



Berna, 29 novembre 2013

---

# **Il freno all'indebitamento a livello della Confederazione: esperienze e prospettive**

Rapporto del Consiglio federale in adempimento dei  
postulati Graber Jean-Pierre (10.4022), Landolt  
(11.3547) e Fischer (12.3552)

---



# Indice

<b>Compendio .....</b>	<b>5</b>
<b>1      <b>Introduzione .....</b></b>	<b>7</b>
<b>2      <b>Il freno all'indebitamento .....</b></b>	<b>8</b>
2.1    Panoramica .....	8
2.2    Principio .....	9
2.3    Regola delle spese .....	10
2.4    Bilancio straordinario .....	12
2.5    Conto di compensazione e meccanismo sanzionatorio .....	13
<b>3      <b>Come si è giunti al freno all'indebitamento.....</b></b>	<b>15</b>
3.1    Genesi.....	15
3.2    Messaggio, dibattito parlamentare e votazione popolare.....	17
3.3    Piano di abbattimento.....	19
3.4    Accredito al conto di compensazione degli avanzi rispetto al preventivo .....	19
3.5    Metodo di filtraggio modificato .....	20
3.6    Norma complementare .....	22
<b>4      <b>Esperienze di politica finanziaria .....</b></b>	<b>23</b>
4.1    Evoluzione delle finanze federali.....	23
4.2    Freno all'indebitamento e politica congiunturale.....	26
4.3    Ripercussioni sul processo di preventivazione .....	29
4.4    La Svizzera nel confronto internazionale.....	30
<b>5      <b>Analisi e discussione di singoli temi .....</b></b>	<b>34</b>
5.1    Obiettivo e monitoraggio .....	34
5.1.1   Lo scopo del freno all'indebitamento.....	34
5.1.2   Gestione dei residui di credito .....	40
5.1.3   Evoluzione e gestione del conto di compensazione.....	44
5.1.4   Evoluzione del conto di ammortamento.....	47
5.2    Campo d'applicazione e gestione globale.....	50
5.2.1   Trattamento degli investimenti.....	50
5.2.2   Gestione sulla base del conto economico .....	55
5.2.3   Integrazione dei conti speciali .....	60
5.2.4   Applicazione del freno all'indebitamento a determinati settori di compiti.....	62
5.3    Attuazione del freno all'indebitamento .....	64
5.3.1   Importanza delle entrate.....	64
5.3.2   Calcolo del fattore congiunturale.....	68
5.3.3   Pianificazione finanziaria e aggiustamento del preventivo.....	73
5.3.4   Impedire l'elusione del freno all'indebitamento .....	77
<b>6      <b>Conclusioni .....</b></b>	<b>81</b>

<b>Allegati .....</b>	<b>84</b>
1 Disposizioni di legge sul freno all'indebitamento.....	85
2 Principi sull'evoluzione degli investimenti (n. 5.2.1).....	87
3 Basi del conto economico (n. 5.2.2).....	94
4 Elasticità delle entrate rispetto al PIL (n. 5.3.1).....	95

## Compendio

Il freno all'indebitamento della Confederazione vanta ormai un *decennio di esperienze*, per cui è possibile effettuare un'analisi dettagliata della politica finanziaria vincolata in diverse situazioni economiche e politiche. Il presente rapporto, riconducibile a un postulato depositato da Jean-Pierre Graber, descrive il freno all'indebitamento, la sua genesi e i suoi effetti; sono analizzati i temi centrali e discusse le prospettive.

*L'obiettivo del freno all'indebitamento* consiste nello stabilizzare il debito della Confederazione. La sua gestione avviene attraverso il conto di finanziamento, che a lunga scadenza non può presentare deficit. Per consentire una politica finanziaria compatibile con l'evoluzione congiunturale sono ammessi deficit dovuti alla congiuntura e sono richieste eccedenze in periodi economicamente favorevoli. Il freno all'indebitamento limita di conseguenza il livello delle uscite al volume delle entrate strutturali stimate (ovvero rettificata in funzione della congiuntura). In casi eccezionali sono ammesse deroghe. Un meccanismo sanzionatorio completa le regole. Queste *disposizioni centrali* sono sancite nella *Costituzione federale*, il che conferisce alla normativa un carattere altamente vincolante.

Grazie al freno all'indebitamento il *bilancio della Confederazione* ha registrato uno *sviluppo positivo*. Il debito è diminuito notevolmente, passando da 130 miliardi (2005) a 112 miliardi (2012) e, con il 19 per cento, il tasso d'indebitamento a livello federale si avvicina a quello del 1994. I risparmi corrispondenti ottenuti per gli oneri a titolo di interessi hanno creato nel bilancio un margine di manovra prezioso. Il freno all'indebitamento ha inoltre rafforzato la politica finanziaria anticiclica.

Anche in futuro le normative legislative determineranno tendenzialmente una riduzione del debito nominale a seguito dei crediti inutilizzati. In luogo della riduzione si potrebbe invece puntare alla stabilizzazione del debito, ciò che sarebbe ancora conforme alla Costituzione. Tuttavia, nell'ottica attuale e in base alle esperienze raccolte finora, il Consiglio federale non ritiene *necessario cambiare obiettivo*, poiché la riduzione del debito amplia il margine di manovra e rafforza la resistenza alle crisi dell'economia nazionale.

Non vi è motivo di modificare singole disposizioni sul freno all'indebitamento, in quanto il *fattore congiunturale* fornisce un quadro realistico dell'evoluzione congiunturale. Il timore secondo cui il freno all'indebitamento influenzerebbe negativamente l'evoluzione degli investimenti si è dimostrato infondato. *A lungo termine* la *quota degli investimenti* è *relativamente stabile*. Diversi fondi consentono, ad esempio nel settore dei trasporti, di coprire i picchi d'investimento. Secondo il Consiglio federale è quindi opportuno mantenere le regole vigenti.

L'evoluzione positiva delle finanze federali registrata dall'introduzione del freno all'indebitamento è anche dovuta a fattori esterni. Al riguardo occorre citare in primo luogo lo sviluppo dinamico dell'economia e, in particolare, l'aumento delle entrate. Anche in futuro il rispetto delle regole del freno all'indebitamento dipenderà fortemente dall'*evoluzione delle entrate*.

Il freno all'indebitamento è una regola di economia pubblica efficace per gestire le finanze federali a breve termine che ha dato buoni risultati. Di conseguenza gode di *ampi consensi*. Tuttavia, questo strumento non è in grado di risolvere problemi strutturali a lungo termine, come uno

sviluppo demografico sfavorevole. Sfide di questo genere necessitano di riforme strutturali nei singoli settori della politica. Per contro, un'ulteriore riduzione del tasso d'indebitamento della Confederazione permetterà alle prossime generazioni di trovare un contesto per quanto possibile favorevole per affrontare oneri futuri.

# 1 Introduzione

È passato ormai un decennio dall'introduzione del freno all'indebitamento nel 2003 e nel frattempo è disponibile un numero sufficiente di preventivi e chiusure dei conti da consentire una valutazione approfondita della politica finanziaria vincolata. Questo lasso di tempo si riferisce invero a un ciclo congiunturale, ma – considerato che molti Stati in Europa stanno introducendo il freno all'indebitamento – è particolarmente lungo.

Il presente rapporto illustra le esperienze acquisite finora con il freno all'indebitamento e affronta questioni ancora aperte o sfide future. Il rapporto è riconducibile a un postulato depositato da Jean-Pierre Graber (10.4022) che invitava il Consiglio federale a indicare i «notevoli vantaggi» e i «pochi inconvenienti collaterali» del freno all'indebitamento. Oltre a questo mandato principale vengono trattati diversi temi risultanti dal suddetto postulato e da altri interventi depositati (cfr. tabella 1).

## *Struttura del rapporto*

Il *capitolo 2* del rapporto fornisce una panoramica degli elementi principali del freno all'indebitamento in base alla disposizione costituzionale. Il *capitolo 3* illustra l'evoluzione delle disposizioni costituzionali e legislative. Nel *capitolo 4* vengono presentate le esperienze raccolte a livello di politica finanziaria con il freno all'indebitamento. Nella parte principale ed analitica, al *capitolo 5*, vengono discussi singoli temi e questioni concrete. Infine, il *capitolo 6* riassume i principali risultati e delinea le prospettive di politica finanziaria.

*Tabella 1: Panoramica dei mandati di verifica in base ai postulati trasmessi*

<b>Postulato</b>	<b>Titolo</b>	<b>Temi con riferimento al capitolo</b>
10.4022 Graber Jean-Pierre	Rapporto sugli effetti del freno all'indebitamento	Pertinenza del fattore congiunturale → 5.3.2 Applicare il freno all'indebitamento secondo settori di compiti → 5.2.4
11.3547 Landolt Martin	Adottare un comportamento anticiclico coerente nella politica finanziaria	Utilizzo dei residui di credito per pacchetti congiunturali → 5.1.2
12.3552 Fischer Roland	Migliore efficacia del freno all'indebitamento e maggiore trasparenza nella contabilità	Freno all'indebitamento in base al conto economico → 5.2.2 Integrazione dei conti speciali → 5.2.3

## 2 Il freno all'indebitamento

Per iniziare vengono descritti gli elementi centrali e il funzionamento del freno all'indebitamento attualmente in vigore.

### 2.1 Panoramica

*Gli elementi centrali del freno all'indebitamento sono costituiti da un valore obiettivo e da un parametro di gestione nonché da un regime derogatorio e da un meccanismo sanzionatorio. Le corrispondenti disposizioni sono sancite nella Costituzione federale. Ciò conferisce alla normativa un carattere altamente vincolante.*

Il freno all'indebitamento è un meccanismo istituzionale che permette di controllare il bilancio e che sottopone la politica finanziaria della Confederazione a vincoli normativi. Esso intende tutelare le finanze federali da squilibri strutturali e garantire una gestione finanziaria adeguata alla congiuntura. Il freno all'indebitamento persegue quindi due classici obiettivi della politica finanziaria: la sostenibilità delle finanze pubbliche («obiettivo di sostenibilità») come pure il livellamento delle fluttuazioni congiunturali e di crescita («obiettivo di stabilizzazione»).

Il debito lordo nominale della Confederazione costituisce il valore obiettivo della normativa e deve essere stabilizzato in termini nominali nel corso di un ciclo congiunturale. Questo obiettivo risulta dall'equilibrio tra le entrate e le uscite. In caso di crescita economica duratura, il debito lordo così stabilizzato diminuisce rispetto al prodotto interno lordo (PIL) e successivamente viene ridotto il tasso d'indebitamento. Con la scelta del debito lordo quale valore obiettivo si tiene conto del fatto che una politica finanziaria sostenibile viene misurata in primo luogo in base alla sostenibilità del debito pubblico.

---

#### Il principio sancito nella Costituzione federale

Art. 126 Gestione finanziaria

<sup>1</sup> La Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate.

<sup>2</sup> L'importo massimo delle uscite totali da stanziare nel preventivo dipende dalle entrate totali stimate, tenuto conto della situazione economica.

<sup>3</sup> In caso di fabbisogno finanziario eccezionale l'importo massimo di cui al capoverso 2 può essere aumentato adeguatamente. L'Assemblea federale decide in merito all'aumento conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera c.

<sup>4</sup> Se le uscite totali risultanti dal conto di Stato superano l'importo massimo di cui ai capoversi 2 o 3, le uscite che eccedono tale importo sono da compensare negli anni successivi.

<sup>5</sup> La legge disciplina i particolari.

---

Per raggiungere l'obiettivo auspicato occorre definire un parametro di gestione adeguato. Questa funzione è assunta dal risultato dei finanziamenti, che in virtù del freno all'indebitamento a lungo termine deve essere in equilibrio. Determinante per l'attuazione è il cosiddetto risultato dei finanziamenti rettificato degli effetti congiunturali. La gestione mediante parametri rettificati degli effetti congiunturali o parametri strutturali permette il libero corso degli stabilizzatori

automatici nel bilancio della Confederazione. In questo modo si tiene esplicitamente conto del summenzionato obiettivo di stabilizzazione relativo alla politica finanziaria.

Il principio del freno all'indebitamento è definito dall'articolo 126 della Costituzione federale (Cost.):

- il *concetto fondamentale* del freno all'indebitamento è stabilito nel capoverso 1: la Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate. Questo principio viene concretizzato nelle altre disposizioni;
- secondo il capoverso 2 le uscite preventivate dipendono dall'importo delle entrate stimate, e in particolare, tengono conto della situazione congiunturale (*regola delle spese*);
- il capoverso 3 stabilisce che in casi eccezionali sono ammesse deroghe a tale regola (*regime derogatorio*); è tuttavia necessario il consenso della maggioranza dei membri di una Camera;
- se alla fine dell'anno le uscite superano il limite autorizzato, il capoverso 4 prescrive infine che l'importo eccedente deve essere compensato negli anni successivi (constatazione di violazioni delle regole e relative *sanzioni*). Le disposizioni d'esecuzione sono disciplinate nella legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC<sup>1</sup>; cfr. allegato 1).

Qui di seguito si illustrano gli elementi centrali del freno all'indebitamento nonché le relative disposizioni nella LFC.

