saranno tenuti ad adottare misure di risparmio concernenti il settore dei trasferimenti e il settore proprio della Confederazione, in modo da raggiungere l'obiettivo entro un termine supplementare da stabilirsi. Con un obiettivo di bilancio vincolante, la cui attuazione è sancita nella Costituzione, i numerosi sforzi volti a migliorare le finanze federali, sinora piuttosto puntuali, sono inseriti in un quadro globale. L'obiettivo di bilancio indica così con chiarezza la via da seguire, migliora senza ombra di dubbio la visione contabile della Confederazione e conferisce alle misure di risparmio la necessaria efficacia. Non sostituisce assolutamente una politica budgetaria rigorosa, attuata sia sotto forma di una rinuncia a determinate prestazioni sia con riforme strutturali. Il decreto federale che istituisce provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio è limitato nel tempo. Una volta ristabilito l'equilibrio finanziario, potrà essere sostituito dal freno all'indebitamento.

153 **Strategia**

Occorre equilibrare le finanze adottando, a livello legislativo e budgetario, misure di risparmio e riforme strutturali coerenti. Vista l'entità degli sforzi richiesti, non è più possibile limitare i provvedimenti a singoli interventi nel settore delle prestazioni della Confederazione. Per completare la politica di risparmio sin qui condotta dalla Confederazione – vale a dire i tagli sul preventivo e gli adeguamenti legislativi mirati operati con il pacchetto di misure per il risanamento 1992-1994 – è necessario ricorrere in più ampia misura a riforme strutturali. Con l'obiettivo di bilancio 2001 si prevede una procedura articolata in due fasi. Dette fasi non possono essere cronologicamente distinte con precisione, ma servono più che altro a illustrare le diverse priorità. Nella prima fase (fino al 1999) sarà posto l'accento su misure di risparmio tradizionali, mentre nella seconda fase le riforme strutturali introdotte dovrebbero provocare una riduzione decisiva degli oneri. Saranno evidentemente necessari notevoli sforzi anche nella seconda fase per contenere la crescita delle spese. Inoltre, occorre fare in modo che le riforme comincino a produrre i loro effetti il più presto possibile.

– **Orizzonte 1999:** Abbiamo compiuto un primo passo con il piano finanziario del 30 settembre 1996, limitando in media al 2 per cento l'anno l'incremento delle uscite fino al 2000, il che equivale a una crescita reale zero. Abbiamo fissato limitazioni ancora più severe per quanto concerne le retribuzioni del personale, le spese di materiale e gli investimenti nel settore proprio della Confederazione. Tali limitazioni dovrebbero consentire di frenare la tendenza all'incremento delle uscite della Confederazione al fine di creare le migliori premesse possibili per la realizzazione delle riforme strutturali introdotte. Siccome le cause del disavanzo e dell'indebitamento sono da ricercare nelle pretese garantite dalla legge, una politica intesa a equilibrare le finanze può rivelarsi efficace solo se le spese sono rigorosamente limitate all'adempimento dei compiti prioritari dello Stato. È quindi di capitale importanza, se

si desidera ottenere il risparmio perseguito, procedere a un'analisi implacabile del rapporto costi/benefici previsto dagli atti legislativi vigenti (riesame dei sussidi) e a una definizione esaustiva delle conseguenze finanziarie di nuove decisioni. Sarà possibile assumere nuovi compiti solo se il loro finanziamento è garantito. Per evitare che i miglioramenti finanziari faticosamente raggiunti siano costantemente compromessi da nuove uscite, i tagli dovranno essere accompagnati fino alla fine del 1997 da una moratoria dei compiti. A tal proposito, abbiamo già varato le necessarie direttive, vincolanti per l'Amministrazione.

- **Orizzonte 2001:** Anche le riforme strutturali contribuiranno a ridurre i rimanenti disavanzi (cfr. n. 154). Il potenziale di risparmio è tuttavia piuttosto modesto a breve termine, dal momento che queste riforme non potranno essere attuate al ritmo desiderato; sembra quindi ragionevole prevedere un periodo sino al 2001 per riequilibrare il bilancio. Anche considerazioni legate alla tollerabilità sociale ed economica degli sforzi che saranno profusi suggeriscono di allungare le scadenze.

154 Visione d'insieme dei progetti di riforme strutturali

154.1 Riforma dell'Amministrazione

Abbiamo varato riforme delle strutture e delle procedure per dotare l'Amministrazione federale di un'organizzazione moderna e conforme ai principi di efficacia ed economicità.

La riforma dell'Amministrazione è indispensabile poiché i compiti sono in costante aumento e diventano vieppiù complessi e poiché gli interventi che chiedono un'Amministrazione più vicina ai cittadini e orientata alle prestazioni di servizi diventano, peraltro a giusto titolo, sempre più insistenti.

Le repentine trasformazioni economiche, statali e sociali come pure i mutamenti intervenuti sul piano internazionale richiedono il massimo impegno e la massima flessibilità da parte nostra, sia a livello di Collegio governativo sia in seno ai dipartimenti. Il miglioramento della gestione politica tende tuttavia ad aumentare i costi. Un'amministrazione efficiente e agile, unitamente alla concentrazione sui compiti essenziali, dovrebbe non solo rafforzare la funzione direttiva del Governo ma nel contempo consentire di compensare ampiamente i costi supplementari.

Abbiamo di principio deciso di ridistribuire i compiti fra i dipartimenti in taluni settori importanti, per evitare doppioni e approfittare delle sinergie. Ci aspettiamo in particolare che la riorganizzazione delle infrastrutture della Confederazione comporti risparmi grazie a dispositivi più agili ed efficienti. Il settore della costruzione e quello dell'informatica saranno riorganizzati a fondo. Nel settore della formazione si otterranno sinergie concentrando i compiti in due dipartimenti. Siamo consapevoli che tale riorganizzazione non risolve tutte le questioni. Resta ancora molto lavoro da fare prima che le nuove strutture siano operative. Le nostre decisioni saranno attuate dai dipartimenti. Contemporaneamente, occorrerà istituire un controlling centrale per assicurare una

realizzazione conforme agli obiettivi. Nei limiti del possibile, la redistribuzione dei compiti dovrebbe essere realizzata entro il 1° gennaio 1998. In seguito, i dipartimenti procederanno agli adeguamenti interni.

La riforma dell'Amministrazione dovrà anche tener conto delle incidenze della direzione efficace dell'amministrazione – principi del New Public Management (NPM) – e della nuova perequazione finanziaria. Di conseguenza, occorrerà in particolare designare gli uffici che saranno trasformati in centri di prestazioni per l'Amministrazione federale e quelli che saranno interessati dalla nuova ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni.

Il nostro obiettivo è di ridurre gli effettivi del 5 per cento (circa 2000 posti di lavoro). Tale riduzione consentirebbe di realizzare ogni anno un risparmio di 200 milioni di franchi. Lo sfruttamento di questo potenziale di risparmio non comporta unicamente l'attuazione sistematica delle decisioni già prese; bisogna anche esaminare ciò che si può risparmiare nei settori dell'Amministrazione federale dove questo non è ancora stato fatto. Metodi di lavoro semplificati e l'abbandono di alcuni compiti consentiranno di raggiungere l'obiettivo. La riduzione dei posti di lavoro sarà ripartita su diversi anni; dovrebbe essere attuata grazie a partenze spontanee, quindi senza ricorrere a licenziamenti.

154.2 Gestione mediante mandati di prestazione (FLAG)

La legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), respinta nella votazione popolare del 2 giugno 1996, conteneva anche la base legale per l'introduzione progressiva del New Public Management (NPM) in seno all'Amministrazione federale (art. 51 LOGA unitamente a modifiche della legge sulle finanze della Confederazione e del limite massimo degli effettivi). Nel corso delle deliberazioni parlamentari e durante la campagna che ha preceduto lo scrutinio, le disposizioni sopraccitate non sono state contestate. Nel 1997, il nuovo concetto direttivo sarà quindi sperimentato – a titolo di progetto pilota – nonostante la reiezione della LOGA. A tal fine, abbiamo conferito mandati di prestazione all'Istituto svizzero di meteorologia e all'Ufficio federale di topografia; nel preventivo 1997 abbiamo inoltre stanziato i mezzi finanziari necessari sotto forma di preventivi globali. Altri uffici sono stati incaricati di elaborare progetti per consentire, nel 1998 o nel 1999, il passaggio al nuovo metodo di gestione.

Il Dipartimento federale delle finanze ha elaborato un rapporto che funge da base d'applicazione. Il complesso di strumenti direttivi descritti in detto rapporto si fonda sul principio secondo cui tutte le prestazioni di un'unità amministrativa sono sistematicamente classificate e riunite in prodotti o gruppi di prodotti. In un mandato di prestazione conferito per un periodo oscillante tra i tre e i quattro anni, elenchiamo, per gruppi di prodotti, gli obiettivi che il servizio dovrà raggiungere in materia di costi, prestazioni ed efficacia e proponiamo al Parlamento di autorizzare lo stanziamento degli importi annui necessari per la realizzazione di tali obiettivi.

A differenza dei progetti tradizionali di razionalizzazione e di risparmio, i mutamenti operati dal NPM sul piano del personale e dell'organizzazione dovrebbero in primo luogo tradursi in un incremento di produttività a medio e lungo termine. Tuttavia, grazie all'accresciuta disponibilità di risorse, taluni uffici diretti mediante mandati di prestazione potranno ridurre del 5-10 per cento il loro budget a medio termine. Rispetto al fabbisogno di risparmio necessario, gli uffici diretti mediante mandati di prestazione forniscono tuttavia un contributo modesto.

Le vostre Camere hanno concluso le deliberazioni sulla LOGA a metà marzo del 1997. Il termine di referendum decorre dall'8 aprile. Se il referendum non sarà lanciato, tale legge potrebbe entrare in vigore già nell'autunno del 1997.

154.3 Norme e standard applicabili alle costruzioni federali

Nell'ambito delle misure di risanamento 1994, abbiamo deciso di sottoporre a un'analisi critica le norme e gli standard vigenti nel settore della costruzione. Il 2 dicembre 1993, ci era stato trasmesso un postulato di analogo tenore, presentato dalla Commissione delle costruzioni pubbliche del Consiglio nazionale.

In una prima fase, oltre a valutare il potenziale di risparmio sulla scorta di esempi rappresentativi, sono state proposte talune misure. Secondo le stime, il potenziale di risparmio oscillerebbe – a seconda del tipo di costruzione – tra il 10 e il 25 per cento, senza che si debba per questo temere un calo sensibile del rendimento. La realizzazione di questi risparmi richiederebbe innanzitutto una riduzione dei bisogni, la semplificazione dei progetti nonché l'adozione di standard di costruzione meno esigenti.

Sono state proposte le seguenti misure:

- miglioramento della gestione dei lavori, soprattutto per quanto attiene ai metodi di lavoro;
- esame sistematico dei progetti esistenti per valutarne il potenziale di risparmio;
- analisi critica delle regole federali;
- presa in considerazione della manutenzione delle costruzioni.

L'esame delle norme federali è attualmente in corso. I risultati e le misure da adottare ci saranno presentati alla fine del 1997. La revisione permetterà di fissare standard ragionevoli ed economici a lungo termine.

In una prima fase, sono stati complessivamente esaminati 63 progetti di costruzione della Confederazione (nuovi progetti e progetti di ristrutturazione), il cui costo globale ammonta a 669 milioni di franchi. Detta analisi ha permesso di accertare un potenziale di risparmio oscillante tra i 100 e i 120 milioni (vale a dire tra il 15 e il 18 per cento). Per quanto concerne la manutenzione delle opere, sono stati esaminati 25 progetti, il cui costo complessivo si eleva a 13 milioni. Il potenziale di risparmio è stato stimato a circa 2 milioni di franchi (13%). I risparmi possono essere realizzati, soprattutto per quanto concerne la prova del bisogno, la progettazione degli spazi, i progetti e gli standard di costruzione, senza pregiudicare sensibilmente l'uso prospettato.

