

02.075

**Messaggio
relativo alla legge federale concernente il blocco
e la liberazione dei crediti nel bilancio preventivo
della Confederazione Svizzera**

del 30 ottobre 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale concernente il blocco e la liberazione dei crediti nel bilancio preventivo della Confederazione Svizzera.

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

30 ottobre 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

A complemento del messaggio del 30 settembre 2002 concernente il preventivo 2003 vVi presentiamo con il presente messaggio il disegno di una legge federale urgente. L'obiettivo della legge è quello di sgravare il bilancio della Confederazione nel preventivo 2003.

Con un'eccedenza di 58 milioni, il preventivo 2003 approvato dal Consiglio federale ha soddisfatto i principi del freno all'indebitamento. Il limite di spesa consentito è stato rispettato. Nelle ultime settimane le prospettive economiche sononotevolmente peggiorate; a causa del crollo delle entrate fiscali è necessario rivedere il preventivo 2003. Conformemente alle esigenze del freno all'indebitamento si devono operare aggiustamenti nell'ordine di 320 milioni, da raggiungere esclusivamente mediante misure dalla parte delle spese. Nel preventivo 2003 rimane così un deficit di 250 milioni, dovuto alla congiuntura e conforme al freno all'indebitamento.

Il Consiglio federale propone di realizzare gli sgravi necessari per soddisfare le esigenze del freno all'indebitamento mediante la combinazione di riduzioni mirate delle spese con un blocco generale dei crediti. Affinché il blocco possa entrare in vigore per tempo si deve sostituire il decreto sul blocco dei crediti valido sino alla fine del 2002 con una legge da dichiarare urgente in virtù dell'articolo 165 della Costituzione federale. Il blocco dei crediti deve essere deciso dal Parlamento nell'ambito del decreto federale sul preventivo. Il Consiglio federale lo può abrogare parzialmente o totalmente se lo esige una grave recessione o se debbono essere effettuati pagamenti fondati su un obbligo legale o dovuti in modo vincolante. L'abrogazione del blocco dei crediti per una grave recessione sottostà all'approvazione dell'Assemblea federale. Non sono toccati dalla misura del blocco dei crediti conformemente alla proposta del Consiglio federale per il bilancio preventivo 2003 soltanto le spese di personale, gli interessi passivi, le quote di terzi alle entrate della Confederazione, i contributi della Confederazione alle assicurazioni sociali, i contributi obbligatori alle organizzazioni internazionali, le spese per il fondo per i grandi progetti ferroviari, il rimborso delle tasse d'incentivazione nonché le spese per unità amministrative non subordinate al Consiglio federale (autorità e Tribunali, Controllo federale delle finanze). Nel bilancio preventivo 2003 il blocco deve essere fissato all'uno per cento dei crediti di preventivo di cui è richiesto il blocco. Nello stesso ordine di grandezza devono essere bloccati i crediti di impegno e i limiti di pagamento sottoposti con il messaggio sul preventivo. La validità della legge sul blocco dei crediti scade alla fine del 2007. In caso di necessità il Consiglio federale e il Parlamento potrebbero ricorrere a questo strumento anche nell'ambito di futuri budget e di future misure di risparmio. Il blocco dei crediti dell'uno per cento previsto nel 2003 consente di sgravare il bilancio della Confederazione di al massimo 220 milioni.

Per il piano finanziario, il blocco dei crediti è esclusivamente di competenza del Consiglio federale. In merito ad un'eventuale continuazione negli anni del piano finanziario del blocco dei crediti previsto nel preventivo 2003 – eventualmente con altri tassi di blocco – si deciderà nella primavera 2003 nell'ambito della decisione sulle direttive sul budget 2004 e sul piano finanziario di legislatura 2005-2007.

In considerazione delle esigenze del freno all'indebitamento e dello stato avanzato nel processo di allestimento del budget, il Consiglio federale ritiene giustificate la necessità e l'urgenza dell'atto legislativo proposto.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Necessità di correzioni nel bilancio preventivo 2003

Il Consiglio federale ha approvato il 30 settembre 2002 il messaggio sul preventivo 2003. Con un'eccedenza di 58 milioni, il preventivo 2003 ha soddisfatto le esigenze del freno all'indebitamento. Il limite di spese consentito non è stato completamente raggiunto.