## 2.2 Principio

*Il principio permette anzitutto di stabilire l'obiettivo del freno all'indebitamento, ovvero la stabilizzazione del debito. Al contempo il conto di finanziamento è definito quale parametro di gestione. A lungo termine il conto di finanziamento non può presentare deficit. La scelta del parametro di gestione è di particolare importanza. Questo deve essere direttamente controllabile e incidere immediatamente sul valore obiettivo.*

Il principio secondo cui la Confederazione equilibra a lungo termine le sue entrate ed uscite, permette implicitamente di definire come obiettivo la stabilizzazione nominale del debito della Confederazione. Questo rapporto diretto tra valore obiettivo (ammontare del debito) e parametro di gestione (saldo del conto di finanziamento) è fondamentale per il successo di una regola di economia pubblica.

In linea di massima, con una regola di economia pubblica è possibile definire diversi parametri di gestione. La letteratura propone, quale possibile parametro, oltre al risultato dei finanziamenti, in particolare le entrate fiscali, le uscite delle amministrazioni pubbliche o l'indebitamento stesso. La prassi applicata nei Cantoni permette anche la parziale combinazione di diversi elementi di gestione (ad es. il risultato del conto economico e il grado di autofinanziamento degli investimenti).

---

<sup>1</sup> RS 611.0

La scelta del parametro di gestione comporta sempre vantaggi e svantaggi. Ad esempio, se si definisce un limite massimo per il debito pubblico, il valore obiettivo e il parametro di gestione sono identici. Una regola di questo tipo è in linea di principio estremamente efficace e garantisce che il debito pubblico non superi un livello sostenibile. Essa può tuttavia entrare in conflitto con altri obiettivi di politica finanziaria: se in un periodo di recessione viene superata la soglia del debito, un limite massimo del debito troppo rigido può obbligare lo Stato a effettuare consolidamenti di bilancio prociclici. Questo mina la funzione di compensazione dei conti pubblici quali stabilizzatori automatici delle fluttuazioni macroeconomiche. Puntare maggiormente all'obiettivo del «debito» a scapito dell'obiettivo «congiunturale» ostacola una politica economica orientata alla piena occupazione e pregiudica quindi l'accettazione e l'applicabilità di una regola di gestione delle finanze pubbliche.

Come illustrato nel messaggio sul freno all'indebitamento<sup>2</sup>, per diversi motivi il conto di finanziamento è indicato come parametro di gestione del freno all'indebitamento. Infatti, esso è la base ideale per fissare le priorità politiche poiché raggruppa in un solo conto tutte le attività previste, compresi gli investimenti. Inoltre è strettamente correlato all'evoluzione del debito. Con riferimento al suddetto conflitto di obiettivi, occorre rilevare l'orizzonte temporale di lungo periodo che permette un equilibrio «a lungo termine» e non rigorosamente ogni singolo anno. Questo consente di considerare, oltre al pareggio del bilancio, anche l'obiettivo della stabilizzazione congiunturale (secondo l'art. 100 cpv. 4 Cost.).

## 2.3 Regola delle spese

*Il freno all'indebitamento limita il livello delle uscite al volume delle entrate strutturali stimate (ossia rettificate in funzione della congiuntura). La rettifica avviene attraverso il fattore congiunturale, che fornisce informazioni sulla capacità produttiva dell'economia.*

In occasione dell'elaborazione del preventivo e delle relative domande di crediti aggiuntivi si tiene conto dei vincoli del freno all'indebitamento, che poggiano su una semplice regola, ovvero limitare le uscite al volume delle entrate sull'arco di un intero ciclo congiunturale e garantire quindi a lungo termine finanze federali equilibrate secondo il principio discusso più sopra. Questa regola è concretizzata nella legge federale sulle finanze della Confederazione con la formula seguente (art. 13 cpv. 1 LFC):

$$\text{importo massimo delle uscite} = \text{entrate stimate} \times \text{fattore congiunturale}$$

Di conseguenza il freno all'indebitamento stabilisce le uscite massime, ovvero il limite delle uscite, in base alle entrate rettificate del fattore congiunturale. Il fattore congiunturale è un coefficiente che esprime la relativa situazione congiunturale. Esso equivale al rapporto tra la tendenza del PIL reale e il PIL reale effettivo dell'anno corrispondente (art. 13 cpv. 3 LFC):

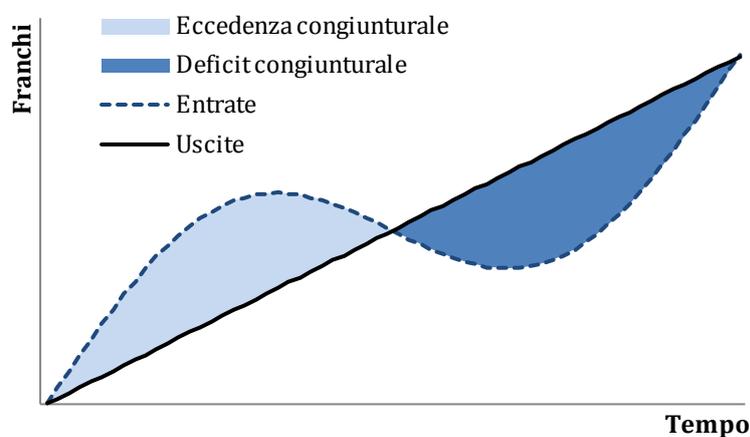
$$\text{fattore congiunturale} = \text{tendenza PIL} / \text{PIL}$$

---

<sup>2</sup> FF 2000 4047

Questo fattore epura le entrate dagli influssi congiunturali stimati<sup>3</sup>. In altre parole, in periodi di sovrautilizzo delle capacità economiche le uscite devono essere inferiori alle entrate (fattore congiunturale  $< 1$ ), mentre in caso di sottoutilizzo possono risultare superiori (fattore congiunturale  $> 1$ ). Nel primo caso è necessario conseguire un'«eccedenza congiunturale», mentre nel secondo caso è ammesso un «deficit congiunturale» (cfr. figura 1). Per contro, le uscite della Confederazione non vengono rettificata degli influssi congiunturali. Dopo l'esclusione, nel 2003, dell'assicurazione contro la disoccupazione dal conto della Confederazione, il bilancio della Confederazione non contiene più voci di spesa rilevanti esposte a variazioni congiunturali. Soltanto gli interessi passivi e le partecipazioni di terzi a entrate sono influenzati dalla congiuntura; la loro influenza sul risultato dei finanziamenti è comunque modesta.

Figura 1: Evoluzione costante delle uscite ed entrate in funzione della congiuntura



Il fattore congiunturale misura il grado di utilizzo della capacità produttiva dell'intera economia. Anche dopo una recessione il fattore congiunturale presenta un sottoutilizzo delle capacità economiche e ammette un deficit sebbene l'economia registri nuovamente una crescita superiore alla media. In questo modo la ripresa economica non viene frenata da una politica finanziaria restrittiva. Soltanto quando l'economia si sarà ripresa a sufficienza e la crescita supererà la tendenza a lungo termine, saranno necessarie eccedenze di bilancio. Tendenzialmente è pertanto possibile attenuare le fluttuazioni congiunturali.

Con riguardo alla situazione congiunturale, il freno all'indebitamento non esige annualmente l'equilibrio del bilancio, bensì sull'arco dell'intero ciclo congiunturale. Per la gestione annuale è pertanto rilevante il risultato dei finanziamenti *strutturale*, ovvero rettificato degli influssi congiunturali. L'applicazione del freno all'indebitamento contribuisce quindi a stabilizzare l'evoluzione delle uscite e permette agli stabilizzatori automatici di esplicare liberalmente i loro effetti sul bilancio della Confederazione. Durante una recessione le perdite di entrate dovute alla congiuntura non devono essere compensate attraverso corrispondenti riduzioni delle uscite. I deficit di bilancio che ne derivano sostengono la domanda economica globale (o impediscono

<sup>3</sup> Per la stima della tendenza del PIL si veda il numero 3.5.

riduzioni procicliche delle uscite) e contribuiscono quindi alla stabilizzazione dello sviluppo economico. L'effetto contrario si ottiene in una fase di alta congiuntura. Pertanto, il freno all'indebitamento permette di adottare una politica finanziaria passiva anticiclica, ovvero vincolata e con un effetto stabilizzante della congiuntura.

## 2.4 Bilancio straordinario

*Con l'introduzione del freno all'indebitamento il bilancio della Confederazione è stato suddiviso in bilancio ordinario e bilancio straordinario. In questo modo si intende ottenere una fedele esposizione della situazione di bilancio strutturale e aumentare la flessibilità, la continuità e la credibilità della politica finanziaria.*

Le entrate straordinarie, risultanti in particolare dall'alienazione di valori patrimoniali, non sono considerate nel calcolo del limite delle uscite (art. 13 cpv. 2 LFC). A causa del loro carattere unico, tali entrate non devono essere utilizzate per il finanziamento del bilancio ordinario, ma per la riduzione del debito. Per contro, le uscite straordinarie non sottostanno al limite delle uscite ordinarie; di conseguenza le uscite massime ammesse vengono aumentate nella misura di queste uscite (art. 15 cpv. 1 LFC). In questo modo si garantisce che queste operazioni, spesso uniche o impreviste, non pregiudichino l'esecuzione costante dei compiti dello Stato con riduzioni delle uscite altrove.

Affinché il principio di base del freno all'indebitamento non sia eluso il fabbisogno finanziario eccezionale deve essere approvato dalla maggioranza qualificata dei membri di ciascuna Camera. Inoltre tale fabbisogno deve essere documentato da un importo minimo nel bilancio della Confederazione (0,5 % delle uscite totali; nel 2012 ca. 300 mio.; art. 15 cpv. 2 LFC). Un tale regime derogatorio è necessario per l'affermazione e la credibilità a lungo termine di una regola di gestione delle finanze pubbliche, dato che quest'ultima non è in grado di affrontare adeguatamente tutti gli eventi possibili.

Nel caso di «eventi eccezionali che sfuggono al controllo della Confederazione», come gravi recessioni o catastrofi naturali, può essere fatto valere un fabbisogno finanziario eccezionale. Oltre che per simili eventi radicali, le uscite straordinarie sono autorizzate in caso di «adeguamenti del modello contabile» e di «concentrazione di pagamenti dovuta al sistema contabile» (art. 15 cpv. 1 LFC). Le esperienze acquisite dall'introduzione del freno all'indebitamento mostrano che è soprattutto il criterio della non controllabilità a lasciare spazio a un certo margine di interpretazione.

Nel quadro del freno all'indebitamento, anche il bilancio straordinario è sottoposto a un vincolo normativo. Le uscite straordinarie che non sono coperte da entrate straordinarie, a medio termine devono essere compensate attraverso il bilancio ordinario. Il conto di ammortamento funge da parametro di gestione del bilancio straordinario (art. 17a cpv. 1 LFC). Su questo conto statico sono addebitate le uscite straordinarie e accreditate le entrate straordinarie. Dal saldo del conto di ammortamento risulta quindi il saldo cumulato del bilancio straordinario.

I disavanzi del conto di ammortamento devono essere compensati sull'arco dei sei esercizi annuali successivi per il tramite di eccedenze strutturali nel bilancio ordinario (art. 17b cpv. 1

LFC). Se, a seguito di un'ulteriore uscita straordinaria, il disavanzo del conto di ammortamento supera di oltre lo 0,5 per cento le uscite totali, il termine di ammortamento decorre nuovamente. In casi particolari il Parlamento può prolungare il termine di sei anni. Questa flessibilità permette di rettificare il bilancio straordinario anche in presenza di uscite straordinarie molto elevate.

## 2.5 Conto di compensazione e meccanismo sanzionatorio

*Un meccanismo sanzionatorio efficace è indispensabile per istituire vincoli normativi credibili. Questa funzione è assunta dal conto di compensazione e dalle relative disposizioni per il consolidamento del bilancio.*

Dato che i vincoli del freno all'indebitamento sono presi in considerazione in primo luogo in occasione dell'elaborazione del preventivo (conformemente all'art. 13 cpv. 1 LFC), occorre garantire che vengano osservati anche durante l'esecuzione dello stesso. Questa funzione spetta al conto di compensazione. Non si tratta di un conto in senso contabile, bensì di una statistica in cui sono registrati i valori passati superiori o inferiori all'importo massimo ammesso dal freno all'indebitamento. Il conto di compensazione permette quindi di controllare il grado di raggiungimento degli obiettivi, vale a dire, dopo la chiusura annuale le uscite massime ammesse vengono ricalcolate in funzione delle entrate effettive nonché delle previsioni economiche aggiornate e poi confrontate con le uscite effettive. La differenza è accreditata o addebitata al conto di compensazione. Il saldo del conto di compensazione indica lo scostamento rispetto all'obiettivo di stabilizzazione del debito della Confederazione. Un disavanzo del conto di compensazione significa che il debito è cresciuto di un importo corrispondente, mentre un accredito segna una riduzione del debito di pari importo. Il conto di compensazione costituisce quindi, per certi versi, la memoria del freno all'indebitamento.