Sono stati istituiti due gruppi – uno per le costruzioni civili, l'altro per le costruzioni militari – incaricati di proseguire la verifica dei progetti nel modo sin qui seguito. Questo modo di procedere garantisce che le conoscenze acquisite siano applicate in modo duraturo.

Rispetto agli anni precedenti, nella pianificazione degli investimenti 1997-1999 gli importi destinati alla costruzione sono stati ridotti e limitati. Considerate queste riduzioni, sarà possibile realizzare i necessari progetti e gli indispensabili lavori di manutenzione degli anni a venire solo applicando con coerenza le conoscenze acquisite in materia di «norme e standard». I risparmi realizzabili rispetto al piano finanziario saranno tuttavia limitati.

154.4 Norme e standard relativi alla costruzione delle strade nazionali

Nell'ambito delle misure di risanamento 1993 delle finanze federali, abbiamo chiesto che le norme e gli standard vigenti nel settore delle strade nazionali fossero sottoposti a un'analisi critica e che ci venissero presentate proposte di semplificazione e di risparmio. Il 6 maggio 1996, abbiamo preso conoscenza del rapporto della commissione incaricata di riesaminare le norme e gli standard nel settore delle strade nazionali. Tale commissione non è stata in grado di quantificare definitivamente il potenziale di risparmio. Ha tuttavia formulato conclusioni precise circa i punti essenziali del seguito dei lavori:

- Da un esame approfondito risulta che, per quanto concerne le norme, vale a dire le prescrizioni tecniche concernenti la costruzione delle strade nazionali, il potenziale di risparmio è relativamente modesto. Esso rappresenta infatti soltanto il 5 per cento del potenziale complessivo. Le norme svizzere sono adeguate e, in linea di massima, si situano ai limiti inferiori dei valori comparativi internazionali.
- È invece possibile realizzare risparmi nettamente superiori, pari al 20 per cento del potenziale di risparmio complessivo, in sede di applicazione delle norme da parte dei responsabili tecnici dei progetti. Una consapevolezza insufficiente in materia di costi e la tendenza a tener conto nel progetto – a titolo precauzionale – di tutte le eventuali obiezioni, possono indurre a un'interpretazione troppo liberale delle norme sopraccitate.
- Il potenziale di risparmio maggiore (75 %) è insito negli standard, vale a dire nella risposta alle attese della società in materia di costruzione di strade. Nella fase di progettazione, le autorità politiche, le diverse associazioni interessate e la popolazione moltiplicano le richieste in merito a un determinato progetto. Solitamente, tali richieste riguardano il tracciato, il numero e la lunghezza dei tunnel, il numero di corsie, l'ubicazione e la disposizione dei raccordi, comprese le vie di accesso nonché l'adozione di provvedimenti per la tutela dell'ambiente e del paesaggio. Per decidere quali di queste aspettative debbano essere prese in considerazione, ci si fonda raramente su considerazioni di carattere finanziario o sul rapporto costi/benefici. A tal proposito è determinante il fatto che la Confederazione si addossa una fetta cospicua del costo totale e che le spese sono finanziate mediante entrate a destinazione vincolata.

Per mancanza di tempo, la commissione non ha potuto procedere a uno studio più approfondito dei meccanismi applicabili agli standard. Al momento in cui abbiamo preso conoscenza del rapporto finale della commissione, abbiamo quindi istituito due gruppi incaricandoli di proseguire i lavori:

- Gruppo di lavoro «standard in materia di costruzione delle strade nazionali»: tale gruppo sta cercando soluzioni per contenere l'esplosione dei costi provocata dagli standard. Questo obiettivo dovrebbe tra l'altro essere raggiunto mediante l'istituzione di un sistema di controllo efficace della gestione finanziaria dei progetti concernenti le strade nazionali.
- Gruppo di lavoro «manutenzione delle opere stradali nazionali»: istituendo tale gruppo di lavoro cogliamo l'occasione per approfondire anche il problema della manutenzione delle strade nazionali. Si tratta di trovare soluzioni che consentano di mantenere - con il minor costo possibile - l'insieme della rete stradale nazionale a un livello tecnico sufficiente.

I due gruppi di lavoro dovrebbero presentarci i loro rapporti finali entro la fine del 1997.

154.5 Nuova perequazione finanziaria

La nuova perequazione dovrebbe consentire di riordinare compiti, competenze e flussi finanziari fra Confederazione e Cantoni nonché di definire chiaramente le responsabilità dell'una e degli altri. La nuova ripartizione dei compiti modificherà la struttura dell'Amministrazione federale e influirà sull'evoluzione dei diversi gruppi di compiti. L'attribuzione di determinati compiti ai Cantoni si ripercuoterà sui mezzi finanziari o addirittura sull'esistenza di alcune unità amministrative. Alcuni settori dell'Amministrazione potranno in compenso acquisire maggiore importanza se un compito è affidato unicamente alla Confederazione. Per quanto concerne i compiti che continueranno a essere assunti congiuntamente da Confederazione e Cantoni, si ridefiniranno le responsabilità reciproche e si svilupperanno nuove forme di cooperazione e sovvenzionamento. Si attribuirà particolare importanza a contratti di prestazione tra Confederazione e Cantoni e a sussidi globali, che non si fonderanno più sui costi dei progetti bensì su programmi stabiliti di comune accordo. Inoltre, grazie a una nuova perequazione delle risorse, i Cantoni dovrebbero poter disporre di fondi propri sufficienti per adempiere i loro compiti, aumentati rispetto al passato. In tal modo si consolida la perequazione finanziaria fra i Cantoni, semplificandola e rendendola più efficace e controllabile. Pertanto, la nuova perequazione rappresenta innanzitutto un progetto politico-governativo. Con la sua attuazione s'intende rivitalizzare il federalismo, consapevoli che il raggio d'azione della Confederazione è limitato e che, senza il concorso di Cantoni capaci di collaborare e dotati di responsabilità proprie, quest'ultima non potrà risolvere i delicati problemi che l'attendono.

Il riordino di compiti e competenze come pure il nuovo sistema di perequazione permetteranno di accrescere l'efficienza e il rendimento della cooperazione tra Confederazione e Cantoni. Anziché incoraggiare le spese, si forniscono incentivi per un impiego parsimonioso delle risorse finanziarie. Ciò dovrebbe tra-

dursi in un notevole potenziale di risparmio per i bilanci pubblici. Tale potenziale non potrà verosimilmente essere sfruttato prima del 2001.

La riorganizzazione della collaborazione fra Confederazione e Cantoni è stata concepita in modo da evitare che i risparmi sopracitati siano realizzati a spese di Cantoni e Comuni; al contrario, gli uni e gli altri trarranno benefici dal miglioramento delle strutture, alla stessa stregua della Confederazione.

Tre strumenti permetteranno principalmente di realizzare risparmi e migliorare l'efficienza:

- In primo luogo, una migliore armonizzazione delle responsabilità sul piano decisionale e dei finanziamenti costringerà sempre più le autorità a tutti i livelli a fissare priorità e ad adeguare quindi le loro prestazioni ai bisogni. L'applicazione coerente del principio «chi comanda paga» consentirà inoltre di limitare gli standard superflui (anche quelli della Confederazione) e le prestazioni eccessive e incoraggerà, grazie a un'estensione delle responsabilità sul piano finanziario, l'istituzione di un controllo mirato dei costi e dell'efficacia nonché l'applicazione dei principi del New Public Management.
- Secondariamente, i nuovi incentivi nel settore dei sussidi — priorità al finanziamento dei programmi anziché a quello dei progetti, sussidi globali o forfettari invece dell'assunzione di oneri calcolata in percentuale delle spese, maggiore volume di fondi di cui i Cantoni possano disporre liberamente anziché ingenti sussidi a destinazione vincolata — consentiranno di fornire talune prestazioni con un impiego limitato di risorse finanziarie.
- In terzo luogo, il sostanziale miglioramento dell'efficacia dei meccanismi di perequazione — vale a dire una netta separazione degli strumenti d'incentivazione e di redistribuzione come pure una chiara distinzione fra la perequazione degli oneri e quella delle risorse, una compensazione mirata degli oneri invece di sussidi federali supplementari commisurati alla capacità finanziaria dei Cantoni ed erogati secondo la politica dell'annaffiatoio, una gestione globale della perequazione delle risorse invece di una perequazione fondata su un centinaio di misure non coordinate fra loro — permetterà di instaurare fra i Cantoni una perequazione finanziaria e una compensazione degli oneri molto più ampie ed eque, senza che sia necessario ridurre i mezzi finanziari. Questi cambiamenti costituiscono in un certo qual modo il presupposto indispensabile sul piano finanziario per realizzare il riordino dei compiti e delle competenze nonché il principio di sussidiarietà.

Un'organizzazione di progetto paritetica, composta di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, sta approfondendo e definendo le linee direttrici della nuova perequazione, accolte con favore nell'ambito della procedura di consultazione. I risultati di tali lavori saranno posti in consultazione nella primavera del 1998. Comprenderanno tutte le proposte di modifiche costituzionali, le incidenze a livello legislativo e il progetto di una nuova legge sulla perequazione finanziaria.

154.6 Riesame dei sussidi

Conformemente alla legge sui sussidi (art. 5 LSu), circa 160 aiuti finanziari e indennità sono stati sottoposti a un attento esame. I risultati di tali lavori sono riassunti nel rapporto sui sussidi, che contiene un'esposizione circostanziata dei sussidi federali e - per una prima parte degli aiuti finanziari e delle indennità sottoposti a riesame - una valutazione approfondita, compiuta secondo i principi fissati dalla legge sui sussidi. La verifica dei rimanenti sussidi dovrebbe essere portata a compimento entro l'inizio del 1998.

Il primo rapporto è incentrato soprattutto sull'esame dei settori circolazione stradale, formazione e ricerca di base, relazioni con l'estero e agricoltura. Nella prima fase non sono stati riesaminati:

- i sussidi fondati su atti legislativi più recenti della legge sui sussidi (per es. la legge sulle ferrovie, la legge sulle foreste e la legge sulla protezione della natura e del paesaggio);
- i sussidi le cui basi legali sono attualmente sottoposte a revisione (per es. riforma delle ferrovie, costruzione e finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici, politica agraria 2002, asilo);
- i sussidi limitati nel tempo, il cui diritto si estinguerà prossimamente (per es. provvedimenti speciali a favore del perfezionamento professionale);
- i contributi obbligatori a organizzazioni internazionali (per es. a istituti internazionali di ricerca quali il CERN e l'ASE);
- i contributi per le opere sociali (le prestazioni assicurative non sono sussidi; inoltre diverse revisioni importanti sono state ultimate solo recentemente: 10^a revisione dell'AVS, nuova legge sull'assicurazione malattie, legge sull'assicurazione contro la disoccupazione).

In molti casi il riesame ha rivelato l'esistenza di una reale necessità d'intervento. A tal proposito, i seguenti provvedimenti assumono particolare importanza:

- revoca di taluni sussidi (nessuno o scarso interesse per la Confederazione, efficacia limitata, sufficiente disponibilità finanziaria del beneficiario, doppio sovvenzionamento);
- trasferimento del compito ai Cantoni (esame approfondito e attuazione nell'ambito del progetto «Nuova perequazione finanziaria»);
- riduzione dell'aliquota dei sussidi (in funzione della ponderazione degli interessi);
- limitazione temporale dei sussidi (sarà la regola in materia di aiuti finanziari)
- concessione di sussidi forfettari o globali;
- miglioramenti a livello di gestione delle spese (crediti prestabiliti, fissazione di tassi massimi), controlli ed esecuzione;
- verifica approfondita dell'efficacia.