Nelle ultime settimane le previsioni economiche sono peggiorate notevolmente. In sintonia con queste stime pessimistiche sono i risultati delle entrate fiscali nel terzo trimestre 2002. Anche se i fattori di incertezza sono ancora grandi, i dati disponibili mostrano che le entrate fiscali quest'anno sono nettamente inferiori alle cifre contenute nel preventivo. Per questo motivo è stato necessario rivedere il preventivo 2003. Da una parte si sono dovute ritoccare verso il basso le stime delle entrate riducendole di un miliardo; dall'altra è stato pure necessario rivedere il fattore congiunturale. Mediante un fattore congiunturale più elevato non si riesce comunque a equilibrare le conseguenze delle entrate più basse. Il motivo risiede nel crollo delle entrate nell'anno corrente, che continuerà quale effetto base nel prossimo anno. Il fattore congiunturale aumenta di circa 300 milioni il limite di spesa nel preventivo 2003. Le minori entrate provocheranno sgravi nell'ordine di 220 milioni per quanto riguarda le quote cantonali alle entrate della Confederazione. Spese inferiori risultano anche dalle correzioni effettuate d'intesa con gli istituti di previsione riguardo alle stime relative all'evoluzione degli interessi e del rincaro. I relativi sgravi ammontano a circa 100 milioni. Complessivamente le attuali stime delle entrate porteranno nella parte delle spese a una necessità di correzione per 320 milioni. Tenuto conto di tutti gli adattamenti e di tutte le riduzioni risulta per il preventivo 2003 un deficit di circa 250 milioni, dovuto alla congiuntura e conforme al freno all'indebitamento.

1.2 Misure

In considerazione della provata necessità di correzioni per 320 milioni, il Consiglio federale intende raggiungere questi obiettivi mediante la *combinazione di due misure*:

- da una parte mediante *riduzioni mirate delle spese*, che sgravano le finanze federali di circa 140 milioni;
- dall'altra mediante un *blocco generale dei crediti*, al quale si prevede che siano sottoposte tutte le voci delle uscite a parte poche eccezioni fissate in modo definitivo (cfr. n. 22, legge federale). Questa misura consente di risparmiare fino a 220 milioni.

Complessivamente le due misure permettono di superare di 40 milioni la necessità di correzioni per 320 milioni. La riserva è giustificata perché in base alle esperienze sinora fatte il blocco dei crediti deve essere parzialmente o integralmente revocato in singole rubriche.

Con il presente messaggio vi chiediamo di trattare la legge federale in *procedura urgente* e di *dichiararla urgente* in virtù dell'articolo 165 capoverso 1 della Costituzione federale¹.

1.3 Esperienze con il blocco dei crediti

In virtù del decreto federale concernente il blocco e la liberazione dei crediti nel bilancio preventivo della Confederazione Svizzera (decreto sul blocco dei crediti del 13.12.1996²), la cui validità scade alla fine di quest'anno, il Consiglio federale e il Parlamento hanno già dovuto ricorrere due volte, in passato, alla possibilità di un blocco generale dei crediti. In relazione con gli sgravi necessari per raggiungere l'obiettivo finanziario 2001 sono stati bloccati negli anni 1997 e 1999 – a complemento delle riduzioni mirate delle spese – crediti di rispettivamente 528 e 181 milioni. Nel 1997 il tasso di blocco ammontava al due per cento; erano esclusi dal blocco dei crediti solo gli interessi passivi, le quote cantonali alle entrate della Confederazione, i contributi alle assicurazioni sociali e i contributi obbligatori alle organizzazioni internazionali. Nel 1999 erano escluse dal blocco dei crediti anche le voci delle spese direttamente toccate dal programma di stabilizzazione 1998, le spese di personale, le speciali rubriche delle spese del programma di investimento 1997, le spese nel settore dell'agricoltura, il settore dell'asilo e dei rifugiati, il settore formazione e ricerca fondamentale e gli uffici sottoposti ai principi della GEMAP. Il tasso di blocco ammontava al tre per cento; le spese per l'aiuto allo sviluppo erano sottoposte a un tasso di blocco della metà.