Accrediti e addebiti del conto di compensazione possono avere molteplici cause. *In primo luogo* sono riconducibili a errori di stima delle entrate e delle previsioni economiche: l'esperienza dimostra che la portata delle fluttuazioni congiunturali è sottovalutata. Nei periodi di congiuntura favorevole le entrate sono piuttosto sottostimate e pertanto anche le uscite massime ammesse sono fissate a un livello troppo basso. In presenza del risultato contabile, la correzione implica quindi un accredito. In caso di indebolimento congiunturale si assiste spesso al caso contrario. *In secondo luogo*, le uscite effettive risultano inferiori ai valori preventivati (residui di credito), ciò che determina accrediti al conto di compensazione. *In terzo luogo*, anche i valori preventivati al di sotto del limite delle uscite vengono accreditati al conto di compensazione, purché producano eccedenze al momento dell'esecuzione del preventivo.

Se il conto di compensazione presenta un disavanzo, la legge prescrive di ridurlo sull'arco di più anni (in virtù dell'art. 17 LFC) per il tramite di riduzioni corrispondenti del limite delle uscite nei preventivi futuri. Se il disavanzo supera il sei per cento delle uscite totali dell'esercizio annuale precedente, è previsto un inasprimento delle sanzioni. Il superamento deve essere compensato imperativamente entro i tre esercizi annuali successivi. Questo lasso di tempo permette una certa flessibilità e garantisce al contempo che la rettifica del bilancio non venga rimandata. In teoria questa rettifica potrebbe però entrare in conflitto con la situazione congiunturale.

In caso di eccedenze sul conto di compensazione la legislazione non prevede alcuna misura. In questo modo il legislatore ha stabilito che le eccedenze non possono essere impiegate per finanziare uscite supplementari future, bensì per la riduzione del debito.

### 3 Come si è giunti al freno all'indebitamento

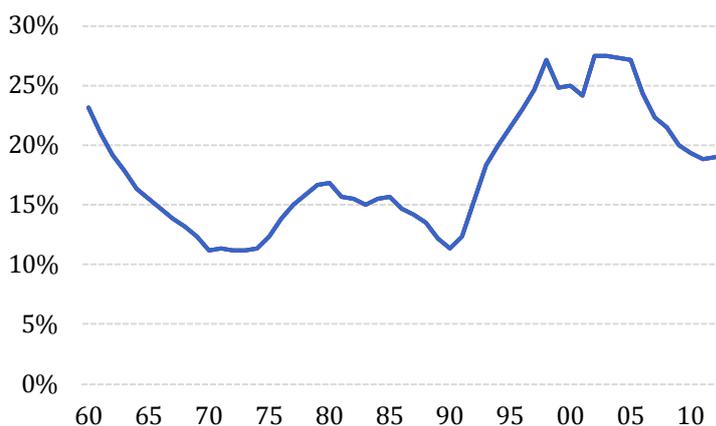
La strada che ha portato al freno all'indebitamento nella sua forma attuale è stata lunga. Di seguito viene dapprima spiegata la genesi. Successivamente è illustrata l'elaborazione delle disposizioni costituzionali e legislative nonché i singoli elementi che, pur mantenendo invariato il principio di fondo, sono stati oggetto di modifiche dopo l'introduzione della normativa.

#### 3.1 Genesi

*Tutti i precedenti tentativi di introdurre regole per contenere il rapido aumento del debito sono falliti a causa della mancanza di rigore e della possibilità di infliggere sanzioni. Attraverso la fase intermedia dell'Obiettivo di bilancio 2001, nel messaggio sul freno all'indebitamento era stata elaborata una norma di bilancio a livello costituzionale.*

Negli ultimi decenni la politica finanziaria della Confederazione non è sempre stata efficace. In particolare i periodi di recessione e di stagnazione sono stati accompagnati da un brusco aumento del debito della Confederazione, che nelle fasi di alta congiuntura ha potuto essere compensato solo parzialmente. Sebbene l'articolo 42<sup>bis</sup> Cost., introdotto nel 1958, contenesse una base che prescriveva l'*ammortamento del disavanzo del bilancio* (in considerazione delle condizioni economiche), non è stato possibile arrestare l'aumento del debito negli anni Novanta. Alla fine del 1999 il debito lordo della Confederazione superava i 100 miliardi, ovvero circa il 25 per cento del prodotto interno lordo (PIL). Nell'arco di nove anni il debito si era quasi triplicato.

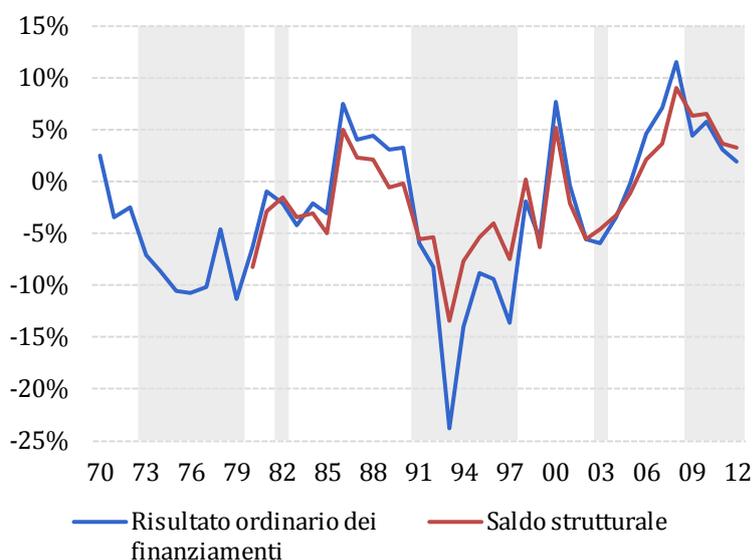
Figura 2: Evoluzione a lungo termine del tasso d'indebitamento della Confederazione (debito lordo in % del PIL)



Benché il forte aumento del debito fosse in gran parte riconducibile alla fase di stagnazione economica (1991-1996) e ai costi generati dall'autonomizzazione e dal rifinanziamento di casse

pensioni e aziende federali (1998–2003)<sup>4</sup>, a metà degli anni Novanta si è scoperto che una parte cospicua dei deficit era di natura strutturale e che non sarebbe stato possibile colmarla esclusivamente attraverso la crescita economica (cfr. figura 3). Alla luce di queste considerazioni, dopo l’attuazione di diversi pacchetti di risanamento negli anni 1992–1994, nel 1995 è stato deciso di introdurre il *freno alle spese* ancora oggi esistente (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.). Secondo questo strumento, le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d’impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Figura 3: Risultati del conto di finanziamento e saldo strutturale (in % delle entrate ordinarie; sfondo grigio: anni di sottoutilizzo)



Gli sforzi di risparmio e il freno alle spese non sono tuttavia bastati per ridurre in misura determinante il deficit delle finanze statali. In questo contesto nel 1997 è stato formulato l’*Obiettivo di bilancio 2001*, secondo cui dal 1999, dopo la ripresa e la stabilizzazione congiunturale, il deficit del conto finanziario doveva essere ridotto gradualmente e non superare il 2 per cento delle entrate entro l’anno contabile 2001. Con un bilancio strutturale ampiamente in equilibrio dovevano essere adempiute le condizioni necessarie all’introduzione del freno all’indebitamento già previsto allora. Per raggiungere il risanamento finanziario previsto nel quadro dell’Obiettivo di bilancio 2001 è stata creata una nuova disposizione transitoria della Costituzione federale limitata nel tempo, secondo la quale il Consiglio federale e il Parlamento erano tenuti a realizzare risparmi supplementari entro un termine vincolante se l’obiettivo fissato non fosse stato raggiunto<sup>5</sup>. Il 7 giugno 1998 il progetto concernente l’Obiettivo di bilancio 2001 è stato accettato dal Popolo (70,7 % di sì) e da tutti i Cantoni.

<sup>4</sup> Risanamento e rifinanziamento FFS; rifinanziamento delle casse pensioni della Confederazione, della Posta e delle FFS; ricapitalizzazione della RUAG.

<sup>5</sup> La disposizione transitoria doveva essere abrogata automaticamente nel momento in cui fosse stata sostituita tramite misure costituzionali volte a limitare il disavanzo e l’indebitamento (RU 1998 2031 segg.).

Per attuare l'obiettivo di bilancio in modo economicamente e socialmente sostenibile, tra dicembre 1997 e aprile 1998 il Consiglio federale ha invitato i più importanti rappresentanti di Confederazione, Cantoni, partiti governativi e parti sociali a partecipare a una cosiddetta «tavola rotonda». Questo modo di procedere ha permesso di elaborare un adeguato pacchetto di misure basato sul consenso, che nel mese di marzo del 1999 è stato sottoposto per approvazione al Parlamento quale *programma di stabilizzazione 1998*. Esso comprendeva le misure necessarie per raggiungere l'obiettivo nel 2001. Nell'ottica di allora, con i successi di consolidamento che ne derivavano, le condizioni necessarie per introdurre il freno all'indebitamento erano adempiute.

---

### **Asimmetrie di politica economica che rendono più difficile l'equilibrio di bilancio**

Il freno all'indebitamento rettifica asimmetrie «istituzionali» e «di politica congiunturale» che sull'arco del ciclo congiunturale potrebbero rendere più difficile l'equilibrio di bilancio. Innanzitutto, le competenze a livello federale per aumentare le entrate e le uscite non sono sullo stesso piano politico. Infatti, un aumento delle imposte più importanti (imposta federale diretta e imposta sul valore aggiunto) necessita di una modifica della Costituzione e, di conseguenza, dell'accettazione di Popolo e Cantoni. Per contro, il Parlamento può di regola decidere un incremento delle uscite a maggioranza semplice. In secondo luogo, sul piano politico è più semplice ammettere deficit nelle fasi di recessione che compensarli nelle fasi di alta congiuntura mediante corrispondenti eccedenze.

---

## **3.2 Messaggio, dibattito parlamentare e votazione popolare**

*Il Parlamento ha approvato il progetto del Consiglio federale sul freno all'indebitamento, limitando però le possibilità di reazione del conto di compensazione ai disavanzi. In questo modo ha riservato la possibilità di perseguire un obiettivo più ambizioso della stabilizzazione del debito.*

Prima dell'introduzione del freno all'indebitamento, i meccanismi istituzionali della gestione del bilancio sono regolarmente stati oggetto di discussioni di politica finanziaria. Tra l'altro, già negli anni 1995/1996 era stata indetta una procedura di consultazione concernente due proposte concrete per un freno all'indebitamento. Nonostante la loro idea di base avesse riscosso ampi consensi, dopo la valutazione della consultazione è stata accordata priorità al disciplinamento dell'obiettivo di bilancio 2001 con lo scopo di creare dapprima le condizioni necessarie all'introduzione del freno all'indebitamento. Dopo che il Popolo e i Cantoni hanno accettato questo testo, è stato elaborato il messaggio sul freno all'indebitamento.

Nel mese di luglio del 2000, il Consiglio federale ha licenziato all'attenzione del Parlamento il *messaggio sul freno all'indebitamento*<sup>6</sup>. Nel mese di marzo del 2001 il Consiglio degli Stati in quanto Camera prioritaria è entrato in materia sul decreto federale sul freno all'indebitamento e sulla conseguente revisione della *legge federale sulle finanze della Confederazione*<sup>7</sup>. In precedenza, il Consiglio federale aveva pubblicato il rapporto supplementare al messaggio sul freno

---

<sup>6</sup> FF 2000 4047

<sup>7</sup> FF 2000 4120

all'indebitamento<sup>8</sup> per contrastare la tendenza all'allentamento della disciplina in materia di uscite e le richieste di sgravi fiscali generali, sorte a seguito della chiusura positiva dei conti 2000.

In occasione della deliberazione di dettaglio, in particolare la «*gestione*» del conto di compensazione è stata oggetto di un dibattito approfondito. Secondo il messaggio essa doveva essere effettuata in modo *simmetrico*. In altre parole, secondo l'articolo 24d capoverso 1 del disegno di legge i disavanzi e le eccedenze del conto di compensazione dovevano essere equilibrati (per il tramite della diminuzione o dell'aumento del limite di spesa). Con la prescrizione sull'equilibrio delle eccedenze, negli anni successivi sarebbe stato necessario aumentare il limite di spesa oppure diminuire le entrate ad esempio attraverso riduzioni dell'imposta. Il motivo della prevista gestione simmetrica risiedeva nel concetto del conto di compensazione quale strumento per equilibrare gli errori di stima delle entrate. Se le entrate non fossero state preventivate sistematicamente in modo errato, il saldo del conto di compensazione avrebbe oscillato a un livello pressoché stabile. Le sanzioni in caso di un disavanzo maggiore avrebbero impedito una sopravvalutazione sistematica delle entrate e di conseguenza una ripetuta violazione del freno all'indebitamento. Una sottostima sistematica delle entrate avrebbe invece determinato un superamento degli obiettivi del freno all'indebitamento. I mezzi avrebbero quindi potuto essere utilizzati per innalzare il limite di spesa o ridurre le imposte.

Il Parlamento non ha condiviso questa concezione, ma ha deciso di lasciare aperta la possibilità di un obiettivo più ambizioso di quello della stabilizzazione del debito, ovvero che le eccedenze dovevano poter essere impiegate per ammortare il debito. L'applicazione dell'articolo 24d capoverso 1 è quindi stata limitata ai disavanzi. Per questo motivo le eccedenze – a differenza da quanto previsto nel messaggio – non potevano essere utilizzate per aumentare il limite di spesa. Non è stato definito né stabilito un limite massimo per l'impiego degli accrediti accumulati. La *gestione* avveniva quindi in maniera *asimmetrica*, vale a dire che era prevista esclusivamente in caso di saldo negativo. Un'eccedenza nel conto di compensazione veniva mantenuta e l'obbligo di ridurre l'eccedenza decadeva. In tal modo il Parlamento ha attribuito priorità alla riduzione del debito (a differenza degli aumenti di uscite o degli sgravi fiscali).