Nel riesame dei sussidi, ci si attiene rigorosamente alle condizioni e ai principi previsti dalla legge sui sussidi (art. 6-10 LSu) in materia di aiuti finanziari e indennità. Di conseguenza, la verifica ha una portata minore rispetto alla nuova perequazione finanziaria, in cui saranno talvolta rimessi in discussione taluni principi fondamentali della legge sui sussidi (per es. abbandono del sistema dei sussidi calcolati in percentuale delle spese). Nei limiti del possibile,

si cercherà tuttavia di adeguare le raccomandazioni risultanti dal riesame dei sussidi alle linee direttrici del progetto «Nuova perequazione finanziaria».

È molto difficile quantificare il potenziale di risparmio insito nei provvedimenti proposti: per la metà di essi – per es. semplificazioni amministrative, risorse finanziarie impiegate con maggiore efficacia – non è possibile tradurre i risparmi realizzabili in termini numerici. Anche se il riesame dei sussidi non costituisce un programma di risparmio vero e proprio, l'applicazione coerente da parte degli uffici federali competenti dei provvedimenti proposti dovrebbe a lungo termine sgravare le finanze federali di alcune centinaia di milioni. Prima del 2001 sarà invece possibile sfruttare soltanto una parte del potenziale di risparmio.

155 Settori di finanziamento per le assicurazioni sociali

Il secondo elemento del nostro programma finanziario globale concerne le assicurazioni sociali, che subiranno un grande aumento degli oneri a causa dei mutamenti demografici. Dopo decenni di costante sviluppo, occorre ora chiedersi seriamente come consolidare quanto è stato sin qui acquisito. Partendo dalle proiezioni finanziarie a lungo termine effettuate in questo settore, chiederemo che, sulla scorta di parametri di prestazione, si realizzi uno studio nel quale siano elaborati diversi scenari alternativi relativi all'evoluzione e al finanziamento di determinati rami delle assicurazioni sociali. Elaborando tali scenari, occorrerà tener conto dei risultati ottenuti dal gruppo di lavoro «Nuova perequazione finanziaria». Sulla base delle informazioni così ottenute, ci pronunceremo in merito ai settori da finanziare in futuro e agli adeguamenti risultanti da tale scelta sul piano delle prestazioni. L'obiettivo è di proteggere le assicurazioni sociali dall'indebitamento che le minaccia e di assicurare le indiscutibili conquiste sin qui ottenute dallo Stato sociale, tenendo al contempo conto degli oneri limitati che l'economia nazionale è in grado di sopportare. Occorre fornire alle assicurazioni sociali una base finanziaria sicura a lungo termine e impedire che si sviluppi un eventuale sentimento di insicurezza fra la popolazione. Il finanziamento delle assicurazioni sociali rappresenta un problema fondamentale, non solo per l'economia nazionale in generale ma anche, in particolare, per il bilancio federale. Dal profilo finanziario, la previdenza sociale costituisce di gran lunga il settore d'attività più importante della Confederazione e ha registrato negli ultimi 15 anni il più elevato tasso di crescita delle spese. Senza un forte calo delle spese sociali non sarà possibile ottenere una riduzione dei disavanzi di bilancio. Per equilibrare il bilancio saranno indispensabili severe misure di risparmio nei principali gruppi di compiti della Confederazione.

156 Riepilogo

Con i provvedimenti decisi e con il programma di riforme strutturali cui abbiamo dato avvio, intendiamo riassetare le finanze entro il 2001, vale a dire riportare i disavanzi a un livello accettabile. Le riforme strutturali esposte sopra non devono tuttavia suscitare speranze fallaci: la loro realizzazione non

dispenserà Consiglio federale e Camere dall'adozione di altre misure di risparmio. Da un lato, infatti, il potenziale di risparmio complessivo di tali riforme è di gran lunga inferiore alle economie che occorre realizzare. Dall'altro, i diversi potenziali di risparmio potranno essere sfruttati solo in parte entro il termine necessario.

Vista l'entità del deficit finanziario della Confederazione, per riequilibrare il bilancio sarebbe necessaria una procedura più rapida e incisiva. Considerato tuttavia che l'economia stagna dal 1991, occorre evitare l'insorgere a breve termine di effetti secondari che potrebbero compromettere la ripresa economica auspicata. Il nostro Consiglio si è quindi concesso un po' più di tempo per riequilibrare il bilancio, essendo inoltre consapevole che la via intrapresa è ambiziosa e irta di ostacoli. Una strategia di risanamento impostata su diversi anni può essere attuata con successo soltanto se tutte le forze determinanti che vi concorrono perseguono gli stessi fini. Qualora non si riuscisse invece a equilibrare le finanze federali entro un termine ragionevole, conformemente a quanto disposto dal programma globale da noi varato, vi è il forte rischio che si instauri l'instabilità finanziaria.

16 Rapporto tra programma d'investimento e obiettivo di bilancio

Grazie a spese supplementari della Confederazione di circa 550 milioni, nel 1998 e nel 1999 il volume delle commesse dovrebbe raggiungere i 2,4 miliardi di franchi. Tale importo rappresenta annualmente il 2,5 per cento circa del totale delle spese di costruzione, che si aggira intorno ai 50 miliardi di franchi. Avrà quindi ripercussioni a livello macroeconomico, facendo segnatamente aumentare il prodotto interno lordo di un terzo di punto percentuale.

Il programma d'investimento è stato concepito in modo da non compromettere la realizzazione dell'obiettivo di bilancio. Dal momento che tale programma non crea situazioni permanenti sotto il profilo dei sussidi, quindi nemmeno un aumento duraturo del volume delle spese, ci si scosta solo temporaneamente dalla via che occorre seguire per riequilibrare le finanze federali.

17 Modello contabile della Confederazione

171 Introduzione

Il modello contabile della Confederazione dà continuamente adito a critiche. Taluni sostengono che il modo di allestire i conti sfavorisce le spese d'investimento o non consente di introdurre il conto delle spese. Queste due obiezioni non sono pertinenti. La pretesa disparità di trattamento delle spese d'investimento risulta piuttosto dal fatto che i contributi alle spese correnti sono prescritti dalle leggi. Il modello contabile dei Cantoni non ha in ogni caso impedito un regresso delle spese d'investimento (cfr. n. 174). Il conto della Confederazione offre un margine di manovra sufficiente per introdurre i conti delle spese, come testimonia l'attuazione della direzione efficace degli affari amministrativi.

Il modello utilizzato dalla Confederazione comprende un conto amministrativo e un bilancio. Il conto amministrativo si suddivide in un conto finanziario e in un conto economico. Il conto finanziario fornisce una visione d'insieme delle spese e delle entrate derivanti dallo svolgimento dei compiti (principio di cassa¹⁾). Esso è comparabile grosso modo al conto cash-flow in uso nelle aziende. Il conto finanziario della Confederazione è completato da un conto economico dove per ogni esercizio si trovano il deprezzamento (spese) e il plusvalore (redditi). Per i dati che contiene, il conto economico corrisponde al conto corrente dei Cantoni. Lo scoperto del bilancio della Confederazione varia in funzione del saldo del conto economico. La statistica finanziaria consente di effettuare confronti con il modello contabile dei Cantoni.

172 Vantaggi del modello della Confederazione

Il modello contabile della Confederazione tiene conto delle particolarità del bilancio dello Stato centrale:

- Il bilancio della Confederazione è un bilancio di trasferimento, contrariamente ai bilanci cantonali e comunali; in effetti, i pagamenti di trasferimenti rappresentano circa i due terzi delle spese totali. Gli uffici vicini alla produzione e ai servizi, gestiti mediante mandati di prestazioni, incidono poco sulle spese.
- Dal momento che la parte delle spese d'investimento nelle spese totali è relativamente modesta, le variazioni a livello degli investimenti, anche se importanti, influiscono solo in misura modesta sull'importo globale delle spese. L'importo degli investimenti propri è ridotto e rappresenta solo il 2-3 per cento delle spese totali, mentre questa parte raggiunge il 9-10 per cento per i Cantoni. Pur tenendo conto dei contributi agli investimenti che non possono essere capitalizzati, la parte delle spese d'investimento della Confederazione è di regola inferiore al 10 per cento.
- Oltre la metà delle spese correnti della Confederazione (tra l'altro i contributi alle assicurazioni sociali e le parti dei Cantoni) non dipendono dagli investimenti. In compenso, a livello di Cantoni e Comuni, le spese correnti risultano in ampia misura dai costi dovuti alle decisioni di investire.

Per i motivi summenzionati, il riassunto delle spese correnti e delle spese d'investimento che si trova nel conto finanziario costituisce, per la Confederazione, la base indispensabile per gestire i seguenti aspetti della politica finanziaria:

- determinazione delle priorità (a partire dalla stessa situazione iniziale per tutti i settori di compiti);
- decisioni relative al finanziamento e provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio;

¹⁾ In virtù del principio di cassa, le entrate e le spese sono contabilizzate al momento del pagamento. Le entrate sono i pagamenti di terzi che aumentano il patrimonio o che avvengono a titolo di risarcimento per l'alienazione di patrimonio amministrativo. Le uscite sono i pagamenti a terzi che riducono il patrimonio o creano valori patrimoniali (cfr. art. 5 della legge federale sulle finanze della Confederazione; RS 611.0).

- esecuzione e controllo del bilancio;
- adeguamento della politica finanziaria alle esigenze dell'economia.

Il conto finanziario fornisce una visione d'insieme delle attività della Confederazione che incidono sulle finanze. È chiaro e comprensibile in modo da essere alla portata dei cittadini. Conformemente a una politica finanziaria prudente, aspira inoltre a coprire tutte le spese con le entrate nel corso di un determinato esercizio, il che è giustificato dal fatto che la Confederazione dispone di un margine di manovra limitato in materia di spese e di entrate.

In altri Paesi, ad esempio in Francia e in Germania, tutti i parametri di gestione determinanti utilizzati dallo Stato centrale, come il risultato di finanziamento, l'indebitamento, la quota dello Stato e la quota fiscale, sono anch'essi basati sulle spese e sulle entrate. I parametri di Maastricht che consentono di valutare la situazione delle finanze pubbliche sono basati esclusivamente sul saldo di finanziamento e sul tasso d'indebitamento.

173 Confronto tra la Confederazione e i Cantoni

La maggioranza dei compiti assunti dai Cantoni e dai Comuni consiste nel fornire servizi che corrispondano ai bisogni dei cittadini. Circa i tre quarti delle spese totali sono destinate al consumo e agli investimenti propri. Il modello contabile della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze si basa su considerazioni d'esercizio e il conto amministrativo dei Cantoni si suddivide in un conto corrente e in un conto investimenti.

Il sistema che comporta un conto corrente e un conto investimenti è adatto alle piccole collettività pubbliche nelle quali le spese d'investimento variano notevolmente. Solo gli ammortamenti sono addebitati al conto corrente, in modo che le spese d'investimento, il cui andamento è oscillatorio, sono ripartite su diversi esercizi e possono di conseguenza essere livellate. Il conto investimenti svolge un ruolo insignificante rispetto al conto corrente. Gli investimenti sono valutati secondo il grado di autofinanziamento, che dovrebbe raggiungere almeno il 60 per cento.

La politica finanziaria dei Cantoni si basa principalmente sul conto corrente, che dovrebbe essere equilibrato. I risultati di questo conto servono a definire la politica delle spese e la politica fiscale. Il coefficiente annuale o multiplo annuale consente ai Cantoni di reagire rapidamente di fronte a un deterioramento della situazione finanziaria.