Tenendo conto della regolamentazione delle competenze nel decreto sul blocco dei crediti sono stati sbloccati attraverso rispettivamente le domande riassuntive dei Dipartimenti e la procedura per i crediti aggiuntivi i seguenti crediti:

Abrogazione dei blocchi dei crediti 1997 e 1999

	1997		1999	
	in milioni	in %	in milioni	in %
Blocchi decisi con il preventivo	528	100	181	100
Abrogazione per obblighi contrattuali e legali (competenza decisionale: Consiglio federale)	110	–	16	–
Abrogazione per motivi congiunturali (approvazione del Parlamento)	43 153	29	16	8
Blocco effettivo dei crediti	375	71	165	92

¹ RS 101

² RS 611.011

Nel 1997 sono stati sbloccati complessivamente 153 dei 528 milioni, ossia il 29 per cento, di cui 110 milioni da parte del Consiglio federale stesso. Nel 1999 sono stati esclusi dal blocco dei crediti circa 16 milioni o l'8,3 per cento dei crediti inizialmente bloccati. I restanti risparmi sono ammontati pertanto a circa 165 milioni.

Nel complesso, lo strumento del blocco dei crediti ha dato buoni risultati, si è mostrato flessibile, conforme alla congiuntura e amministrabile. Con gli sgravi raggiunti di 375 (1997) e 153 milioni (1999) il blocco dei crediti ha permesso – in aggiunta alle riduzioni mirate delle spese – di sgravare efficacemente le finanze federali.

2 Parte speciale

2.1 Elementi fondamentali del disegno

Il presente disegno di legge federale è la conseguenza della revisione del preventivo 2003 resa necessaria per le entrate inferiori. Il blocco dei crediti è parte integrante del piano del Consiglio federale finalizzato ad assicurare a breve termine le riduzioni aggiuntive necessarie per un preventivo conforme al freno all'indebitamento.

2.2 Legge federale concernente il blocco e la liberazione dei crediti nel bilancio preventivo della Confederazione Svizzera

2.2.1 Sommario

Con la presente legge federale si chiede l'introduzione di un blocco generale dei crediti. Il blocco dei crediti avviene nel decreto federale concernente il bilancio preventivo e si applica per principio alle singole rubriche delle spese nonché a tutti i crediti di impegno e limiti dei pagamenti richiesti con il messaggio sul preventivo.

Nei seguenti casi si prevede di autorizzare il Consiglio federale e il Parlamento ad abrogare parzialmente o totalmente il blocco dei crediti:

- per l'osservanza di obblighi legali o contrattuali dovuti in modo vincolante (cfr. n. 222);
- nel caso di grave recessione (cfr. n. 2.2.3).

La legge federale ha effetto fino al 31 dicembre 2007. In questo modo si dà la possibilità al Consiglio federale e al Parlamento di ricorrere a questo strumento anche nell'ambito di futuri preventivi e di future misure di risparmio.

2.2.2 Obblighi legali o contrattuali

Naturalmente l'imposizione di un blocco dei crediti non esenta dall'osservanza di obblighi legali e contrattuali. Inoltre con un blocco dei crediti non sono modificati neppure criteri di sussidiamento o aliquote di contributi legali. Se non è possibile soddisfare diversamente gli obblighi, si deve abrogare il blocco dei crediti nella misura necessaria di volta in volta. In primo luogo le unità amministrative che gestiscono i crediti sono tenute a assumere obblighi solo nei limiti dei crediti liberi a disposizione. Nella misura in cui condizionamenti di diritto o di fatto richiedono nel singolo caso obblighi superiori, le maggiori spese devono essere compensate per principio dove sussiste un margine di manovra. Solo quando tutte le possibilità sono esaurite il Consiglio federale abroga parzialmente o totalmente, su richiesta del Dipartimento responsabile, il blocco dei crediti su rubriche di spese designate singolarmente. Mediante questo strumento si possono raggiungere sgravi considerevoli soltanto se le eccezioni sono definite il più strettamente possibile – come richiesto dal Consiglio federale.