Dopo l'appianamento delle divergenze tra le due Camere, nella *votazione finale del 22 giugno 2001* il Consiglio degli Stati ha approvato il decreto federale sul freno all'indebitamento con 34 voti favorevoli e 6 contrari e la modifica della LFC con 35 voti favorevoli e 6 contrari. Il Consiglio nazionale ha approvato il decreto federale con 127 voti favorevoli e 64 contrari e la LFC con 130 voti favorevoli e 62 contrari.

Le disposizioni costituzionali sono state accolte in occasione della *votazione popolare del 2 dicembre 2001* con l'84,7 per cento dei consensi e a larga maggioranza in tutti i 26 Cantoni.

---

<sup>8</sup> FF 2001 2093

### 3.3 Piano di abbattimento

*Poiché in occasione dell'introduzione del freno all'indebitamento il bilancio della Confederazione registrava inaspettatamente un elevato deficit strutturale, l'equilibrio strutturale è stato rinviato al 2007 per ragioni di politica congiunturale.*

Il freno all'indebitamento è stato applicato per la prima volta con il Preventivo 2003. Al momento dell'approvazione del preventivo da parte del Consiglio federale il 30 settembre 2002, si partiva dal presupposto che con il Preventivo 2003 i conti della Confederazione sarebbero stati strutturalmente equilibrati. Il preventivo era pertanto conforme al freno all'indebitamento. Poche settimane dopo, la situazione politica finanziaria si è tuttavia offuscata. A seguito dell'inatteso debole andamento congiunturale, è stato necessario ridurre le stime delle entrate di circa 1 miliardo e chiedere una riduzione delle uscite al Parlamento al fine di mantenere il preventivo conforme al freno all'indebitamento. All'inizio del 2003 è emerso che il crollo delle entrate sarebbe stato ancora più marcato di quanto previsto nell'autunno. Rispetto al Preventivo 2002, la chiusura dei conti 2002 ha presentato una perdita di entrate di circa 4 miliardi. Si è constatato che – contrariamente alle attese originali – in occasione dell'introduzione del freno all'indebitamento i conti della Confederazione registravano una considerevole lacuna di finanziamento strutturale. Questa lacuna avrebbe dovuto essere colmata sotto il regime del freno all'indebitamento nel quadro del Preventivo 2004. Una correzione di tale portata entro un periodo di tempo così breve avrebbe però acuito sensibilmente la recessione e non sarebbe stata compatibile con il mandato costituzionale che prevedeva una politica finanziaria conforme alla situazione congiunturale.

Di conseguenza, il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il *programma di sgravio 2003* (PSg 03), con il quale sono stati chiesti risparmi pari a circa 3 miliardi rispetto alle uscite del Piano finanziario 2004–2006. Inoltre, nella LFC è stata introdotta una disposizione transitoria, che ammetteva il deficit strutturale esistente al momento dell'introduzione del freno all'indebitamento consentendo di ridurlo gradualmente entro il 2007 mediante un *piano di abbattimento* fissato in modo vincolante. A tal fine il limite di spesa è stato temporaneamente aumentato e, partendo da 3 milioni nel 2004, è in seguito stato ridotto di 1 miliardo all'anno.

### 3.4 Accredito al conto di compensazione degli avanzi rispetto al preventivo

*Con il programma di sgravio 2003 (PSg 03) è stata modificata l'impostazione del conto di compensazione, affinché, oltre ad addebitare i superamenti del limite di spesa si potessero accreditare anche gli avanzi rispetto al preventivo. In questo modo si è passato alla gestione simmetrica di accrediti e addebiti del conto di compensazione.*

Oltre alla riduzione della crescita delle uscite e all'aumento temporaneo e regressivo del limite di spesa, nel quadro del PSg 03 è stata effettuata una *modifica delle disposizioni relative al conto di compensazione della LFC*. Nel suo messaggio sul freno all'indebitamento il Consiglio federale

aveva previsto un calcolo asimmetrico secondo cui i superamenti del limite di spesa indicati nel preventivo determinavano addebiti al conto di compensazione, mentre l'importo delle uscite che non raggiungeva i valori di preventivo per via dei residui di credito non veniva accreditato. Secondo il messaggio sul freno all'indebitamento «bisogna attenersi al principio secondo cui i crediti stanziati e non utilizzati decadono»<sup>9</sup>. Il Consiglio federale sperava che mediante gli accrediti ritenuti si creasse in particolare un equilibrio per le uscite supplementari in caso di fabbisogno finanziario eccezionale.

Il calcolo del conto di compensazione è quindi stato modificato in modo che tutte le uscite massime ammesse venissero integrate nell'anno contabile, indipendentemente dal fatto che risultassero da residui di credito imprevidi o da misure di risparmio. Questo significa che la differenza delle uscite totali iscritte nel consuntivo rispetto all'importo massimo calcolato in base alle entrate effettive è addebitata o accreditata al conto di compensazione. L'obiettivo dell'adeguamento era semplificare il calcolo. Inoltre si intendeva sgravare il conto di compensazione in caso di un futuro inaspettato crollo delle entrate dovuto alle rubriche di uscite dipendenti dalle entrate (ad es. quote cantonali).

Rispetto alla prima versione (messaggio sul freno all'indebitamento) oggi le disposizioni sugli accrediti/addebiti, ovvero sulla gestione del conto di compensazione, sono opposte: l'*accredito* o l'*addebito* (contabilizzazione della differenza delle entrate e delle uscite) avviene in modo *simmetrico*. Nel contempo il conto di compensazione è *gestito* in modo *asimmetrico*; ciò significa che i disavanzi devono essere eliminati, ma le eccedenze sono mantenute (cfr. n. 3.2).

### 3.5 Metodo di filtraggio modificato

*Dato che la procedura per determinare il fattore congiunturale impiegata inizialmente ha reagito in modo insufficiente alle variazioni congiunturali attuali, dal Preventivo 2004 viene impiegato un metodo modificato.*

Per poter attuare il freno all'indebitamento in modo adeguato alla congiuntura, oltre all'importo delle entrate stimate, per il calcolo del limite di spesa si tiene conto di un fattore congiunturale. Questo corrisponde al quoziente della tendenza del PIL reale e del PIL reale effettivo o atteso (cfr. n. 2.3). Tuttavia, non è possibile stabilire esattamente la tendenza del PIL reale, che deve essere determinata sulla base di una stima. A questo scopo, nell'econometria sono applicati diversi metodi. Il messaggio sul freno all'indebitamento illustra la procedura di livellamento sviluppata da Hodrick e Prescott (filtro HP) che è stata applicata anche in occasione dell'introduzione del freno all'indebitamento con il Preventivo 2003<sup>10</sup>.

Il filtro HP è stato scelto in particolare per due motivi. In primo luogo, la caratteristica simmetrica del filtro HP garantisce che i deficit congiunturali e le eccedenze si equilibrino sull'arco di un ciclo congiunturale. In secondo luogo, la procedura favorisce la tracciabilità e la trasparenza. Per contro si rivela sfavorevole il fatto che la componente tendenziale del PIL ottenuta con il filtro HP è fortemente influenzata dall'ultimo PIL effettivo osservato. In questo modo anche le varia-

<sup>9</sup> FF 2000 4047, n. 1.9.5.4 (Conto di compensazione e misure di risparmio).

<sup>10</sup> La procedura non è prescritta né dalla LFC né dall'ordinanza sulle finanze della Confederazione.

zioni del PIL effettivo dovute esclusivamente alla congiuntura si ripercuotono sulla tendenza del PIL stimata. In letteratura questa critica espressa ripetutamente rientra nel concetto di «instabilità del valore marginale» («Randwertinstabilität»). Per attenuare questo problema, la serie temporale del PIL viene di regola estesa con proiezioni supplementari e l'ultima osservazione del PIL è di conseguenza posticipata. Per quanto riguarda il freno all'indebitamento, tale procedura è risultata insoddisfacente, poiché a seguito della mancanza di previsioni congiunturali a medio termine per gli anni del piano finanziario sono previsti tassi di crescita tendenziali (a lungo termine).

In occasione della prima attuazione del freno all'indebitamento nel Preventivo 2003 si è tra l'altro constatato che una revisione della previsione economica nell'anno del preventivo comportava una modifica del fattore congiunturale solo in misura del 40 per cento. In questo modo la capacità del freno all'indebitamento di reagire alla congiuntura è stata pregiudicata in maniera indesiderata. Per migliorare la stabilità del valore marginale e la reattività del fattore congiunturale sono stati effettuati diversi adeguamenti. Innanzitutto è stata modificata la formula classica di Hodrick e Prescott per il calcolo della componente tendenziale, in modo che ai valori attuali della serie temporale venisse attribuita minore rilevanza<sup>11</sup>. Nel contempo, nel calcolo del fattore congiunturale per l'anno di preventivo non sono più state considerate le previsioni del PIL degli anni del piano finanziario<sup>12</sup>. Dalle esperienze fatte risulta che il filtro HP così modificato (filtro HPm) considera di natura congiunturale l'80 per cento di una revisione delle previsioni del tasso di crescita del PIL. Ciò si riflette anche in una variazione altrettanto elevata del fattore congiunturale. Rispetto al filtro HP tradizionale la reattività congiunturale è quasi raddoppiata<sup>13</sup>.

Per calcolare il PIL tendenziale, sia il filtro HP sia il filtro HPm necessitano inoltre di una previsione del cosiddetto «parametro di livellamento» ( $\lambda$ ). Il parametro di livellamento influisce sulla durata dei cicli congiunturali calcolata in modo implicito mediante la procedura. Dalle simulazioni di calcolo è emerso che un parametro pari a 100 fornisce la miglior reattività congiunturale possibile<sup>14</sup>. Tale fattore è stato fissato in occasione dell'introduzione del freno all'indebitamento e da allora non è stato adeguato.

---

<sup>11</sup> Bruchez P.-A. (2003), *A Modification of the HP Filter Aiming at Reducing the End-Point Bias*, documento di lavoro dell'AFF n. 3 (vecchia serie).

<sup>12</sup> Cfr. messaggio del 2 luglio 2003 relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione, FF 2003 4857.

<sup>13</sup> Cfr. Colombier, C. (2004) in collaborazione con: F. Bodmer, P.-A. Bruchez, A. Geier, T. Haniotis, M. Himmel, U. Plavec, *Eine Neubewertung der Schuldenbremse*, documento di lavoro dell'AFF n. 2, versione rielaborata.

<sup>14</sup> Il valore è considerato per i dati annuali e corrisponde a quello rilevato dagli autori del filtro HP (Hodrick, R. J. ed E. C. Prescott, 1997, *Postwar U.S. Business Cycles: An empirical investigation*, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 29, n. 1, 1-16).

### 3.6 Norma complementare

*Inizialmente le uscite straordinarie non erano sottoposte al freno all'indebitamento. Per impedire l'elusione del freno all'indebitamento, nel 2010 è stata introdotta una norma complementare che chiede anche un equilibrio nel bilancio straordinario.*

Nella normativa iniziale del freno all'indebitamento le uscite straordinarie non avevano alcuna ripercussione sul bilancio ordinario affinché venisse protetto da possibili oscillazioni considerevoli e uniche delle uscite. In questo modo il bilancio straordinario rimaneva una possibile causa d'indebitamento. In particolare sussisteva il pericolo che in periodi difficili a livello di politica finanziaria la clausola d'eccezione sarebbe stata sfruttata indebitamente per eludere il freno all'indebitamento.

Con l'introduzione il 1° gennaio 2010 della norma complementare al freno all'indebitamento, oltre alla compensazione a medio termine del bilancio ordinario anche quella del bilancio straordinario è stata fissata a livello legislativo quale regola vincolante. L'idea di base della norma complementare stabilisce che i deficit nel bilancio straordinario devono essere compensati sull'arco di un periodo prestabilito per il tramite di eccedenze strutturali nel bilancio ordinario (cfr. n. 2.4). Il termine è differito se sussistono disavanzi nel conto di compensazione. Il risanamento del bilancio straordinario è pertanto «subordinato» al risanamento del bilancio ordinario.