Non tutti i Cantoni utilizzano tuttavia il modello contabile nello stesso modo. È grave soprattutto che vi sia un margine di manovra considerevole in materia di ammortamenti. Secondo lo stato delle finanze, questo è utilizzato per abbellire il risultato del conto.

Al momento dell'introduzione del modello contabile utilizzato attualmente dalla Confederazione, è stata data grande importanza alla possibilità di effettuare confronti con i Cantoni. In tal modo, i due sistemi contabili contengono gli stessi dati di base. Il saldo del conto economico fornisce indicazioni comparabili a quelle del risultato del conto corrente dei Cantoni. Il conto finanziario

contiene spese correnti e spese d'investimento che sono chiaramente separate. Partendo dai dati di base, si può quindi dedurre semplicemente un conto d'investimento della Confederazione e l'autofinanziamento (cfr. anche i messaggi concernenti il conto di Stato 1995 e 1996). È possibile confrontare e consolidare i dati relativi alle finanze pubbliche senza che la struttura dei conti sia identica.

174 **Spese d'investimento**

Le spese d'investimento aumentano il capitale reale e di conseguenza la capacità produttiva di un'economia. Queste spese generano un aumento degli introiti fiscali in modo che, in una certa misura, si può prendere in considerazione la possibilità di far capo a prestiti. L'ampliamento delle infrastrutture, come le reti di comunicazione o di dati, o il rafforzamento del sistema di formazione e di ricerca possono essere considerati come investimenti nel senso economico del termine, anche se si tratta di spese come quelle per i salari del personale addetto a lavori di ricerca.

Viste le insormontabili difficoltà di delimitazione che derivano dalla definizione di cui sopra, le imprese e le collettività pubbliche definiscono gli investimenti in un senso più stretto. Sono considerate investimenti le spese che servono all'acquisto di beni che hanno un'utilità nuova o maggiore, dal profilo quantitativo o qualitativo, per diversi anni. Queste spese sono capitalizzate e ammortizzate su diversi anni, in funzione del loro deprezzamento, nel conto corrente o nel conto economico. Le spese d'investimento comprendono inoltre prestiti rimborsabili, come i prestiti al fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione o gli anticipi a titolo di garanzia contro i rischi d'esportazione. Al contrario, gli investimenti in materia di difesa nazionale costituiscono spese di consumo, analogamente a quanto si fa all'estero.

Recentemente, si è spesso rimproverato alla Confederazione di aver ridotto in misura eccessiva le spese d'investimento mediante misure di risanamento, senza tener conto della congiuntura. Il modello contabile, che non fa distinzioni tra le spese correnti e le spese d'investimento, avrebbe in un certo senso favorito questo atteggiamento prociclico. Questi rimproveri non sono stati vani, come testimonia la tabella qui di seguito. Essi non tengono peraltro conto del fatto che le spese di consumo e d'investimento sono chiaramente separate nel conto finanziario. Un'eventuale disparità di trattamento non è dovuta al modello contabile ma al fatto che le sovvenzioni si fondano su basi legali. Se le spese non sono fissate dalla legge, si esercitano pressioni maggiori per ridurle. L'evoluzione delle spese d'investimento della Confederazione e dei Cantoni dal 1990 al 1997 è riassunta nella tabella seguente. I prestiti e le partecipazioni, come pure gli investimenti delle aziende in regia, non sono inclusi.

**Spese d'investimento della Confederazione e dei Cantoni
dal 1990 al 1997 (senza i prestiti e le partecipazioni)**

Tabella 3

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Confederazione¹⁾								
in mio.	3090	3799	3632	4056	3970	3868	3664	3837
in % del PIL	0,98	1,15	1,07	1,18	1,12	1,07	1,02	1,05
Cantoni²⁾								
in mio.	6196	6668	6613	6917	7092	6822	6784	6689
in % del PIL	1,97	2,01	1,95	2,02	2,01	1,88	1,88	1,83

¹⁾ 1990-1994 secondo la statistica finanziaria, 1995-1997 secondo il conto di Stato e il preventivo della Confederazione.

²⁾ 1990-1995 secondo la statistica finanziaria; 1996-1997 secondo i dati del gruppo di studio per le finanze cantonali.

La parte delle spese d'investimento dei Cantoni nel prodotto interno lordo è diminuita a partire dal 1990 nonostante la suddivisione in conto corrente e conto d'investimento. Nel caso della Confederazione, la parte delle spese d'investimento è invece aumentata, sebbene dal 1992 si applichi una politica rigorosa di risparmio.

18 Classificazione di interventi parlamentari

Il cattivo stato delle finanze federali è stato oggetto di numerosi interventi parlamentari. In merito a questa problematica sono stati adottati le mozioni e i postulati menzionati all'inizio del presente messaggio. Tutti questi interventi ci incaricano di prendere o di proporre al Parlamento provvedimenti intesi a eliminare il disavanzo. Il disegno di messaggio concernente i provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio si ispira ampiamente alle mozioni e ai postulati in questione e per tale motivo vi proponiamo di toglierli di ruolo.

19 Risultati della consultazione

La consultazione dell'autunno 1996¹⁾ riguardava in primo luogo l'obiettivo di bilancio 2001 (in occasione della consultazione, si parlava ancora di piano di risanamento 2001). Inoltre, il nostro programma finanziario è stato presentato anche nel rapporto posto in consultazione affinché i destinatari potessero pronunciarsi in merito. L'obiettivo di bilancio 2001 costituisce l'elemento principale di questo programma. Sono state proposte due varianti, che si distinguono unicamente per il meccanismo delle sanzioni applicabili se gli obiettivi vincolanti non sono raggiunti:

– *Variante A:* il Consiglio federale decide i risparmi di sua competenza e propone alle Camere le modifiche legislative richieste. Le Camere possono modifi-

¹⁾ Cfr. rapporto del 3 marzo sui risultati della procedura di consultazione relativa al piano di risanamento 2001.

care particolari delle proposte del Consiglio federale ma non l'importo totale dei risparmi deciso da quest'ultimo.

- *Variante B*: il Consiglio federale è autorizzato a ridurre sino al 30 per cento alcuni aiuti finanziari e indennità e a procedere a risparmi di portata comparabile nel settore proprio della Confederazione.

Un'ampia maggioranza considera che è assolutamente necessario risanare le finanze federali e il nostro programma finanziario è accolto favorevolmente. Una buona parte delle cerchie consultate approva che la strategia intesa a riequilibrare il bilancio si incentri chiaramente sulle spese. Ma su questo punto quasi tutti i Cantoni sottolineano la grande importanza della simmetria tra i sacrifici nel settore proprio della Confederazione e in quello dei trasferimenti. Solo alcuni partecipanti alla consultazione ritengono invece che la situazione attuale in materia di bilancio non debba essere drammatizzata e che gli sforzi intesi a riequilibrare il bilancio possono attendere sino a che la congiuntura non si riprenda.

Analogamente al programma finanziario, il piano di risanamento delle finanze federali è di principio accolto favorevolmente. Lo stesso vale anche per le riforme strutturali proposte e a questo proposito è attribuito un ruolo centrale al nuovo sistema di perequazione finanziaria. Per quanto concerne l'obiettivo di bilancio 2001, i seguenti aspetti sono i più controversi:

- diversi Cantoni criticano il previsto blocco dei crediti. Quest'ultimo ci autorizza espressamente a bloccare crediti d'impegno e crediti di pagamento già autorizzati¹⁾;
- una forte minoranza si pronuncia a favore di un trattamento speciale delle spese d'investimento;
- anche se vi è un ampio consenso sul fatto che l'obiettivo di bilancio 2001 deve tener conto della politica congiunturale, una maggioranza ritiene che occorra limitare le possibilità di prolungare i termini.

Delle due varianti dell'obiettivo di bilancio 2001, la variante A raccoglie nettamente la maggioranza dei suffragi. Questa preferenza risulta da considerazioni di ordine costituzionale: dal momento che la sovranità in materia di preventivo è una prerogativa delle Camere, queste devono potersi pronunciare anche sulle proposte di risparmio. La variante B è stata a tratti considerata più efficace ma, nella valutazione globale, ha pesato gravemente la minaccia che essa comporta nei confronti del principio della separazione dei poteri.

I Cantoni approvano ampiamente una proposta alternativa della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) la quale prevede che, nel caso vi fosse la necessità di procedere a correzioni, il Consiglio federale elabori un pacchetto di risparmio e lo sottoponga all'Assemblea federale con procedura urgente. Il Parlamento potrebbe unicamente approvare o respingere in blocco il pacchetto proposto. Questa procedura rispetterebbe la competenza costituzionale e la corresponsabilità delle Camere federali.

Respingiamo la proposta della CDCF per diversi motivi. Questa proposta limita considerevolmente la competenza del Parlamento: in virtù dell'articolo 85 numero 10 della Costituzione, le Camere federali dispongono della sovranità

¹⁾Non si tratta quindi di tagli lineari (cfr. le spiegazioni relative al cpv. 5 n. 42).

in materia di preventivo. D'altro lato, il rifiuto della nostra proposta potrebbe provocare un pandemonio. Non saremmo in effetti in grado – come lo richiederebbero le circostanze – di presentare una nuova soluzione accettabile dalla maggioranza. Una situazione di questo tipo favorirebbe manovre dilatorie. Infine, la minaccia alla sovranità del Parlamento in materia di preventivo sarebbe troppo radicale. Una gran parte dei partecipanti alla consultazione che disapprova la variante B indica che amputazioni di questo tipo non avrebbero alcuna possibilità di essere accettate.

2 Elementi dell'obiettivo di bilancio 2001

21 Premesse

Nel marzo 1995, il popolo e i Cantoni hanno approvato a forte maggioranza il decreto federale del 7 ottobre 1994 che istituisce un freno alle spese. Secondo detto decreto, per adottare i sussidi previsti in disposizioni di leggi e in decreti federali di obbligatorietà generale, nonché per i crediti d'impegno e i limiti di pagamento che prevedono nuove spese uniche superiori a 20 milioni o nuove spese ricorrenti superiori a due milioni, è necessaria l'adesione della maggioranza di tutti i membri dei due Consigli. Questo strumento, adottato per contenere la crescita delle spese, non sarà rimesso in causa dall'obiettivo di bilancio 2001. Il freno all'indebitamento e l'obiettivo di bilancio 2001 costituiscono strategie complementari per il riequilibrio delle finanze federali.

22 Obiettivi

221 Obiettivo «saldo» contro obiettivo «spese»

Avendo stabilito che l'obiettivo è «l'equilibrio del bilancio entro il 2001», bisogna in primo luogo definire i parametri con cui quantificare e controllare tale obiettivo. Concretamente, occorre definire se l'equilibrio del conto finanziario deve essere perseguito direttamente, cioè attraverso il saldo del conto, oppure indirettamente, vale a dire mediante un contenimento della crescita delle spese. L'obiettivo di bilancio 2001 si fonda su un orientamento del saldo del conto finanziario, poiché solo in questo modo si può garantire l'equilibrio del bilancio. Un orientamento indiretto del saldo a mezzo del contenimento della crescita delle spese non può quindi entrare in considerazione. Infatti, anche rispettando i limiti di spesa prestabiliti, è possibile che non si riesca a equilibrare i conti se le entrate hanno un'evoluzione peggiore del previsto. Se in un simile caso fosse necessario procedere «più dolcemente» per motivi di politica congiunturale, sarebbe possibile prolungare i termini (cfr. n. 25).