2.2.3 Grave recessione

In virtù dell'articolo 1 capoverso 2 della legge sul blocco dei crediti il Consiglio federale è autorizzato con l'approvazione del Parlamento ad abrogare parzialmente o totalmente i blocchi dei crediti decisi dall'Assemblea federale qualora una grave recessione lo esiga. Questa esigenza è giustificata, secondo il Consiglio federale, solo quando l'abrogazione – in combinazione con altre misure – appare adeguata a stimolare a breve termine la domanda e a sostenere la congiuntura. Inoltre le disposizioni costituzionali e legali sul freno all'indebitamento (art. 126 cpv. 3 Cost. e art. 24c LFC) esigono che un corrispettivo aumento delle spese oltre il limite approvato con il preventivo debba essere approvato dal Parlamento a maggioranza qualificata conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera c della Costituzione federale.

Il Consiglio federale prenderà la relativa decisione alla fine del primo trimestre o all'inizio del secondo. Solo così è garantito che in caso di abrogazione del blocco dei crediti i crediti liberati abbiano integralmente effetto sulle spese e di conseguenza sulla domanda.

Il Consiglio federale ha l'intenzione di basare la sua decisione in misura preponderante su indicatori che riproducono la situazione attuale e quella che si delinea per il futuro. Esso rinuncia a riprodurre in modo meccanico l'evoluzione recessiva sulla base di una definizione precisa come sarebbe di per sé possibile.

Fanno parte degli indicatori di cui il Consiglio federale terrà conto i dati trimestrali della contabilità nazionale, la situazione in materia di ordinazioni nell'industria e nell'edilizia, il grado di utilizzazione della capacità nell'industria, il tasso di cambio, la situazione congiunturale presso i nostri più importanti partner commerciali e gli indicatori del mercato del lavoro come la disoccupazione. Il Consiglio federale prevede di affidare nel mese di marzo alla Commissione per la congiuntura l'incarico di attualizzare le previsioni disponibili allora.

2.2.4 Campo di applicazione

Sono toccate dalla misura del blocco dei crediti nel bilancio preventivo 2003 tutte le spese ad eccezione delle spese di personale, degli interessi passivi, delle quote di terzi alle entrate della Confederazione, dei contributi della Confederazione alle assicurazioni sociali, dei contributi obbligatori alle organizzazioni internazionali, delle spese per il fondo per i grandi progetti ferroviari, del rimborso delle tasse d'incentivazione nonché delle spese per autorità e Tribunali, compreso il Controllo federale delle finanze. Ad eccezione delle spese di personale non sono esclusi dal blocco crediti ridotti in modo mirato nell'ambito della revisione del bilancio. Sulle eccezioni decide il Parlamento insieme con il blocco dei crediti nel decreto sul preventivo. Il blocco dei crediti è eseguito per principio sulla singola rubrica delle spese.

2.2.5 Pianificazione finanziaria 2004-2006

Dato che le Camere federali in virtù dell'articolo 23 capoversi 2 e 4 della legge sulle finanze della Confederazione (RS 611.0) prendono solo conoscenza del piano finanziario, il blocco dei crediti negli anni del piano finanziario è di esclusiva competenza del Consiglio federale. In merito ad un'eventuale continuazione negli anni del piano finanziario del blocco dei crediti previsto nel preventivo 2003 – eventualmente con altri tassi di blocco – si deciderà nella primavera 2003 con la decisione sulle direttive sul budget 2004 e sul piano finanziario di legislatura 2005–2007.

2.2.6 Commento dei singoli articoli

2.2.6.1 Art. 1

Capoverso 1

Mediante decreto federale semplice, l'Assemblea federale può bloccare parzialmente i crediti di pagamento, i crediti d'impegno e i limiti dei pagamenti autorizzati con il decreto sul preventivo. Con questa constatazione è confermata e chiarita l'attuale situazione giuridica.

Capoverso 2

Il Consiglio federale è autorizzato ad abrogare parzialmente o totalmente i blocchi dei crediti decisi dall'Assemblea federale qualora una grave recessione lo esiga o debbano essere effettuati pagamenti fondati su un obbligo legale o dovuti in modo vincolante. L'abrogazione di blocchi di crediti per una grave recessione sottostà all'approvazione dell'Assemblea federale.