## 4 Esperienze di politica finanziaria

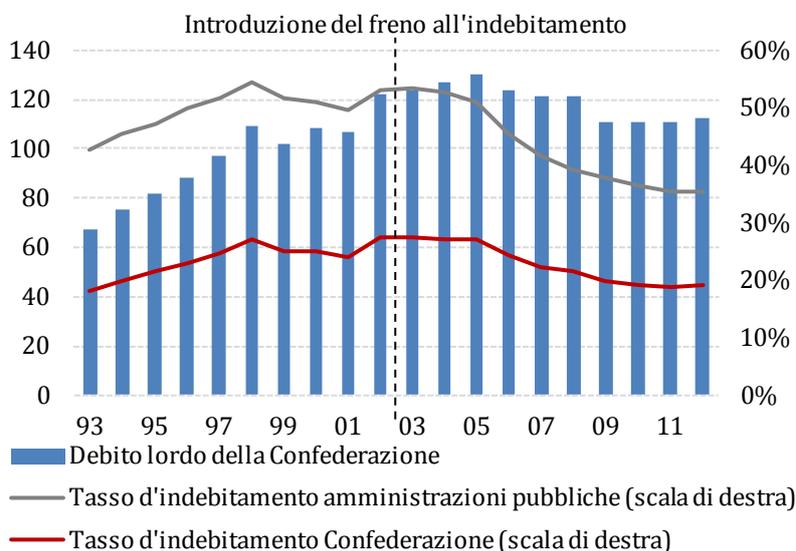
Le esperienze con il freno all'indebitamento sono presentate inizialmente con una visione d'insieme sulle finanze federali e il loro effetto sulla congiuntura. Successivamente sono illustrate le ripercussioni più importanti del freno all'indebitamento sulla prassi di preventivazione. Al termine del capitolo l'attenzione è rivolta al confronto sul piano internazionale.

### 4.1 Evoluzione delle finanze federali

*Come testimoniano diversi indicatori, dall'introduzione del freno all'indebitamento le finanze federali hanno registrato uno sviluppo positivo. Il debito è diminuito notevolmente e i corrispondenti risparmi sugli oneri a titolo di interessi hanno generato un margine di manovra nel bilancio.*

Rispetto al 2003, il debito lordo della Confederazione è stato ridotto sensibilmente. Alla fine del 2012 il debito lordo ammontava a 112 miliardi contro i 124 miliardi registrati nell'anno di introduzione del freno all'indebitamento (cfr. figura 4). Grazie alla crescita economica verificatasi nello stesso periodo, la riduzione del tasso d'indebitamento risulta ancora più significativa. Nel 2012 il tasso d'indebitamento ha continuato a diminuire dal 27,5 al 19,0 per cento.

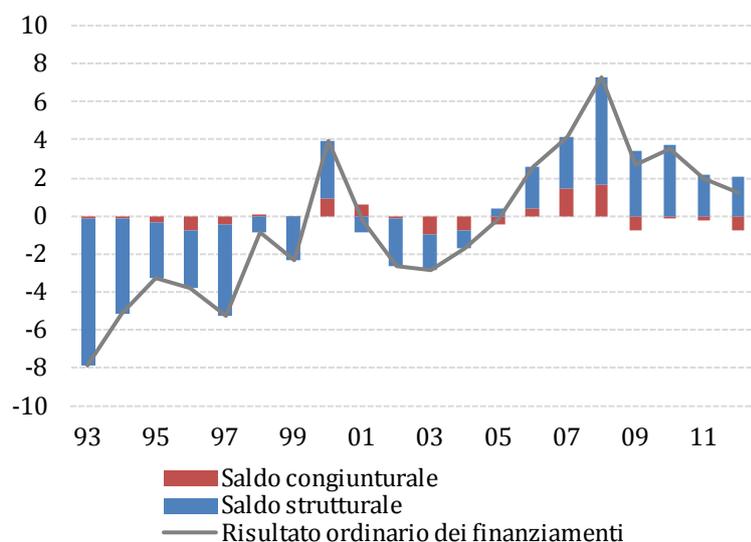
Figura 4: Evoluzione del debito (debito lordo in mia. e tasso d'indebitamento in % del PIL)



All'origine di questo sviluppo si colloca un risanamento profondo e sostenibile delle finanze federali. Un pacchetto di misure completo per il risanamento del bilancio è stato implementato con il programma di stabilizzazione 1998 ed è stato inserito in un quadro istituzionale corrispondente mediante l'Obiettivo di bilancio 2001 (cfr. n. 3.1). Verso la fine degli anni Novanta è stato quindi possibile ridurre progressivamente gli elevati deficit strutturali (cfr. figura 5).

Grazie al freno all'indebitamento, questi successi iniziali hanno potuto essere consolidati nella stabilizzazione del bilancio. Le direttive vincolanti del freno all'indebitamento hanno facilitato in particolare l'attuazione di due programmi di sgravio (PSg 03 e PSg 04). In tal modo è stato possibile eliminare tempestivamente i deficit strutturali verificatisi inaspettatamente dopo il 2000.

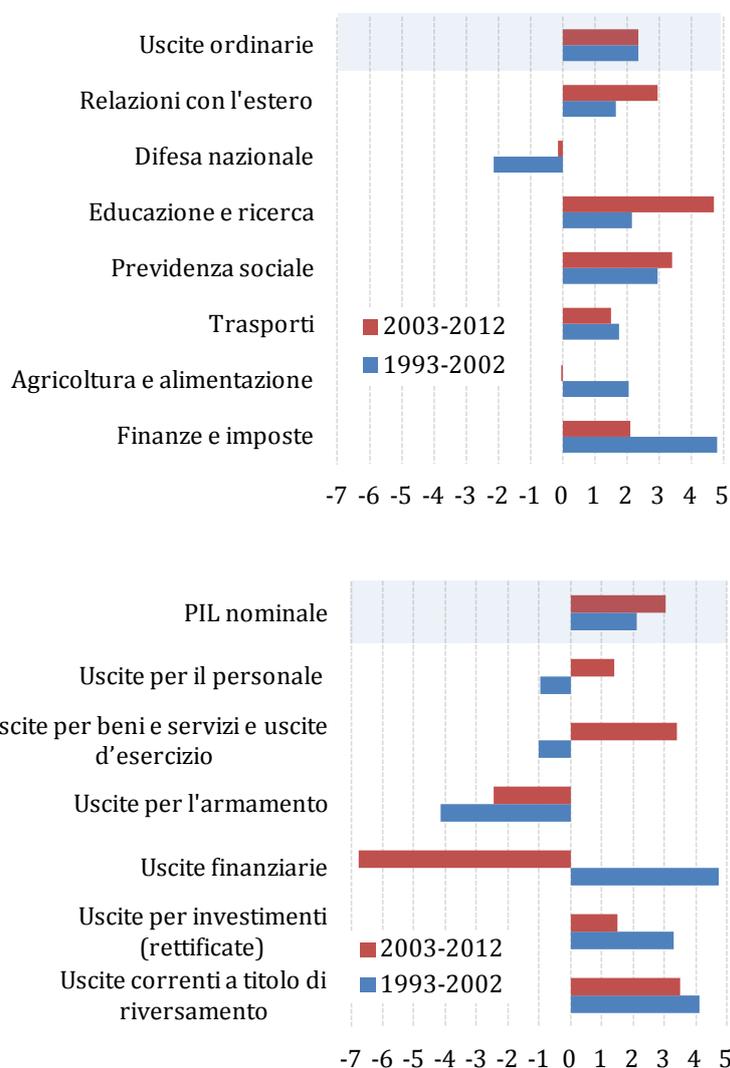
*Figura 5: Evoluzione del risultato ordinario dei finanziamenti e delle sue componenti (in mia.)*



La successiva riduzione del debito è stata agevolata dalle condizioni quadro economiche presenti dal 2004 al 2008. Oltre alla Confederazione, anche i Cantoni e i Comuni sono quindi riusciti a diminuire considerevolmente il tasso d'indebitamento in seguito alla forte crescita del prodotto interno lordo. Tuttavia, a livello federale, è soprattutto grazie al freno all'indebitamento che l'elevata crescita delle entrate in questo periodo è stata trasformata in corrispondenti eccedenze di bilancio. Benché la crescita economica annua sia aumentata a partire dal nuovo millennio (2,1 % risp. 3,1 %; cfr. figura 6), un confronto dei tassi di crescita medi nel corso dei dieci anni precedenti e successivi al freno all'indebitamento mostra che dall'introduzione di quest'ultimo è stato possibile stabilizzare la crescita annua delle uscite, mantenendo queste ultime allo stesso livello (1993–2002: 2,3 %; 2003–2012: 2,4 %).

Sebbene la crescita delle uscite sia rimasta stabile nei dieci anni precedenti e successivi all'introduzione del freno all'indebitamento, la dinamica di singoli gruppi di conti e settori di compiti è in parte cambiata notevolmente. Questa trasformazione è particolarmente evidente nelle uscite finanziarie, ovvero nelle uscite del settore Finanze e imposte. La considerevole riduzione del debito in concomitanza con il basso livello dei tassi d'interesse dal 2008 ha comportato un calo significativo dei tassi d'interesse passivi. Dal loro picco massimo nel 2006, le uscite finanziarie hanno potuto essere ridotte sensibilmente. In particolare è stato possibile aumentare le uscite nei settori Relazioni con l'estero, Educazione e ricerca nonché Previdenza sociale, mentre i settori di compiti Trasporti nonché Agricoltura e alimentazione sono cresciuti in misura minore rispetto alla crescita registrata prima dell'introduzione del freno all'indebitamento.

Figura 6: Evoluzione delle uscite della Confederazione secondo settori di compiti e gruppi di conti (tasso di crescita medio annuale in %)



I singoli gruppi di conti del bilancio federale mostrano che dopo l'introduzione del freno all'indebitamento è stato possibile espandere soprattutto il settore proprio della Confederazione, ad eccezione delle uscite per l'armamento, mentre si è indebolita la dinamica delle uscite a titolo di riversamento. Tuttavia, in entrambi i periodi, i tassi di crescita nel settore proprio hanno registrato valori nettamente inferiori a quelli delle uscite a titolo di riversamento<sup>15</sup>. Per contro, la crescita media delle uscite per investimenti è diminuita (da 3,3 % a 1,5 %; dati rettificati in funzione delle fratture strutturali, cfr. in merito n. 5.2.1). La causa principale della minore crescita è imputabile al picco di investimenti intorno al 2000 (NFTA, strade nazionali). Il confronto sulla base del conto della Confederazione è però incompleto. Nel settore degli investimen-

<sup>15</sup> Queste affermazioni esprimono delle tendenze. I dati non sono stati rettificati in funzione delle fratture strutturali. Infatti, per citare un esempio, il trasferimento dei PF in un conto speciale (dall'1.1.2000) comporta una riduzione delle uscite per il personale e di quelle d'esercizio e nel contempo un aumento delle uscite a titolo di riversamento pari al contributo finanziario (circa 1,7 mia.) nel conto della Confederazione.

ti devono essere tenuti in considerazione anche i conti speciali della Confederazione (Fondo FTP, fondo infrastrutturale, settore dei PF) per consentire di formulare una conclusione realistica (cfr. n. 5.2.1).

## 4.2 Freno all'indebitamento e politica congiunturale

*Con un'impostazione del freno all'indebitamento conforme alla situazione congiunturale è stato possibile superare la politica finanziaria, spesso prociclica, degli anni Ottanta e Novanta. Come ha dimostrato la recessione del 2009, il freno all'indebitamento lascia un margine di manovra sufficiente per poter reagire a un peggioramento transitorio della situazione congiunturale. Finora non è stato impiegato lo strumento delle uscite straordinarie in caso di grave recessione.*

### *Primato degli stabilizzatori automatici*

La Costituzione federale esige nel cosiddetto articolo congiunturale che nella sua politica in materia di entrate e uscite la Confederazione prenda in considerazione la situazione congiunturale (art. 100 cpv. 4 Cost.). Ciò significa che la politica finanziaria dovrebbe avere un effetto di contenimento sul ciclo congiunturale. Infatti, l'economia dovrebbe essere sostenuta nei periodi di recessione e frenata nelle fasi di boom economico. Questo effetto di contenimento può essere esercitato in due modi: attivamente, mediante decisioni discrezionali di politica finanziaria, o passivamente, con l'ausilio degli stabilizzatori automatici (maggiori informazioni in merito più sotto).

Potenzialmente questo obiettivo di stabilizzazione congiunturale potrebbe entrare in conflitto con l'obiettivo del freno all'indebitamento di stabilizzare il debito. Infatti, la stimolazione dell'economia in fasi di debolezza congiunturale (ad es. mediante l'aumento delle uscite) grava sul bilancio, in particolare nel caso in cui negli anni successivi non si riesca ad annullare questo onere aggiuntivo.

Nell'impostazione del freno all'indebitamento questo conflitto di obiettivi è stato risolto con il raggiungimento dell'equilibrio budgetario a medio termine ossia nell'arco di un ciclo congiunturale. Per adempiere le esigenze di politica congiunturale è possibile eseguire una modifica di stabilizzazione del saldo di bilancio nel breve termine rilevante per la congiuntura, mediante la quale le uscite devono orientarsi alle entrate *rettificate in funzione della congiuntura*.

Pertanto, l'obiettivo del freno all'indebitamento è primariamente di rendere possibile l'effetto degli *stabilizzatori automatici*. All'interno del bilancio della Confederazione le entrate esercitano l'effetto di uno stabilizzatore automatico<sup>16</sup>. Infatti, nella fase di recessione congiunturale le minori entrate comportano tendenzialmente un incremento del deficit, nella fase di crescita, invece, le entrate aumentano e consentono il conseguimento di eccedenze. Se il freno all'indebitamento esigesse sempre un bilancio equilibrato, le uscite dovrebbero essere ridotte in caso di recessione e potrebbero essere rialzate nella fase di ripresa. Tuttavia, proprio questo procedimento non è auspicabile dal punto di vista della politica congiunturale perché in questo

---

<sup>16</sup> Per contro, nel caso dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) sono le uscite a fungere da stabilizzatore automatico, poiché aumentano fortemente con l'incremento della disoccupazione.

modo i cicli congiunturali verrebbero ancora rafforzati anziché contenuti (politica finanziaria prociclica). Il freno all'indebitamento mira pertanto all'equilibrio budgetario a medio termine e ammette deficit o esige eccedenze a corto termine, a seconda della situazione congiunturale. Il funzionamento di questa flessibilità congiunturale è descritto più precisamente al numero 5.3.2<sup>17</sup>.