Contro un orientamento del saldo del conto finanziario si può eccepire che, a seconda dell'evoluzione delle entrate, l'equilibrio del bilancio può essere in contrasto con i propositi dell'obiettivo di bilancio 2001 di riequilibrare le finanze contenendo le spese. Qualora, contro ogni aspettativa, le entrate dovessero registrare nei prossimi anni un incremento maggiore di quanto oggi pronosticato, si potrebbe infatti assistere a una diminuzione degli sforzi intesi a rea-

lizzare i necessari risparmi. In altre parole, il disavanzo sarebbe in parte ridotto grazie all'impiego di eccedenze di entrate anziché mediante una diminuzione della quota dello Stato.

Vista la situazione odierna, sembra però poco probabile che negli anni a venire le entrate aumentino oltre il previsto. Niente lascia oggi presagire un aumento inatteso del gettito fiscale nei prossimi anni. Alle riserve che possono essere espresse nei confronti di un orientamento del saldo occorre però anche ribattere che l'equilibrio del bilancio è prioritario. Non si può garantire che il solo contenimento della crescita delle spese consentirà di ridurre effettivamente i disavanzi entro il 2001. Qualora dovesse subentrare una crescita economica più forte del previsto, accompagnata da abbondanti entrate fiscali, il Parlamento avrà comunque la possibilità di abbreviare le scadenze. Il principale argomento contro il controllo del saldo è così ampiamente sminuito.

222 Saldo effettivo contro saldo strutturale

Dal punto di vista economico, sarebbe più sensato perseguire, quale obiettivo di bilancio, l'eliminazione dei disavanzi strutturali. Un simile obiettivo offrirebbe un vantaggio indiscutibile: in un certo qual modo, l'equilibrio del bilancio terrebbe automaticamente conto della situazione congiunturale. In caso di peggioramento o di miglioramento della congiuntura, solo il disavanzo congiunturale subisce cambiamenti, mentre il disavanzo strutturale rimane immutato. Quest'ultimo rappresenta infatti un valore depurato dalle incidenze congiunturali. L'obiettivo di bilancio 2001 lascerebbe agire gli stabilizzatori automatici e non ostacolerebbe così un orientamento anticiclico del conto finanziario.

Il problema risiede tuttavia nel margine d'apprezzamento legato ai diversi metodi di determinazione del disavanzo strutturale, il quale può influenzare in modo determinante la quantificazione dell'obiettivo. Segnatamente, in caso di «utilizzo normale dei fattori di produzione», esistono molti metodi per calcolare il valore di riferimento, vale a dire il prodotto interno lordo (PIL). Anche la valutazione delle incidenze congiunturali sulle singole entrate e uscite consente però un margine d'apprezzamento. Il fatto che anche l'UE orienti il suo criterio di convergenza del disavanzo in funzione del saldo effettivo dei conti, giustifica la scelta di utilizzare tale saldo come parametro. Infine, i risultati effettivi possono essere recepiti da una più ampia fascia di cittadini e sono dunque meglio comprensibili di valori meramente teorici quali il disavanzo strutturale del bilancio. La possibilità di prorogare o ridurre il termine previsto per raggiungere l'obiettivo permette di tenere sufficientemente conto dell'evoluzione congiunturale (cfr. n. 25).

223 Nessun trattamento speciale delle spese d'investimento

Nel dibattito sui limiti dell'indebitamento si continua a sostenere che le spese d'investimento non dovrebbero essere coperte con le entrate correnti, dal momento che gli investimenti in questione vanno in primo luogo a beneficio delle

generazioni future. Questa argomentazione si fonda sul «principio del pay-as-you-use» (principio del beneficio), secondo il quale ogni generazione sopporta i costi degli investimenti di cui beneficia. Per diverse ragioni, si è però deciso di non prevedere un trattamento particolare per le spese d'investimento nella determinazione dell'obiettivo di bilancio 2001.

È opportuno osservare che il principio del «pay-as-you-use» non raccoglie l'unanimità dei consensi. È ormai assodato che saranno i futuri contribuenti a doversi sobbarcare il carico degli interessi prodotti dall'indebitamento odierno; non è invece sempre possibile prevedere quale sarà fra 20 o 30 anni l'utile prodotto dagli investimenti. È quindi pensabile che i singoli investimenti attualmente effettuati non offriranno alcun beneficio o solo un utile esiguo alle generazioni future. Può anche darsi che costituiscano soltanto un onere. Finora, ogni generazione ha dovuto affrontare i problemi propri della sua epoca. Oltre agli oneri particolarmente pesanti della Seconda Guerra mondiale, la generazione precedente ha dovuto sobbarcarsi i costi per la ricostruzione, il che è stato possibile solo grazie alle privazioni delle popolazioni dei Paesi devastati dalla guerra o che hanno fornito aiuto. La generazione odierna è fra l'altro afflitta dai problemi ecologici, ereditati dalle generazioni precedenti. È prevedibile che le generazioni future saranno confrontate con problemi particolarmente ostici legati agli ineluttabili mutamenti demografici. Visti gli oneri finanziari che dovranno sopportare per far fronte a questa situazione, non sarebbe giusto che esse siano costrette a finanziare con i loro tributi le spese smisurate decise dalle generazioni precedenti.

Anche la fissazione delle priorità politiche della Confederazione si oppone all'esclusione delle spese d'investimento dall'obiettivo di bilancio 2001. Nell'economia privata, gli investimenti accrescono a lungo termine il potenziale produttivo di un'impresa. Se sono proficui, si autofinanziano. Svolgono un ruolo molto importante per la competitività delle imprese (evoluzione tecnologica). Visto che le spese correnti delle imprese consistono principalmente in costi indotti da decisioni d'investimento prese in epoche anteriori, le decisioni più importanti per fissare le loro priorità concernono in ampia misura il settore degli investimenti. La Confederazione investe invece nelle infrastrutture statali. Le sue spese producono solo in casi eccezionali un utile economico diretto. La distinzione tra spese correnti e spese d'investimento, peraltro difficile da operare, non sarebbe quindi di grande utilità alle finanze federali, il cui compito consiste piuttosto nell'instaurare condizioni quadro economiche, sociali, ecologiche e culturali ottimali. In quest'ottica spese correnti come quelle per la formazione e la ricerca possono rivelarsi altrettanto primordiali quanto gli investimenti nel settore edile. Per fissare le priorità a livello federale, è molto più utile procedere a una valutazione differenziata delle spese alla luce degli obiettivi stabiliti piuttosto che suddividerle in spese correnti e spese d'investimento.

L'economia privata e le finanze pubbliche non possono essere altresì paragonate dal profilo dei meccanismi di finanziamento. Nel settore privato, l'allibramento negli attivi e il successivo ammortamento in funzione del deprezzamento dei valori sono inerenti al sistema, perché occorre ripercuotere periodicamente le spese finanziarie (pagamento degli interessi e ammortamenti) sui prodotti. Gli investimenti proficui si rifinanziano direttamente con il prodotto delle ven-

dite. Il successo riscosso sul mercato decide in merito alla fondatezza delle decisioni prese. Le spese pubbliche d'investimento, per definizione, non dispongono invece del mercato come regolatore. Per quanto concerne la Confederazione, le attività di investimento e l'evoluzione delle entrate hanno relazioni molto lontane. Di regola, gli investimenti pubblici procurano un profitto all'economia nazionale, ma è ben raro che si registrino direttamente entrate supplementari dagli investimenti ed è parimenti impossibile alienare liberamente i beni d'investimento, in quanto sono vincolati all'esecuzione di compiti pubblici (patrimonio amministrativo). Pertanto le finanze federali non adempiono le esigenze preliminari per un trattamento contabile speciale degli investimenti nel senso del settore privato.

Modifiche improvvise delle spese d'investimento dovute alla realizzazione o all'abbandono dei progetti più importanti possono provocare forti fluttuazioni della spesa globale. In simili eventualità, è opportuno livellare le variazioni delle spese mediante una copertura in funzione del deprezzamento. Questa situazione si presenta in particolare nei (piccoli) Cantoni e nei Comuni. Le spese d'investimento della Confederazione seguono invece un corso più regolare. Le uscite destinate alle spese d'investimento capitalizzabili e il bisogno d'ammortamento non divergono in modo rilevante. Questo significa che il conto finanziario e il conto corrente contengono di fatto informazioni abbastanza simili. Dal momento che il conto finanziario presenta diversi vantaggi (cfr. n. 172), non vi sono motivi per abbandonarlo.

Gli ultimi argomenti che si oppongono all'esclusione delle spese d'investimento dall'obiettivo di bilancio 2001 si rifanno all'economia politica. Un trattamento speciale svincolerebbe le spese d'investimento dall'obbligo del risparmio. Non è allora escluso che dette spese aumentino in modo sproporzionato e poco consoni ai bisogni dell'economia nazionale, il che sarebbe particolarmente problematico vista la definizione di investimenti utilizzata nel conto di Stato.

I fautori di un trattamento speciale delle spese d'investimento temono che queste siano le prime vittime dei necessari sforzi di risparmio, dal momento che sarebbe politicamente più facile differire o ridimensionare progetti d'investimento piuttosto che ridurre spese correnti. Il solo modo di contrastare questa tendenza sarebbe di escludere le spese d'investimento dall'obiettivo di bilancio. Si teme in particolare che l'infrastruttura dei trasporti soffra a causa dell'obiettivo di bilancio 2001. I finanziamenti speciali attuali e previsti nel settore dei trasporti, uniti a programmi di costruzione e a crediti d'impegno vincolanti, garantiranno una costruzione razionale. Per quanto concerne i trasporti pubblici, solo i bisogni di base delle FFS e delle ITC per quanto concerne la manutenzione del patrimonio non saranno inclusi nel finanziamento speciale. Ferrovia 2000, la NFTA, il raccordo della Svizzera occidentale alla rete TGV e i provvedimenti di protezione contro il rumore sulla rete attuale saranno invece finanziati mediante un fondo speciale dipendente. Quest'ultimo non potrà essere modificato nell'ambito del preventivo, dal momento che importi uguali a quelli di tutte le entrate dovranno essere iscritti come spese nel conto finanziario.

224 **Quantificazione dell'obiettivo**

L'obiettivo di bilancio è considerato raggiunto se il disavanzo nel 2001 non supera il 2 per cento delle entrate (circa un miliardo). Cinque sono le ragioni per cui si è rinunciato a un equilibrio totale dei conti.

- In primo luogo, autorizzando un modesto disavanzo, non si rinuncia comunque a eliminare completamente l'eccedenza di uscite entro la scadenza fissata. Al contrario, un simile disavanzo permetterà già di abrogare la disposizione transitoria della Costituzione e di sostituirla con i previsti provvedimenti istituzionali del freno all'indebitamento. Il conto finanziario interamente equilibrato perseguito a medio termine dovrebbe assicurare in modo duraturo mediante il freno all'indebitamento il ritrovato equilibrio finanziario.
- Secondariamente, ammettendo un disavanzo del 2 per cento, si mantiene un piccolo margine di manovra, in modo da poter tener conto di un andamento congiunturale sfavorevole senza dover ricorrere a una proroga delle scadenze fissate (cfr. n. 25).
- In terzo luogo, occorre considerare che il 2001, anno in cui l'equilibrio dovrebbe essere portato a compimento, è un anno dispari. Da un lato, negli anni dispari le entrate sono minori. È vero che, per quanto concerne l'imposta federale diretta, il noto andamento a scala delle entrate si appianerà, poiché, dall'introduzione della legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD), non è più possibile effettuare pagamenti anticipati. Per quanto riguarda invece l'imposta preventiva, visto il particolare sistema di pagamento, dovremo ancora contare su anni dispari con minori proventi e anni pari con maggiori proventi. D'altro canto, è necessario considerare che, a seguito dell'adeguamento delle rendite AVS-AI all'indice medio, operato di principio ogni due anni, negli anni dispari si registrerà un brusco aumento dei contributi federali a favore di queste due istituzioni.
- In quarto luogo, un disavanzo limitato al 2 per cento delle entrate prende a modello analoghe disposizioni adottate in alcuni Cantoni. È ad esempio il caso del Cantone di San Gallo, dove si considera che l'equilibrio dei conti è raggiunto se il disavanzo non supera il 3 per cento del gettito fiscale cantonale. Il Cantone di Friburgo prevede l'introduzione di provvedimenti speciali per migliorare il bilancio solo a partire dal momento in cui il disavanzo del conto corrente supera il 3 per cento del totale delle entrate. Infine, nel Cantone di Basilea Città si adottano misure correttive solo se il conto finanziario prevede un'eccedenza di spese pari a oltre il 2 per cento delle entrate complessive.
- Infine, è accettabile, nel quadro di una politica finanziaria prudente, di finanziare una parte delle spese d'investimento mediante prestiti.