Per le esigenze congiunturali che giustificano un'abrogazione del blocco dei crediti rimandiamo al numero 2.2.3 del presente messaggio. Da un lato possono sorgere diritti da basi di diritto materiale a livello di legge o di ordinanza; dall'altro i pagamenti devono essere fatti anche quando la Confederazione si è impegnata mediante decisione passata in giudicato o contratto. Tuttavia prima di prendere in considerazione, per il pagamento di pretese legali, un'abrogazione parziale del blocco dei crediti, l'Amministrazione deve fornire la prova che altre possibilità sono insufficienti (cfr. n. 2.2.2).

2.2.6.2 Art. 2

La legge deve valere già per il decreto sul preventivo 2003. Pertanto essa entra in vigore il giorno dopo la promulgazione e deve essere dichiarata urgente. Dato che è basata sulla Costituzione, sottostà al referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera b e dell'articolo 165 capoverso 2 della Costituzione federale e ha effetto fino al 31 dicembre 2007. Questo consente al Consiglio federale e al Parlamento di ricorrere in caso di necessità allo strumento del blocco dei crediti anche nell'ambito dei preventivi successivi.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

3.1.1 Ripercussioni per la Confederazione

Con il blocco dei crediti le finanze federali possono essere sgravate in modo flessibile ed efficace: un tasso di blocco dell'uno per cento permette di realizzare risparmi fino a *220 milioni*. Il progetto non ha ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

3.1.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

I Cantoni e i Comuni ne sono toccati – come altri destinatari di prestazioni – solo in misura irrilevante. Obblighi assunti e sussidi federali concessi non subiscono riduzioni e le quote cantonali alle entrate della Confederazione sono escluse dal blocco dei crediti. Il disegno non ha ripercussioni sull'effettivo del personale di Cantoni e Comuni.

3.2 Ripercussioni per l'economia

La sostituzione dell'attuale decreto sul blocco dei crediti con una legge federale urgente non ha ripercussioni economiche sostanziali. In caso di grave recessione, il Consiglio federale è autorizzato – con l'approvazione del Parlamento – ad abrogare parzialmente o completamente il blocco dei crediti.

4 Programma di legislatura

Il disegno non è annunciato nel programma di legislatura 1999-2003. Per l'osservanza delle esigenze costituzionali del freno all'indebitamento nel bilancio preventivo 2003 il disegno è indispensabile.

5 Basi legali

5.1 Costituzionalità e legalità

L'Assemblea federale può autorizzare, autorizzare parzialmente o rifiutare le richieste di crediti del Consiglio federale in virtù della sua sovranità finanziaria (art. 167 Cost.). Rispetto alla non autorizzazione il blocco dei crediti è una misura meno ampia; si tratta di un'autorizzazione limitata di crediti. Anche se nella legge sulle finanze della Confederazione manca una base esplicita, il Parlamento è pertanto autorizzato in virtù del diritto vigente a disporre un blocco dei crediti.

Se il Parlamento blocca crediti, gli spetta anche un'eventuale abrogazione del blocco dei crediti in base al principio del parallelismo delle forme. Dato che per motivi di praticabilità questo potere deve essere delegato al Consiglio federale, occorre una corrispondente norma di delega.

5.2 Forma dell'atto

Per quanto riguarda l'*attuazione* del blocco dei crediti si tratta di un decreto finanziario semplice senza carattere legislativo; in virtù dell'articolo 4 capoverso 2 della legge sui rapporti fra i consigli (LRC; RS 171.11) il blocco dei crediti deve essere emanato in forma di decreto federale semplice non sottostante a referendum. Per le strette interrelazioni è razionale decidere sul blocco dei crediti nel decreto federale concernente il bilancio preventivo.

La delega al Consiglio federale del potere di abrogazione richiede una regolamentazione organizzativa (da limitare al 31 dicembre 2007) ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettera g della Costituzione federale: in quanto norma legislativa essa deve pertanto essere messa nella forma di legge federale. Dato che l'entrata in vigore non può essere differita, dobbiamo chiedervi la dichiarazione di urgenza in virtù dell'articolo 165 capoverso 1 della Costituzione federale.