#### *Misure sussidiarie discrezionali*

Di norma, il freno all'indebitamento non prevede misure di politica congiunturale attive. Tuttavia, in caso di circostanze straordinarie, i vincoli del freno all'indebitamento possono essere allentati. Nel messaggio sul freno all'indebitamento il caso di «grave recessione» viene citato esplicitamente come esempio per situazioni incontrollabili. Se in una simile situazione dovessero esaurirsi gli strumenti di politica monetaria e si rendessero necessarie misure di politica finanziaria aggiuntive, potrebbe essere fatto valere il fabbisogno finanziario eccezionale, al fine di effettuare spese mirate che superino il limite delle uscite ordinarie.

La politica finanziaria discrezionale per la stabilizzazione congiunturale viene applicata con cautela anche perché il suo effetto è limitato. Nella politica finanziaria, infatti, i lunghi processi decisionali costituiscono la regola (vale a dire che il loro effetto è troppo tardivo) e sussiste il pericolo che alla fine non vengano prese misure per stabilizzare la congiuntura oppure che vengano adottati provvedimenti difficilmente revocabili in caso di rialzo congiunturale. Di norma, in economie aperte e di piccole dimensioni come quella svizzera, l'efficacia viene limitata ulteriormente da un'elevata quota di importazioni. Almeno in circostanze normali, la politica monetaria è più adatta a raggiungere obiettivi politico-congiunturali rispetto alla politica finanziaria, poiché è in grado di reagire tempestivamente al cambiamento della situazione e di influenzare l'attività economica nel suo complesso mediante la politica dei tassi d'interesse.

#### *Distanziamento da una politica finanziaria prociclica*

Un indicatore dell'orientamento congiunturale della politica finanziaria è il cosiddetto impulso fiscale, il quale corrisponde alla modifica dei saldi contabili rettificati degli influssi congiunturali (dunque dei saldi contabili strutturali). Escludendo questi fattori non imponibili, l'impulso fiscale rappresenta una misura di riferimento per la correttezza congiunturale della politica. Esso fornisce un valore approssimativo dell'efficacia della politica finanziaria discrezionale sull'economia.

Nella figura 7 questo impulso fiscale (in % del PIL) viene confrontato con l'output gap (gap di produzione)<sup>18</sup>, il quale indica il grado di utilizzo della capacità produttiva dell'economia<sup>19</sup>. Il grafico mostra chiaramente che negli anni Ottanta e Novanta la politica finanziaria discrezionale era maggiormente prociclica. Infatti, nella ripresa alla fine degli anni Ottanta, anziché esercitare prudenza in ambito di politica finanziaria, è stata ridotta l'eccedenza, ovvero il deficit è stato

---

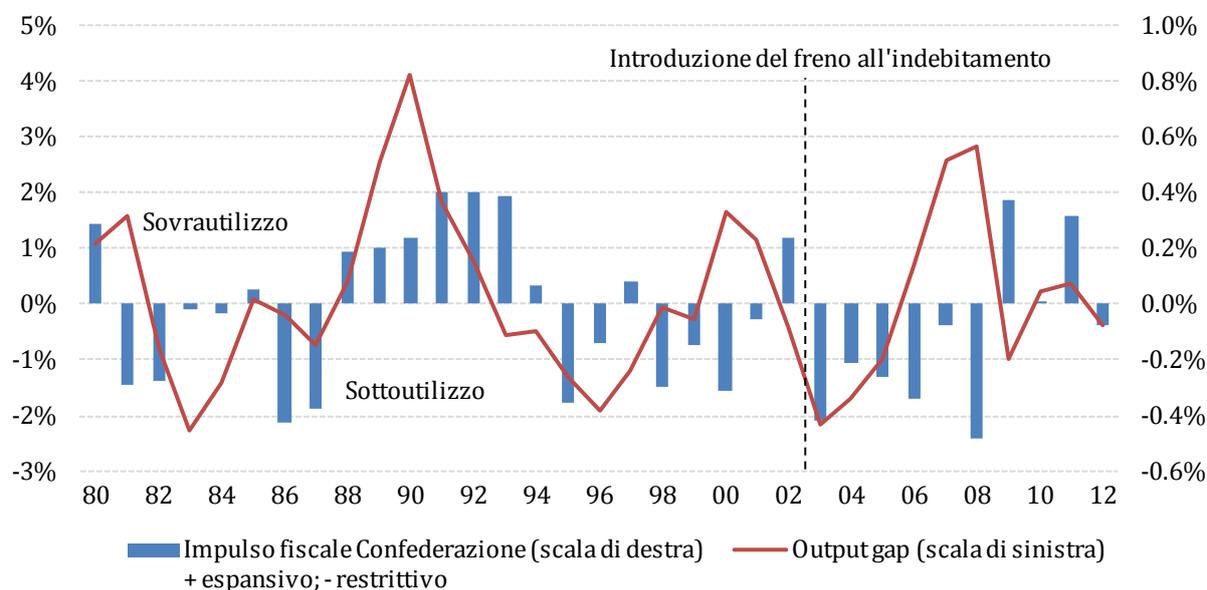
<sup>17</sup> Inoltre anche gli errori di stima delle entrate dovuti ai cicli, che si compensano a medio termine sul conto di compensazione, hanno tendenzialmente un effetto anticiclico.

<sup>18</sup> Secondo il filtro HPm, cfr. n. 5.3.2.

<sup>19</sup> L'impulso fiscale è rappresentato fino al 2001 come media biennale per eliminare le distorsioni che si sono sviluppate negli anni Ottanta e Novanta con la procedura di tassazione biennale.

aumentato, e nella successiva fase di sottoutilizzo della capacità economica (recessione e stagnazione) tale eccedenza è stata tendenzialmente diminuita ulteriormente.

Figura 7: Impulso fiscale e output gap (in % del PIL)



Come illustrato al numero 3.3, nella fase di introduzione del freno all'indebitamento è stato necessario effettuare un consolidamento del bilancio per riuscire a rispettare appieno le direttive del freno all'indebitamento a partire dal 2007. Nel contesto (recessivo) di allora è stato possibile attenuare l'effetto prociclico di questi programmi di sgravio mediante il piano di abbattimento<sup>20</sup>.

Dal 2006, ovvero dopo il raggiungimento dell'equilibrio strutturale del bilancio, la politica finanziaria discrezionale era neutrale, ovvero anticiclica, nel senso che gli stabilizzatori automatici hanno potuto esplicare il loro effetto e sono stati sostenuti ulteriormente. In altre parole: negli anni di boom economico dal 2006 al 2008 il freno all'indebitamento ha impedito, con le eccedenze da esso richieste, di utilizzare le maggiori entrate dovute alla congiuntura per aumentare le uscite. Questo effetto è stato ulteriormente rafforzato da un errore di previsione. Infatti sono state sottostimate la forza della ripresa economica e l'entità delle entrate nel bilancio.

Quando nel 2009 è emerso che la crisi finanziaria avrebbe raggiunto anche l'economia reale, il Parlamento ha approvato misure di stabilizzazione discrezionali divise in tre tappe. Grazie alle eccedenze strutturali a disposizione, è stato possibile eseguire le tre tappe per intero, sfruttando il margine di manovra concesso dal freno all'indebitamento<sup>21</sup>. Allora, considerata la situazione economica mondiale, il pericolo di una grave recessione non era uno scenario improbabile e il Consiglio federale e l'Amministrazione hanno esaminato misure che prevedevano uscite straor-

<sup>20</sup> L'effetto congiunturale di questi programmi di sgravio è stato previamente valutato dal BAK Basel Economics. Questi programmi di sgravio potrebbero avere provocato un effetto negativo sul prodotto interno lordo dello 0,5 %.

<sup>21</sup> Cfr. al riguardo i rapporti del Controllo federale delle finanze (CDF) e della Segreteria di Stato dell'economia (SECO):  
 - CDF (2012), *Le misure congiunturali della Confederazione 2008-2010. Valutazione della progettazione e dell'attuazione delle misure di stabilizzazione*, maggio 2012;  
 - SECO (2012), *Bericht über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010*, 15 maggio 2012.

dinarie. Per la Svizzera però l'evoluzione congiunturale ha avuto un andamento nettamente migliore rispetto alle attese e non è stato necessario prendere provvedimenti al riguardo.

Nel 2011, con un'aggiunta supplementare e senza fabbisogno finanziario eccezionale, il Parlamento ha infine approvato un ulteriore pacchetto di misure e ha reagito all'improvviso apprezzamento del franco svizzero.

### *Conclusione*

Ammettendo deficit in situazioni di sottoutilizzo della capacità produttiva e, altrettanto importante, esigendo eccedenze in caso contrario, il freno all'indebitamento ha contribuito sostanzialmente al passaggio da una politica finanziaria prociclica a una politica finanziaria adeguata alla congiuntura. Grazie al fattore congiunturale, le entrate possono agire come stabilizzatore automatico. Come è stato dimostrato nel corso della recessione del 2009, è possibile reagire al peggioramento della situazione congiunturale con un margine di manovra limitato nel bilancio ordinario. Inoltre, in caso di una grave recessione esiste lo strumento delle uscite straordinarie. Benché il margine di manovra delle misure discrezionali di politica congiunturale sia stato ristretto con il freno all'indebitamento, la compatibilità della politica finanziaria con la congiuntura è migliorata. Una delle ragioni principali di questo miglioramento è l'effetto disciplinante della norma nel corso degli anni economicamente favorevoli.

## **4.3 Ripercussioni sul processo di preventivazione**

*Con il freno all'indebitamento il processo di preventivazione è nettamente cambiato. L'importo massimo delle uscite introduce un approccio «top down» che ha un effetto altamente disciplinante e favorisce un'elaborazione più precisa del preventivo. Inoltre, anche senza validità giuridica nel piano finanziario, il freno all'indebitamento esercita un grande effetto a monte del processo.*

Il freno all'indebitamento è un pilastro centrale del processo di preventivazione del Consiglio federale. Esso introduce un approccio «top down» (ovvero una regola relativa al bilancio globale) nel processo di preventivazione, altrimenti organizzato secondo il principio «bottom up» (con mezzi budgetari domandati in modo decentralizzato). Nel mese di febbraio, all'inizio del processo di preventivazione interno all'Amministrazione, il Consiglio federale si basa su un piano finanziario aggiornato dell'anno precedente e lo confronta con i vincoli del freno all'indebitamento. Se le uscite attualizzate sono inferiori alle entrate rettificata in funzione della congiuntura, il Consiglio federale incarica i Dipartimenti di elaborare i loro preventivi su questa base. Il Consiglio federale può anche assegnare mezzi supplementari a singoli settori di compiti. Se invece i vincoli del freno all'indebitamento non sono rispettati, l'Esecutivo emana misure di risparmio. Anche successivamente nel corso del processo di preventivazione i limiti delle uscite dipartimentali dedotti dal piano finanziario e dal limite delle uscite globale secondo i vincoli del freno all'indebitamento costituiscono i valori di riferimento centrali.

Questo non esclude che il Consiglio federale possa porre obiettivi supplementari o più ambiziosi in materia di politica finanziaria, come ad esempio una stabilizzazione della quota d'incidenza

della spesa pubblica oppure il conseguimento di eccedenze strutturali. Il rispetto del freno all'indebitamento permette però di evitare di discutere ogni anno sul giusto ammontare delle uscite pubbliche. Dall'introduzione del freno all'indebitamento si è affermato il procedimento secondo cui il Consiglio federale presenta al Parlamento un preventivo che supera almeno di una decina fino a centinaia di milioni l'importo fissato dal freno all'indebitamento. In tal modo l'Assemblea federale può, se necessario, fissare o ridefinire priorità a breve termine senza dover provvedere a una compensazione.

I vincoli del freno all'indebitamento devono essere rispettati obbligatoriamente soltanto nel preventivo, mentre sul piano giuridico non sono vincolanti per la pianificazione finanziaria. Tuttavia, il Consiglio federale controlla l'osservanza di volta in volta anche nel piano finanziario. Ciò gli consente di riconoscere deficit strutturali per tempo e di introdurre le misure necessarie. Il freno all'indebitamento permette pertanto di migliorare anche le prospettive a medio termine.