23 **Scadenza prevista**

L'obiettivo di bilancio 2001 intende riequilibrare le finanze federali entro il 2001. Questo calendario è ambizioso. Secondo le cifre attualmente disponi-

bili, bisognerà ridurre le spese di oltre tre miliardi entro il 2001 (cfr. in proposito n. 3).

Sarà evidentemente molto difficile realizzare una riduzione di tali dimensioni in un lasso di tempo così breve, anche se le misure di risparmio decise e la moratoria dei compiti decretata fino alla fine del 1997 dal nostro Consiglio hanno già permesso di creare ottimi presupposti. L'obiettivo potrà quindi essere raggiunto soltanto se, oltre a effettuare maggiori risparmi nel settore proprio della Confederazione e tagli sensibili in quello dei trasferimenti, si porteranno rapidamente a compimento le riforme strutturali appena avviate (cfr. n. 154).

Nonostante queste difficoltà, la scadenza del 2001 sarà mantenuta. L'equilibrio del bilancio federale non può essere rinviato alle calende greche.

Oltre alla scadenza 2001, è stato fissato un obiettivo intermedio per il 1999, secondo il quale la maggiore uscita dell'anno contabile 1999 non potrà superare i quattro miliardi. A prima vista tale obiettivo sembra realistico. Un disavanzo di quattro miliardi è comunque ragionevole se confrontato al risultato del 1995.

Nella valutazione dell'obiettivo intermedio per il 1999, occorre tuttavia tener conto del nuovo modello contabile (nuova contabilizzazione dei prestiti alle FFS, esclusione dal conto finanziario dell'eccedenza di entrate della Cassa pensioni della Confederazione), che è stato introdotto con il preventivo 1997 e ha provocato un repentino deterioramento del risultato contabile di oltre due miliardi di franchi. Anche il piano finanziario 1998-2000 indica dunque per il 1999 un'eccedenza di uscite di 5,2 miliardi. Per limitare il disavanzo a un importo massimo di 4 miliardi occorrerà quindi ridurre le spese di oltre un miliardo.

24 Attuazione

Gli atti legislativi che non prevedono correttivi in caso di violazione dei principi da essi sanciti hanno un'efficacia limitata. Un esempio lampante ci è fornito in proposito dalla Costituzione federale. L'articolo 42^{bis} della Costituzione esige infatti espressamente che il disavanzo del bilancio sia ammortizzato, tenendo conto delle condizioni economiche. L'incremento subito dal deficit negli ultimi anni (da 17,5 mia nel 1990 a 47,2 mia nel 1996) e le previsioni del piano finanziario dimostrano tuttavia ampiamente che la norma sopraccitata non basta per imporre anche nei fatti il principio dell'ammortamento. Questa situazione potrebbe essere principalmente addebitata all'assenza di misure correttive in caso di violazione del mandato costituzionale.

Se dal conto del 1999 o del 2001 dovesse risultare che l'obiettivo non è stato raggiunto nonostante preventivi ad esso conformi, bisognerebbe prendere imperativamente provvedimenti. L'attuazione di questi provvedimenti richiede tuttavia un po' di tempo in modo che la concessione di un termine supplementare per realizzare l'obiettivo è inevitabile. Dobbiamo tuttavia utilizzare già nell'ambito dell'esecuzione del preventivo tutti i mezzi che consentono di impedire preventivamente che si manchi l'obiettivo. A tal fine possiamo bloccare crediti

d'impegno e crediti di pagamento già autorizzati. Le prestazioni garantite formalmente e le pretese fondate su disposizioni legali sono escluse dal blocco. Non bisogna confondere il blocco dei crediti con i tagli lineari. Nel caso del blocco dei crediti, gli importi delle sovvenzioni previste nella legge sono versati. Tuttavia, i mezzi finanziari disponibili per finanziare domande di sovvenzione saranno minori, in modo che dovrà essere fissato un nuovo ordine di priorità. Questa procedura è conforme alle disposizioni della legge sui sussidi, la quale precisa che gli aiuti e le indennità sono versati solo nei limiti dei crediti aperti. Nel caso dei tagli lineari, non si interviene invece direttamente a livello dei diritti derivanti dalle leggi, dal momento che le sovvenzioni federali sono ridotte in una determinata proporzione. Questo può costringere i Cantoni a ovviare all'insufficienza di finanziamenti conseguente ai tagli se intendono o devono garantire ai beneficiari una determinata aliquota di sovvenzionamento.

Il meccanismo correttivo vero e proprio istituito dalla nuova disposizione transitoria della Costituzione federale prevede che l'equilibrio del bilancio dovrà essere realizzato con un ritardo massimo di due anni rispetto alla scadenza del 2001 (termine supplementare). Il Consiglio federale deve adottare le misure di risparmio di sua competenza; contemporaneamente, propone al Parlamento le modifiche di leggi federali e di decreti di obbligatorietà generale necessarie per la realizzazione di risparmi supplementari.

La consultazione ha mostrato che è data grande importanza alla «simmetria dei sacrifici» tra il settore proprio della Confederazione e quello dei trasferimenti. È incontestato che i risparmi supplementari realizzati in questi due settori dovranno tener conto della parte rispettiva di questi ultimi nel totale delle spese. Nel contempo, bisognerà tuttavia fare in modo che le ripercussioni negative dei tagli supplementari sull'esecuzione dei compiti siano nel complesso ridotte al minimo; bisognerà peraltro risparmiare in primo luogo a livello delle spese di consumo improduttive. Non bisogna dimenticare che la delimitazione tra il settore proprio della Confederazione e quello dei trasferimenti non rientra nella nostra sfera di competenza. Essa ingloba evidentemente in primo luogo il settore proprio della Confederazione, anche se possiamo esercitare parzialmente un'influenza diretta nel settore dei trasferimenti fondandoci su ordinanze. Inversamente, i limiti del settore proprio della Confederazione non coincidono con quelli della nostra sfera d'influenza diretta, a causa dell'esistenza di alcune basi legali che possono essere modificate solo dall'Assemblea federale.

L'Assemblea federale è vincolata dall'importo totale dei risparmi proposti dal Governo. Determinando tale importo, il nostro Consiglio tiene obbligatoriamente conto dell'obiettivo fissato dalla Costituzione e del termine supplementare di due anni al massimo per raggiungere tale obiettivo. L'Esecutivo dispone in questo senso di un margine di apprezzamento limitato. L'Assemblea federale può invece stabilire le priorità politiche entro i limiti fissati. Le due Camere si occupano del progetto nella stessa sessione, conformemente all'articolo 11 della legge sui rapporti fra i Consigli, e seguendo la procedura d'urgenza prevista dall'articolo 89^{bis} della Costituzione federale.

Il nostro Consiglio è tenuto a calcolare le misure di risparmio in modo da permettere che gli obiettivi di bilancio sanciti dalla Costituzione siano raggiunti al

più tardi due anni dopo la scadenza fissata. Questo termine supplementare potrebbe essere adeguatamente prolungato dal Parlamento per motivi congiunturali (cfr. in proposito n. 25). L'entità delle misure di risparmio non sarà stabilita unicamente in funzione della differenza esistente fra gli obiettivi fissati e quelli effettivamente raggiunti. Dovremo infatti tener conto anche dell'evoluzione probabile dell'economia e delle finanze federali.

25 Aspetti congiunturali

Secondo il presente disegno di disposizione transitoria della Costituzione federale, in caso di recessione economica l'Assemblea federale sarà autorizzata a prorogare i termini fissati per raggiungere l'obiettivo (1999 e 2001). Parimenti, in caso di rapida ripresa congiunturale, dette scadenze potranno essere abbreviate. Questa formulazione piuttosto generica dovrebbe permettere di tener conto in modo adeguato della congiuntura. Nei limiti del possibile, occorre che il miglioramento delle finanze federali sia operato in funzione degli imperativi congiunturali. Esso non deve contribuire ad aggravare ulteriormente un'eventuale recessione economica. Visto il carattere prioritario dell'equilibrio di bilancio, una proroga dei termini potrà evidentemente essere considerata solo in caso di gravi difficoltà economiche.

Affinché il ripristino dell'equilibrio finanziario non possa essere differito a piacimento, i termini potranno essere prorogati di due anni al massimo. Questa restrizione si giustifica anche per il fatto che un termine supplementare di due anni sarà in ogni caso accordato per realizzare il «pacchetto di risparmio» se gli obiettivi sanciti dalla Costituzione non saranno raggiunti. Non si potrà peraltro parlare di problemi congiunturali in caso di persistenza di una debole crescita economica.

Preso singolarmente, il tasso di crescita del PIL reale non sembra costituire un criterio sufficiente per decidere in merito a un prolungamento delle scadenze. Una prescrizione secondo la quale, ad esempio, occorrerebbe differire automaticamente i termini ogniqualvolta detta crescita sia scesa al di sotto di un determinato valore limite sarebbe di scarsa utilità. Per decidere un eventuale rinvio della scadenza del 2001, il Consiglio federale e le Camere dovranno valutare la situazione economica nella sua globalità. A tal fine, potranno ad esempio avvalersi delle proiezioni dell'Istituto di ricerche congiunturali del PF di Zurigo (KOF), dei sondaggi effettuati presso i consumatori, dei dati concernenti l'andamento dell'industria e del grado di utilizzazione dei fattori di produzione. Prenderanno inoltre in considerazione la situazione o l'evoluzione della disoccupazione, il livello dei tassi d'interesse, i tassi di cambio e l'inflazione. Non esistono soluzioni di facile attuazione. Solo una visione globale della situazione permetterà di decidere in modo sensato circa l'opportunità di una proroga delle scadenze, anche se bisognerà dar prova di una certa flessibilità. Solo a questa condizione sarà possibile derogare rapidamente all'obiettivo di bilancio in caso di rallentamento imminente della congiuntura. La proroga potrà quindi essere decisa persino nel 2001, ad esempio in caso di forte e inatteso incremento della disoccupazione.

Il Parlamento potrà avvalersi in ogni momento della facoltà di prorogare o ridurre la scadenza fissata per riequilibrare il bilancio, mediante un decreto federale di obbligatorietà generale non sottoposto al referendum. Sarebbe sensato che ciò avvenisse contemporaneamente alla presentazione del messaggio sul preventivo e dei suoi supplementi, oppure del messaggio sul conto di Stato.

26 Votazione popolare ed entrata in vigore

Come già illustrato nel numero 23, il decreto federale che istituisce provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio contiene due obiettivi, ovvero uno per il 2001 e uno per il 1999. Questo decreto completa la Costituzione pur avendo una durata di validità limitata e di conseguenza entrerà in vigore subito dopo essere stato accettato da popolo e Cantoni. Teoricamente, la votazione dovrebbe aver luogo al più tardi alla fine del 1999 affinché il decreto espliciti i suoi effetti nel 1999, anno dell'obiettivo intermedio. Sarebbe tuttavia ideale allestire il preventivo 1999 tenendo già conto dell'obiettivo di bilancio 2001. Solo in questo modo si conoscerebbero già, in occasione dell'esame e dell'approvazione del preventivo 1999, le conseguenze di una mancata realizzazione degli obiettivi. Sarebbe quindi auspicabile che la votazione abbia luogo al più tardi nell'estate 1998.