Il freno all'indebitamento influenza inoltre la struttura delle uscite. Infatti, la determinazione di un limite massimo per le uscite favorisce tendenzialmente le spese vincolate come ad esempio prestazioni a favore delle assicurazioni sociali (AVS, AI, riduzione dei premi) e le partecipazioni di terzi alle entrate della Confederazione stabilite dalla Costituzione. Di regola, per queste uscite non devono essere adottate misure di sgravio a corto termine, cosicché devono essere ridotte altre uscite come quelle per la difesa, l'educazione e la ricerca oppure per l'agricoltura. Nel quadro della verifica dei compiti, il Consiglio federale ha pertanto definito obiettivi di crescita a medio termine per le uscite secondo i settori di compiti. Nell'ambito del Programma di legislatura 2011-2015 ha deciso di fissare anche priorità a medio termine (da 8 a 10 anni) in materia di politica della spesa. In tal modo il rischio che uscite fortemente vincolanti releghino in secondo piano compiti altrettanto importanti per l'economia e il benessere del Paese può essere individuato per tempo e ridotto mediante l'adozione di misure adeguate.

In conclusione, il freno all'indebitamento favorisce un'elaborazione più precisa del preventivo. Non esiste più un incentivo sistematico a sovrastimare le entrate in fase di preventivazione, perché i deficit strutturali che ne deriverebbero sarebbero addebitati al conto di compensazione e dovrebbero essere compensati in un secondo tempo.

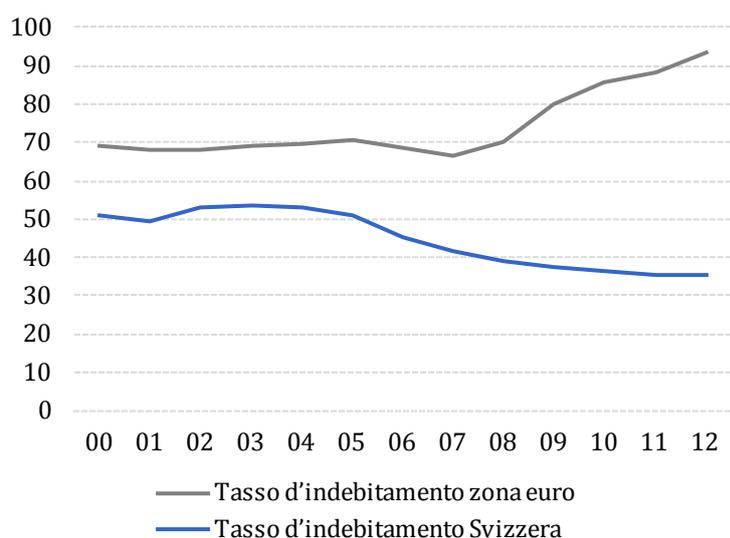
#### **4.4 La Svizzera nel confronto internazionale**

*Mentre fino all'entrata in vigore del freno all'indebitamento la Svizzera presentava un tasso d'indebitamento leggermente inferiore ma comunque paragonabile a quello della zona euro, negli anni successivi il quadro è nettamente cambiato. Alla continua riduzione del tasso d'indebitamento della Svizzera si contrappone dal 2008 un aumento drammatico del debito nella zona euro.*

Negli ultimi vent'anni è stata adottata una serie di misure a livello federale e cantonale che hanno come obiettivo una politica di bilancio sostenibile. Oggigiorno esistono restrizioni budgetarie in quasi tutti i Cantoni (cfr. riquadro alla fine del paragrafo). In questo modo è stato possibile arrestare la crescita non sostenibile del debito pubblico degli anni Novanta e segnare un'inversione di tendenza. Questa evoluzione è stata favorita da una crescita economica altret-

tanto consistente verificatasi prima e dopo la recessione del 2009. A causa delle ripercussioni della crisi finanziaria ed economica, il volume del debito nella zona euro ha registrato un forte rialzo. La lenta ripresa economica dopo il 2009 e la nuova recessione del 2012, che proseguirà verosimilmente anche nel 2013<sup>22</sup>, hanno peggiorato la situazione nella zona euro.

*Figura 8: Confronto fra il tasso d'indebitamento della Svizzera e della zona euro (in % del PIL)*



Oltre al tasso d'indebitamento, vi sono altri indicatori delle finanze statali svizzere che, se confrontati con quelli di altri Paesi industrializzati, risultano tra i più bassi. L'aliquota fiscale, ad esempio, che esprime le entrate fiscali complessive (imposte e tributi alle assicurazioni sociali) rispetto al PIL, nel 2012 ammonta al 28,5 per cento. Anche la quota d'incidenza della spesa pubblica della Svizzera, che indica le uscite pubbliche in rapporto al PIL, è una delle più basse tra i Paesi dell'OCSE. In particolare per quanto concerne l'aliquota fiscale e la quota d'incidenza della spesa pubblica occorre tuttavia considerare che le diverse strutture statali complicano i confronti a livello internazionale<sup>23</sup>. Infine, con una quota dell'eccedenza dello 0,3 per cento, il saldo di finanziamento della Svizzera era leggermente positivo. La Svizzera rientra quindi nella cerchia dei pochi Paesi che nel 2012 ha conseguito un'eccedenza.

I dati dell'OCSE per il 2012 mostrano sia per la quota del capitale di terzi<sup>24</sup> sia per la quota del deficit o dell'eccedenza<sup>25</sup> che la situazione finanziaria dei bilanci pubblici in Svizzera è comples-

<sup>22</sup> Secondo le previsioni della Commissione europea del 3.5.2013.

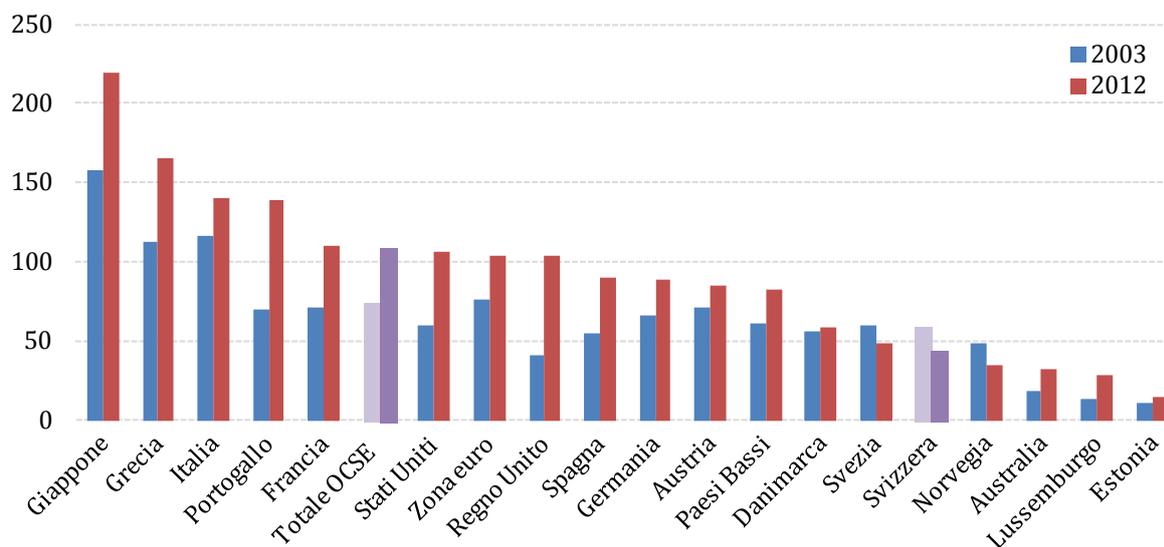
<sup>23</sup> In Svizzera l'assicurazione malattie obbligatoria e la cassa pensioni professionale non appartengono al settore delle amministrazioni pubbliche, ma al settore privato. Le entrate e le uscite delle casse malati e delle casse pensioni non vengono contemplate pertanto nell'aliquota fiscale e nella quota d'incidenza della spesa pubblica.

<sup>24</sup> La «quota del capitale di terzi» utilizzata dall'OCSE e dal FMI è più completa del tasso d'indebitamento secondo i criteri di Maastricht (Eurostat). Oltre al debito, la quota del capitale di terzi contempla anche gli accantonamenti come pure le riserve a destinazione vincolata (nel capitale di terzi) e registra pertanto valori molto più elevati. Inoltre, la valutazione si basa sui prezzi di mercato e non sui valori nominali.

<sup>25</sup> La quota del deficit o dell'eccedenza secondo l'OCSE non è rettificata delle operazioni una tantum particolari (dette «one-offs» nella terminologia del FMI) e può quindi scostarsi dai dati calcolati secondo la statistica finanziaria. Nel

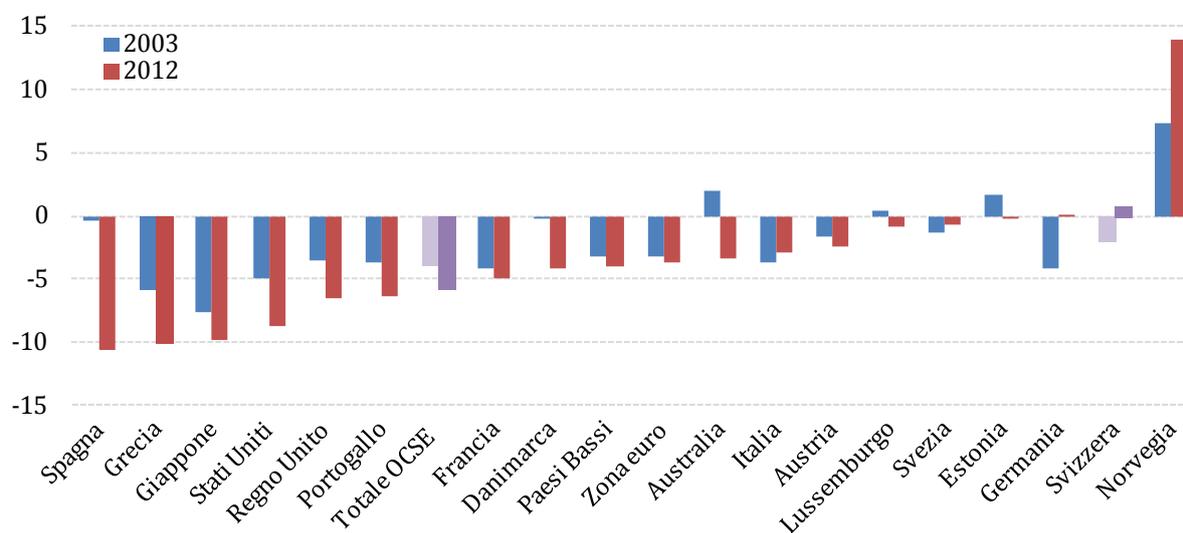
sivamente buona e che è evidentemente migliorata dal 2003 (quota del capitale di terzi 2012: 44 %, figura 9; quota dell'eccedenza 2012: +0,7 %, figura 10). Prendendo come misura di riferimento la quota del capitale di terzi, in seno all'OCSE soltanto la Norvegia, l'Australia e l'Estonia presentavano nel 2012 una situazione migliore rispetto a quella svizzera.

Figura 9: Quote del capitale di terzi del 2003 e del 2012 (in % del PIL)



Fonte: OCSE Economic Outlook 93, maggio 2013

Figura 10: Quota del deficit o dell'eccedenza del 2003 e del 2012 (in % del PIL)



Fonte: OCSE Economic Outlook 93, maggio 2013

2012 la differenza (+0,4 punti percentuali) è condizionata dalle entrate straordinarie dalla nuova attribuzione delle frequenze di telefonia mobile.

---

## Il freno all'indebitamento a livello cantonale e internazionale

Il freno all'indebitamento è uno strumento istituzionale volto a evitare una crescita sproporzionata del debito. Oltre alla Confederazione, anche i Cantoni (ad eccezione di Appenzello Interno) dispongono di regole di economia pubblica analoghe che limitano l'indebitamento<sup>26</sup>. La prima regola cantonale in materia di indebitamento risale al 1929 (Cantone di San Gallo). Il freno all'indebitamento della Confederazione ha ripreso in diversi punti le idee fondamentali del modello san gallese. Al riguardo occorre menzionare segnatamente l'obbligo del Parlamento di rispettare un vincolo nel preventivo e l'idea di un meccanismo sanzionatorio in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo nel consuntivo. Tuttavia, nel dettaglio le regole di economia pubblica cantonali sono molto diverse e si differenziano senza eccezioni da quelle federali (cfr. anche riquadro al n. 5.2.2 concernente il conto economico). Ad esempio, la congiuntura viene considerata soltanto in una minoranza dei Cantoni e, in tal caso, spesso solo mediante formulazioni qualitative come l'esigenza di una gestione finanziaria compatibile con l'evoluzione congiunturale. Inoltre, le regole relative alle sanzioni sono differenti.

Le regole di economia pubblica hanno riscosso un interesse crescente anche sul piano internazionale. Nel 1990 soltanto cinque Stati applicavano regole di gestione delle finanze pubbliche a livello di Stato centrale (Germania, Indonesia, Giappone, Lussemburgo e Stati Uniti). Il numero dei Paesi che dispongono di regole di economia pubblica nazionali e/o sovranazionali è aumentato negli ultimi due decenni a 76 (stato: fine marzo 2012)<sup>27</sup>. In questo contesto è importante il Patto di stabilità e crescita dell'Unione europea, che obbliga i Paesi membri principalmente a rispettare un limite massimo del 3 per cento del PIL per un nuovo indebitamento e del 60 per cento del PIL per il livello del debito. Tuttavia queste regole non sono state osservate da tutti gli Stati membri europei. Il 2 marzo 2012, alla luce di quanto esposto, 25 Stati europei hanno firmato il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria («Patto di bilancio europeo») e si sono impegnati (soprattutto i Paesi della zona euro) ad attuare le regole di economia pubblica vincolanti a livello nazionale e in modo duraturo.