27 Concordanza materiale e temporale con il freno all'indebitamento

Il freno all'indebitamento dovrebbe assicurare a lungo termine i risultati ottenuti con l'attuazione dell'obiettivo di bilancio 2001. In altre parole, esso dovrebbe sostituire l'obiettivo di bilancio 2001. La sua introduzione presuppone che il bilancio sia stato ampiamente riequilibrato. Tale condizione è adempiuta se il disavanzo non supera il 2 per cento delle entrate.

Nel rapporto del 16 settembre 1996, abbiamo presentato i risultati della consultazione sul freno all'indebitamento, terminata alla fine di febbraio del 1996. L'idea di fondo del freno all'indebitamento ha raccolto ampi consensi. Gli ambienti consultati approvano a forte maggioranza i provvedimenti istituzionali destinati a contenere il deficit e l'indebitamento. Tuttavia dalla consultazione è pure emerso che il freno all'indebitamento dovrà attribuire uguale importanza al contenimento della quota dello Stato e che la limitazione della sovranità del Parlamento in materia di preventivo non è esente da contestazioni.

Presenteremo un messaggio concernente il freno all'indebitamento non appena popolo e Cantoni avranno accettato l'obiettivo di bilancio 2001.

3 Risanamento necessario

Secondo i dati attualmente disponibili, gli oneri della Confederazione dovrebbero essere sgravati di oltre tre miliardi nel 2001. Non si può escludere che i futuri piani finanziari comportino disavanzi maggiori e che quindi gli sgravi necessari raggiungano importi superiori.

Entro il 1999, occorrerebbe sgravare le finanze di oltre un miliardo. Le spese dovrebbero essere ridotte da 46,4 miliardi, importo previsto dal piano finanziario 1998-2000, a 45,2 miliardi. Alla luce di tali cifre, un disavanzo massimo di 4 miliardi sembra costituire un obiettivo ragionevole.

L'entità del risanamento necessario deriva dal preventivo 1997, approvato dalle vostre Camere, e dal piano finanziario 1998-2000 del 30 settembre 1996. Attualmente non si dispone di dati più affidabili. Le commissioni incaricate dell'esame preliminare potranno tuttavia modificare la strategia sulla base di cifre più recenti se questo fosse necessario.

Anche se si opereranno tagli importanti nel settore proprio della Confederazione e se i progetti di riforme strutturali cui si è dato avvio saranno realizzati – una riduzione delle spese di oltre tre miliardi nel 2001 comporterà sensibili riduzioni nel settore dei trasferimenti. Per il momento non è ancora possibile determinare chi sarà interessato da tali provvedimenti di risparmio, né in quale misura. Il decreto federale che istituisce provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio fissa unicamente l'obiettivo e le prescrizioni che dovrebbero garantirne la realizzazione. Non precisa invece in che modo tale obiettivo sarà raggiunto, lasciando soprattutto al Governo e al Parlamento il compito di adottare i necessari provvedimenti in funzione delle priorità politiche.

4 Parte speciale

41 In generale

Il progetto persegue la realizzazione dell'equilibrio del conto finanziario entro il 2001. L'obiettivo di bilancio è meno ambizioso dell'articolo 42^{bis} della Costituzione federale (Cost.), secondo il quale la Confederazione ha l'obbligo di ammortizzare il disavanzo del suo bilancio. In compenso, i suoi obiettivi sono formulati con maggiore concretezza e gli strumenti destinati a realizzarli sono più efficaci. La sua portata materiale e la modifica di talune competenze da esso prevista rendono necessaria l'iscrizione del piano nella Costituzione. Non appena l'equilibrio dei conti sarà raggiunto, la politica finanziaria e budgetaria potrà nuovamente essere disciplinata (unicamente) dall'articolo 42^{bis} Cost., coadiuvato, se necessario, dai provvedimenti istituzionali per il contenimento del disavanzo e dell'indebitamento («freno all'indebitamento»). L'obiettivo dell'equilibrio dei conti dovrà essere raggiunto entro un termine determinato. Per questo motivo, sarà iscritto nelle disposizioni transitorie della Costituzione federale (disp. trans. Cost.). Il nuovo articolo 24 disp. trans. Cost. concernente provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio sarà sottoposto al voto del popolo e dei Cantoni. Le sue numerose norme ne permetteranno l'applicazione diretta, rendendo così superflua l'adozione di un decreto federale di obbligatorietà generale.

L'attuale articolo 42^{bis} Cost. esige che il disavanzo del bilancio federale sia ammortizzato tenendo conto delle condizioni economiche. Con i previsti provvedimenti istituzionali per il contenimento del disavanzo e dell'indebitamento («freno all'indebitamento») s'intende completare detta disposizione e incaricare il legislatore di adottare prescrizioni destinate ad assicurare un equili-

brio duraturo del conto finanziario. Il freno all'indebitamento non persegue però il consolidamento delle finanze federali. Questo strumento dovrebbe invece impedire che, una volta raggiunto, l'equilibrio di bilancio non sia subito compromesso dall'emergere di nuovi scompensi fra l'andamento delle entrate e quello delle uscite.

Il nuovo articolo 24 disp. trans. Cost. persegue invece un obiettivo di bilancio ben definito: ridurre sistematicamente le eccedenze di spesa per mezzo di correzioni budgetarie sino a raggiungere, entro un termine determinato, l'equilibrio dei conti. Si creano così i presupposti necessari per permettere, dopo la realizzazione dell'obiettivo di bilancio 2001, l'applicazione del freno all'indebitamento. A lungo termine, il principio dell'ammortamento dei debiti previsto dall'articolo 42^{bis} Cost. continuerà a essere applicato. Partendo da tali considerazioni, è stata prevista una procedura in tre fasi successive:

- 1^a fase: Equilibrio del bilancio federale entro la scadenza fissata dalla Costituzione, soprattutto mediante misure concernenti le spese (obiettivo di bilancio 2001).
- 2^a fase: Mantenimento dell'equilibrio dei conti raggiunto grazie a provvedimenti istituzionali intesi a contenere il disavanzo e l'indebitamento (passaggio al regime del «freno all'indebitamento»).
- 3^a fase: Ammortamento del debito conformemente all'articolo 42^{bis} Cost. entro un termine ancora da definire.

42 Spiegazione delle disposizioni costituzionali

La nuova disposizione transitoria (art. 24 disp. trans. Cost.) definisce l'obiettivo di bilancio in modo generale nel capoverso 1 e fissa gli importi e le scadenze nel capoverso 2. Il capoverso 3 consente di prolungare o di ridurre, per motivi economici, le scadenze menzionate nel capoverso 2. I capoversi 4 e 5 precisano in che modo l'Assemblea federale e il Consiglio federale dovranno agire in vista della realizzazione dell'obiettivo di bilancio. I capoversi 6, 7 e 8 prevedono provvedimenti particolari, applicabili se gli obiettivi di cui al capoverso 2 non sono raggiunti. Il Consiglio federale adotta le misure di risparmio di sua competenza (cpv. 6 lett. a) e propone alle Camere le modifiche di leggi e decreti federali di obbligatorietà generale necessarie per realizzare risparmi supplementari (cpv. 6 lett. b). Il Parlamento può modificare le singole proposte del Governo ma è vincolato dall'importo globale dei risparmi previsti da quest'ultimo (cpv. 6 e cpv. 8).

Capoversi 1 e 2

Secondo il capoverso 1, le eccedenze di uscite sono sistematicamente ridotte mediante misure di risparmio, finché non sia stato sostanzialmente raggiunto l'equilibrio dei conti. Questo principio è concretizzato nel capoverso 2: occorrerà innanzitutto limitare con provvedimenti di risparmio la maggiore uscita dell'esercizio 1999 a un massimo di 4 miliardi (obiettivo intermedio). L'obiettivo finale (provvisorio) sarà raggiunto se alla fine dell'esercizio 2001 l'eccedenza di spese ammonterà al massimo al 2 per cento (circa un miliardo) delle

entrate (per i dettagli cfr. n. 224). La fissazione di un obiettivo intermedio agevola l'attuazione immediata e il proseguimento senza interruzioni dei provvedimenti necessari. Come già esposto nelle righe che precedono, l'equilibrio dei conti secondo l'obiettivo di bilancio 2001 sarà già considerato realizzato se l'eccedenza di uscite non supererà il 2 per cento delle entrate globali registrate durante l'esercizio. In tal modo non s'intende rinunciare all'eliminazione totale delle eccedenze di spesa; la riduzione al di sotto della soglia del 2 per cento implicherà soltanto un'abrogazione de facto della disposizione costituzionale transitoria e, eventualmente, la sua sostituzione con il freno all'indebitamento.

Capoverso 3

Qualora l'economia non dovesse evolvere in modo soddisfacente, un programma rigoroso per equilibrare il bilancio potrebbe avere ripercussioni negative sulla situazione economica e finanziaria. Occorre quindi garantire all'Assemblea federale una certa libertà d'azione, consentendole di prolungare, in caso di bisogno, le scadenze fissate dal capoverso 2 per la realizzazione dell'obiettivo intermedio e di quello finale. Tale proroga sarà operata mediante un decreto federale di obbligatorietà generale non sottoposto a referendum e potrà essere estesa complessivamente a un massimo di due anni. Questo significa che la durata di validità dell'obiettivo di bilancio, che scade al raggiungimento dell'equilibrio dei conti, originariamente previsto per l'esercizio 2001, potrà essere prolungata di due anni al massimo. Una proroga supplementare sarà tuttavia possibile se un obiettivo di bilancio non è raggiunto e bisogna utilizzare totalmente o parzialmente il termine supplementare previsto nel capoverso 7. Qualora la situazione economica dovesse invece migliorare più rapidamente del previsto, potrebbe rivelarsi opportuno realizzare l'equilibrio di bilancio ancor prima dell'esercizio 2001. A titolo precauzionale, bisogna quindi conferire ai Consigli la competenza per abbreviare le scadenze di cui al capoverso 2. Se la situazione congiunturale lo richiedesse o lo consentisse, il Consiglio federale potrà proporre alle Camere di prorogare o abbreviare tali scadenze. Detta proposta potrebbe essere presentata contemporaneamente al preventivo e ai suoi supplementi oppure con il conto di Stato.

Capoverso 4

L'obiettivo di bilancio deve dapprima essere perseguito per la via diretta. Occorrerà far uso, a tempo debito e in modo coerente, degli strumenti ordinari destinati a permettere la piena realizzazione degli obiettivi fissati al fine di evitare che un mancato raggiungimento degli stessi renda necessario il ricorso a meccanismi correttivi straordinari. Il Parlamento e il nostro Consiglio dovranno pertanto tener conto degli obiettivi di bilancio prescritti dalla Costituzione ogniquale volta prenderanno decisioni di carattere finanziario: nell'ambito dell'elaborazione del preventivo e del piano finanziario pluriennale nonché della trattazione di tutti i progetti aventi conseguenze finanziarie (adozione di decisioni concernenti crediti d'impegno e limiti di spesa, come pure deliberazioni relative a progetti legislativi che comportano nuove spese). Alla luce di tali obiettivi, introdurremo le riforme strutturali che s'impongono, elaboreremo i necessari pacchetti di provvedimenti di risparmio e presenteremo i rela-

tivi progetti alle Camere federali richiedendo, se necessario, l'applicazione della procedura d'urgenza prevista dall'articolo 89^{bis} Cost.

Capoverso 5

Secondo l'articolo 33 capoverso 1 della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0), ogni servizio è responsabile dell'impiego accurato, economico e parsimonioso dei valori patrimoniali e dei crediti che gli sono affidati. I crediti stanziati possono essere utilizzati unicamente per bisogni indispensabili (art. 33 cpv. 2 LFC). Il diritto vigente impone dunque già ai servizi dell'Amministrazione di seguire l'esecuzione del preventivo con occhio critico e di sfruttare appieno tutte le possibilità di risparmio. Siamo coscienti di quest'obbligo; in futuro desideriamo però dotarci degli strumenti necessari per approfittare in modo ancor più proficuo dell'indubbio potenziale di risparmio. Qualora dovesse rivelarsi che gli obiettivi di bilancio rischiano di essere compromessi, ma che, contemporaneamente, esistono possibilità di risparmio nell'ambito dell'esecuzione del preventivo, occorre dunque autorizzare espressamente il nostro Consiglio, analogamente a quanto disposto dall'articolo 16 capoverso 2 LFC (blocco dei crediti sino all'entrata in vigore della base legale), a bloccare totalmente o parzialmente i crediti di pagamento o d'impegno interessati. Grazie al blocco dei crediti, disponiamo di uno strumento supplementare di gestione finanziaria interna. Questo blocco non avrà invece effetti esterni diretti. Sono fatte salve le prestazioni garantite formalmente e le pretese fondate su disposizioni legali. Il blocco dei crediti ha quindi una portata molto più limitata dei tagli lineari che si applicano abitualmente sulle pretese fondate su disposizioni legali.

Capoverso 6

Se gli obiettivi previsti dai capoversi 1 e 2 non sono raggiunti, la Costituzione incarica il nostro Consiglio e il Parlamento di procedere immediatamente alle necessarie correzioni mediante l'adozione di misure di risparmio adeguate. Questo non significa assolutamente che le autorità dovranno agire soltanto a partire dal momento in cui avranno constatato che l'obiettivo intermedio o quello finale non sono stati raggiunti entro i termini stabiliti. È evidente che occorrerà concentrare immediatamente tutte le forze sulla realizzazione degli obiettivi di bilancio; se tuttavia, nonostante questi sforzi, detti obiettivi non dovessero essere raggiunti, sarà necessario procedere a riduzioni supplementari delle spese. In tal caso, il nostro Consiglio è in primo luogo tenuto a decretare i risparmi di sua competenza (quindi a livello di ordinanza e nell'ambito del piano finanziario), e se necessario a presentare alle vostre Camere un messaggio speciale concernente l'adozione di provvedimenti di risparmio supplementari. È evidente che questo meccanismo correttivo non dovrà essere attuato se le Camere federali decidessero di prorogare i termini a causa della cattiva situazione economica, conformemente al capoverso 3.

Capoverso 7

Le misure di risparmio dovranno essere concepite in modo che gli obiettivi di bilancio possano essere raggiunti al più tardi due anni dopo la scadenza dei ter-

mini previsti dalla Costituzione. Questo termine supplementare di due anni potrà essere prorogato se il Parlamento lo deciderà per motivi congiunturali. Potrebbe di conseguenza accadere che un'eccedenza di spese non superiore al 2 per cento delle entrate diventi una realtà solo nel 2005. Questo avverrebbe se il termine fosse prorogato di due anni per motivi congiunturali e se l'obiettivo non fosse raggiunto nel 2003. In un simile caso, il nostro Consiglio dovrebbe definire i risparmi supplementari in modo tale che l'obiettivo sia raggiunto con un ritardo di due anni al massimo, vale a dire nel 2005.

Se le correzioni dovessero risultare inevitabili, si porrebbe la questione di ripartire i risparmi supplementari tra i compiti assunti dalla Confederazione (settore proprio) e le prestazioni versate a terzi (settore dei trasferimenti). La risposta non potrà essere data secondo uno schema rigido; essa dipenderà in primo luogo dalle circostanze del momento. Indubbiamente due criteri rivestono un'importanza considerevole: si tratta da un lato, al momento di determinare i risparmi supplementari in questi due settori, di tener conto della loro parte rispettiva nelle spese totali (aspetto quantitativo) e d'altro lato di limitare complessivamente le ripercussioni negative delle riduzioni supplementari sull'esecuzione dei compiti, equilibrando i sacrifici in modo ragionevole (aspetto qualitativo). Al momento della ripartizione, bisognerà applicare il principio della simmetria dei sacrifici per due motivi: da un lato il bilancio della Confederazione comprende essenzialmente spese di trasferimento e dall'altro bisogna evitare che compiti fondamentali siano messi in pericolo nel settore proprio della Confederazione. I risparmi devono peraltro essere realizzati in primo luogo a livello di spese di consumo.

Capoverso 8

Secondo questa disposizione, l'Assemblea federale potrà evidentemente modificare le nostre diverse proposte di risparmio. Dovrà tuttavia attenersi all'importo totale dei risparmi da noi proposti. Dal momento che l'importo totale dei risparmi richiesti dipenderà in ampia misura dagli obiettivi prescritti dalla Costituzione e dal termine supplementare di due anni, il margine di manovra sarà molto limitato. È quindi giusto affidare l'attuazione di questi risparmi al nostro Consiglio, il quale potrà giudicare in funzione della situazione concreta. Il dibattito politico dovrebbe di fatto focalizzarsi sulla questione della ripartizione dei tagli di bilancio: visto il grande margine di manovra di cui dispongono, le Camere potranno scegliere opzioni che non corrispondono necessariamente ai nostri desideri.

Il mancato raggiungimento dell'obiettivo principale o di quello intermedio comporterebbe un ritardo rispetto al calendario menzionato nel capoverso 2. In virtù del capoverso 7, questo ritardo non dovrebbe superare i due anni. Bisogna quindi procedere efficacemente e rapidamente. Il capoverso 8 prevede di conseguenza che i due Consigli si pronuncino sulle nostre proposte ai sensi del capoverso 6 lettera b durante la stessa sessione, conformemente all'articolo 11 della legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11) e secondo la procedura d'urgenza prevista dall'articolo 89^{bis} della Costituzione.

Abbiamo già segnalato che il decreto federale che istituisce provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio completa la Costituzione, pur avendo una durata di validità limitata. Entrerà di conseguenza in vigore immediatamente dopo essere stato accettato da popolo e Cantoni. Diverrà automaticamente caduco non appena l'obiettivo finale menzionato nell'articolo 24 capoverso 2 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale sarà stato raggiunto per la prima volta. Attualmente si ritiene che esso sarà raggiunto nell'esercizio 2001. Il risultato del conto è noto tuttavia solo nel febbraio dell'anno che segue un esercizio. Un termine transitorio minimo è peraltro indispensabile per l'eventuale trasposizione delle misure di risparmio speciali nel diritto permanente, in modo che la disposizione costituzionale transitoria sarà abrogata solo a partire dal 31 dicembre 2002. Occorre inoltre tener conto della possibilità di prolungare o accorciare le scadenze conformemente al capoverso 3 e dell'eventuale termine supplementare ai sensi del capoverso 7, nel caso in cui gli obiettivi non fossero raggiunti. Viste queste considerazioni, il decreto diverrà caduco alla fine dell'anno che segue l'esercizio durante il quale l'eccedenza delle spese è per la prima volta uguale o inferiore al 2 per cento delle entrate.

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

51 A livello della Confederazione

I bisogni in materia di risanamento sono stati descritti nel numero 3 del presente messaggio. Ammontano a oltre 3 miliardi per il 2001. Dovranno essere prese misure di risparmio sia nel settore proprio della Confederazione sia in quello dei trasferimenti, dal momento che non è possibile risparmiare più di tre miliardi in questo periodo, pur attuando integralmente i progetti di riforme strutturali in cantiere. Spetterà al nostro Consiglio e al Parlamento fissare le priorità politiche e decidere i provvedimenti che consentono di raggiungere l'obiettivo di risparmio previsto. Alcuni provvedimenti potrebbero comportare la soppressione di posti di lavoro. Le riforme strutturali si tradurranno probabilmente in una riduzione dell'effettivo del personale. Al momento, l'ampiezza di questa riduzione non può però ancora essere valutata.

52 A livello dei Cantoni

Dal momento che i settori nei quali il nostro Consiglio e il Parlamento decreteranno le misure di risparmio non sono ancora noti, è impossibile prevedere le conseguenze dell'obiettivo di bilancio 2001 a livello dei Cantoni.

6 Programma di legislatura

Abbiamo menzionato nel programma di legislatura 1995-1999 che la lotta contro i disavanzi costituisce uno dei nostri obiettivi prioritari. L'obiettivo di bilancio 2001 è quindi annunciato in quanto obiettivo di legislatura nel quadro della strategia finanziaria (FF 1996 II 296 e 337).

Decreto federale che istituisce provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 16 giugno 1997¹⁾,
decreta:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 24 (nuovo) Disposizioni transitorie

¹ Le maggiori uscite del conto finanziario della Confederazione sono ridotte mediante risparmi, finché non sia sostanzialmente raggiunto l'equilibrio dei conti.

² La maggiore uscita dell'esercizio 1999 non può superare i 4 miliardi di franchi; per l'esercizio 2001, essa non può superare il 2 per cento delle entrate.

³ Se la situazione economica lo esige, l'Assemblea federale può prorogare le scadenze di cui al capoverso 2, mediante decreto di obbligatorietà generale non sottoposto a referendum, per una durata complessiva non superiore a due anni. Se la situazione economica lo consente, l'Assemblea federale può abbreviare dette scadenze.

⁴ Nell'allestimento del preventivo e del piano finanziario pluriennale nonché nell'esame di progetti aventi conseguenze di carattere finanziario, l'Assemblea federale e il Consiglio federale tengono conto degli obiettivi menzionati nel capoverso 2.

⁵ Nell'attuazione del preventivo, il Consiglio federale utilizza le possibilità di risparmio a sua disposizione. A tale scopo, può congelare i crediti d'impegno e di pagamento già autorizzati. Sono fatte salve le pretese fondate su disposizioni legali e, nei casi specifici, le prestazioni garantite formalmente.

⁶ Se gli obiettivi fissati nel capoverso 2 non sono raggiunti, il Consiglio federale stabilisce l'importo supplementare che deve essere risparmiato. A tal fine:

- a. decide i risparmi supplementari di sua competenza;
- b. propone all'Assemblea federale le modifiche di leggi e decreti federali di obbligatorietà generale necessarie per la realizzazione di risparmi supplementari.

¹⁾ FF 1997 IV 198

⁷ Il Consiglio federale fissa l'importo totale dei risparmi supplementari in modo che gli obiettivi siano raggiunti con un ritardo massimo di due anni. I risparmi si applicano tanto alle prestazioni in favore di terzi quanto al settore proprio della Confederazione.

⁸ Le Camere federali decidono in merito alle proposte del Consiglio federale durante la stessa sessione e pongono in vigore la loro decisione conformemente all'articolo 89^{bis} della Costituzione federale; esse sono vincolate dall'importo di risparmio fissato dal Consiglio federale conformemente al capoverso 6.

⁹ La presente disposizione transitoria è abrogata alla fine dell'anno seguente l'esercizio nel corso del quale l'eccedenza di uscite è stata ridotta per la prima volta a un importo pari o inferiore al 2 per cento delle entrate.

II

Il presente decreto sottostà al voto del popolo e dei Cantoni.

Messaggio concernente un decreto federale che istituisce provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio (Obiettivo di bilancio 2001) del 16 giugno 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.042
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.09.1997
Date	
Data	
Seite	198-243
Page	
Pagina	
Ref. No	10 119 063

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.