---

<sup>26</sup> Fonte: Conferenza dei direttori cantonali delle finanze CDCF (2012), *Finanzpolitische Regeln der Kantone, Ausgaben-, Defizit- und Schuldenbremsen*, stato: 18.12.2012.

<sup>27</sup> Cfr. Fondo monetario internazionale (2012): *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the «Next-Generation» Rules. A New Dataset*.

## 5 Analisi e discussione di singoli temi

Sulla base delle esperienze raccolte negli ultimi dieci anni e delle prospettive future, il presente capitolo analizza diverse questioni concernenti il freno all'indebitamento. Esse riguardano innanzitutto l'obiettivo (n. 5.1) e successivamente il campo di applicazione (n. 5.2). Infine vengono esaminate questioni importanti relative all'attuazione (n. 5.3). La discussione si conclude con le richieste avanzate dai postulati Graber Jean-Pierre (10.4022), Landolt (11.3547) e Fischer (12.3552).

### 5.1 Obiettivo e monitoraggio

#### 5.1.1 Lo scopo del freno all'indebitamento

*Il freno all'indebitamento ha contribuito a mettere fine all'aumento del debito e a ridurre di 18 miliardi il debito della Confederazione. In questo modo è stato adempiuto l'obiettivo minimo di stabilizzazione sancito nella Costituzione. Anche in futuro le normative determineranno tendenzialmente una riduzione del debito nominale. In luogo della riduzione si potrebbe anche puntare alla stabilizzazione del debito. Nell'ottica attuale il Consiglio federale non ritiene necessario cambiare obiettivo, poiché il freno all'indebitamento amplia il margine di manovra e rafforza la resistenza alle crisi dell'economia nazionale.*

##### *Esposizione del problema*

Secondo la Costituzione federale l'obiettivo minimo del freno all'indebitamento consiste nello stabilizzare il livello del debito. L'effetto del freno all'indebitamento va ben oltre. Infatti, dal 2005 è stato possibile ridurre il debito in maniera considerevole, segnatamente grazie a uscite sistematicamente inferiori a quanto preventivato. Questi scostamenti si verificheranno anche in futuro. In base alle disposizioni legali concernenti il conto di compensazione, gli avanzi rispetto al preventivo devono essere impiegati esclusivamente per la riduzione del debito. Il potere politico non può scegliere di utilizzare queste risorse per ridurre le imposte o aumentare le uscite. Alla luce di queste considerazioni, qui appresso vengono discussi gli obiettivi attuali e gli altri obiettivi possibili.

##### *Obiettivi attuali ed effetto del freno all'indebitamento*

L'obiettivo del freno all'indebitamento è sancito nell'articolo 126 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.): «La Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate». Un risultato dei finanziamenti equilibrato a medio termine implica una stabilizzazione del debito lordo. Tuttavia, per il debito lordo della Confederazione non è stabilito alcun limite assoluto o relativo.

L'equilibrio richiesto di entrate e uscite costituisce un obiettivo minimo. Le uscite non possono superare le entrate, ma sono possibili eccedenze di entrate. Ciò discende dall'articolo 126 capoverso 2 Cost., che fa esplicitamente riferimento a un *importo massimo* delle uscite totali, ma an-

che dalla genesi del freno all'indebitamento (introdotto in seguito all'aumento del debito pubblico negli anni Novanta).

Con l'introduzione nel 2003 del freno all'indebitamento l'obiettivo minimo implicito della stabilizzazione del debito nominale è stato pienamente superato. Rispetto al picco del 2005, fino al 2012 il debito è stato ridotto di 18 miliardi. Se paragonato al PIL, l'abbattimento del debito risulta ancora più significativo in quanto il tasso d'indebitamento è sceso da oltre il 27 per cento al 19 per cento. In questo modo è stato possibile annullare in parte il debito accumulatosi negli anni Novanta, che è stato all'origine dell'introduzione del freno all'indebitamento. Come illustrato al numero 4.4, il debito pubblico della Svizzera è molto basso rispetto agli altri Paesi industrializzati, ovvero del 35,7 per cento (2012), ma si situa ancora al di sopra del valore registrato all'inizio degli anni Novanta (1990: 30,9 %).

La riduzione del debito è stata favorita soprattutto dalla congiuntura particolarmente dinamica negli anni 2004–2008 e dalla conseguente crescita delle entrate che ha superato tutte le aspettative. Vi hanno contribuito anche le uscite sistematicamente inferiori a quanto preventivato nel bilancio della Confederazione (in media ca. 1 mia. all'anno). La riduzione del debito si riflette anche nel crescente saldo del conto di compensazione. Un'analisi degli accrediti al conto di compensazione permette di determinarne le cause (cfr. n. 5.1.3).

---

#### **Obiettivo ed effetto del freno all'indebitamento**

Secondo il messaggio sul freno all'indebitamento, l'obiettivo dichiarato del Consiglio federale consisteva nello stabilizzare il debito nominale e quindi nel ridurre progressivamente il tasso d'indebitamento (debito in % del PIL).<sup>28</sup> All'epoca non si prevedeva che a seguito di residui di crediti sarebbe diminuito anche il debito nominale: gli avanzi rispetto al preventivo dovevano servire in primo luogo alla compensazione delle uscite straordinarie. Dal 2010 la norma complementare al freno all'indebitamento ha determinato un «inasprimento» del vincolo normativo. Da allora i deficit del bilancio straordinario devono essere compensati con una riduzione delle uscite ordinarie nel preventivo. Gli ulteriori scostamenti per difetto rispetto al preventivo permettono una riduzione sistematica del debito. Inoltre, rispetto al periodo antecedente al freno all'indebitamento vengono chieste aggiunte inferiori, per cui gli scostamenti per difetto sono ancora più cospicui.

---

#### *Qual è il livello ottimale d'indebitamento?*

Gli economisti non sono unanimi sul livello ottimale d'indebitamento per uno Stato. Il tasso d'indebitamento (ossia il debito nominale in % del PIL) viene generalmente riconosciuto come criterio di valutazione dell'importanza economica dell'indebitamento pubblico e dei rischi correlati, ma nessuna tesi scientifica precisa a quale livello dovrebbe situarsi. In linea di massima si suppone che la crescita economica venga pregiudicata da un debito molto alto<sup>29</sup>. Il livello che determina un deterioramento è tuttavia molto controverso<sup>30,31</sup>. La soglia del 60 per cento at-

---

<sup>28</sup> FF 2000 4047, n. 1.9.1 (Oggetto e obiettivo del freno all'indebitamento).

<sup>29</sup> Reinhart C. M., V. R. Reinhart e K. S. Rogoff (2013), *Public Debt Overhangs: Advanced-Economy Episodes Since 1800*, Journal of Economic Perspectives, volume 26, n. 3.

<sup>30</sup> Herndon T., M. Ash, R. Pollin (2013), *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amhurst, aprile 2013.

<sup>31</sup> Baum, A., C. Checherita e P. Rother (2013), *Debt and growth, New Evidence for the Euro Area*, EZB Working Papers Series, n. 1450.

tualmente in vigore nell'UE è dovuta principalmente a una decisione politica.

Per contro tutti concordano nel riconoscere che una politica finanziaria sostenibile a lungo termine presuppone la *stabilità* del tasso d'indebitamento: se questo tasso aumenta in maniera costante, sia a medio che a lungo termine vi è il rischio di insolvenza dello Stato. Determinante per la dinamica del tasso d'indebitamento è il rapporto tra onere degli interessi, crescita economica e saldo primario (saldo al netto degli interessi). Fintanto che il tasso d'interesse passivo non supera la crescita del PIL, l'onere degli interessi può essere compensato attraverso nuovi debiti. Visto il basso livello degli interessi, attualmente la Confederazione adempirebbe questa condizione. Se il tasso d'interesse passivo supera la crescita del PIL, è tuttavia necessaria un'eccedenza primaria per stabilizzare il tasso d'indebitamento. La Confederazione è in grado di garantire a medio termine questa eccedenza attraverso il freno all'indebitamento.

---

### **Indebitamento pubblico ed equità generazionale**

Il peso del debito pubblico che ricadrà sulle spalle delle future generazioni dipende da diversi fattori. A condizione che il debito possa essere rifinanziato da tutte le generazioni e che lo Stato si indebiti solo all'interno dei confini nazionali, non è previsto alcun trasferimento intergenerazionale di oneri. In questo caso sono le generazioni future a pagare i propri interessi (aggravio dei contribuenti a vantaggio dei creditori) e i pagamenti di interessi possono essere addossati alle generazioni successive assumendo nuovi debiti, a condizione che questi rimangano sostenibili sotto il profilo economico. Ciò dipende essenzialmente dal livello dei tassi d'interesse e dalla crescita economica.

Alla luce di queste constatazioni, un confronto dell'indebitamento appare inadeguato. Le generazioni future ricevono in eredità, oltre al debito pubblico, anche i rispettivi valori patrimoniali (e pagano quindi essi stessi gli interessi passivi). Qualora i debiti contratti dalla prima generazione servano a finanziare consumi pubblici anziché investimenti, il futuro stock di capitale e quindi le possibilità di produzione delle generazioni successive diminuiranno. Lo stesso vale se il finanziamento del debito pubblico penalizza gli investimenti privati.

La questione del giusto ammontare degli investimenti pubblici e quindi della composizione delle uscite pubbliche si pone indipendentemente dal livello del debito. L'attività d'investimento di uno Stato può risultare troppo bassa sia con l'aumento che con la contrazione del debito pubblico. La discussione sull'ammontare degli investimenti pubblici non dovrebbe pertanto essere affrontata nell'ambito dell'equità generazionale, bensì in considerazione delle condizioni quadro dell'economia e della competitività della nostra piazza finanziaria.

---

### *Altri obiettivi possibili*

In maniera generale il freno all'indebitamento mirava alla stabilizzazione nominale del debito (cfr. riquadro sul suo obiettivo e sul suo effetto). Il Parlamento si è tuttavia lasciato volutamente aperta la possibilità di ottenere un effetto più ambizioso che la stabilizzazione del debito, escludendo la possibilità di ridurre le eccedenze sul conto di compensazione (cfr. n. 3.2).

Con le disposizioni vigenti della legge federale sulle finanze della Confederazione, l'abbattimento del debito dovrebbe proseguire anche in futuro, dal momento che le uscite totali effettive sono sistematicamente inferiori al preventivo (cfr. n. 5.1.2). Di conseguenza, anche con preventivi equilibrati sul piano strutturale risulterà tendenzialmente una riduzione del debito. L'abbattimento del debito non è la conseguenza diretta di decisioni politico-finanziarie adottate dal Parlamento in occasione della determinazione del preventivo, ma è indirettamente legato a

importi sistematicamente inferiori rispetto a quanto preventivato da parte dell'Amministrazione.

Di seguito viene confrontata la normativa vigente con altri obiettivi possibili. La normativa attuale comporta una riduzione costante del debito. Un possibile obiettivo alternativo consiste nella stabilizzazione del debito o del tasso d'indebitamento:

- *Riduzione del debito (status quo)*

In futuro la riduzione del debito dovrebbe rallentare rispetto agli ultimi dieci anni. La Confederazione sarebbe quindi ben lontana da uno sdebitamento totale. Anche l'ammortamento di un eventuale disavanzo di bilancio si potrebbe raggiungere solo nel 2030<sup>32</sup>. Il tasso d'indebitamento dovrebbe diminuire più rapidamente. Se questa evoluzione persiste, il tasso scenderebbe già nel 2026 al di sotto del 10 per cento. Nonostante il debito dei Cantoni e dei Comuni, ciò costituirebbe un valore particolarmente basso nel confronto internazionale.

La continua riduzione del debito implicherebbe un calo delle uscite a titolo di interessi, ciò che concederebbe alla Confederazione un ulteriore margine di manovra in materia di politica finanziaria. Inoltre, in caso di squilibri economici la resistenza della politica finanziaria sarebbe rafforzata.

Sotto il profilo economico, a questo vantaggio si contrappongono costi di opportunità<sup>33</sup>, ad esempio perché i mezzi finanziari utilizzati per la riduzione del debito non sarebbero disponibili per finanziare le uscite nei settori che favoriscono la crescita. Qualora le condizioni quadro della politica finanziaria dovessero peggiorare sensibilmente e durevolmente a causa di influssi esogeni e, ai fini del rispetto del freno all'indebitamento, occorresse aumentare le imposte o diminuire le uscite, i costi della riduzione del debito dovrebbero aumentare. In una simile situazione la pressione politica nei confronti del freno all'indebitamento quale istituzione dovrebbe aumentare, con il rischio che le «soluzioni di elusione» (cfr. n. 5.3.4) finirebbero per indebolire la normativa. Nonostante la recessione del 2009, per il freno all'indebitamento il contesto attuale è stato piuttosto favorevole. Finora non è noto come si svilupperanno in futuro i costi e i vantaggi della riduzione del debito.

- *Stabilizzazione nominale*

Rispetto allo status quo, una stabilizzazione nominale del debito della Confederazione determinerebbe un'estensione nel preventivo del margine di manovra della politica finanziaria (di circa 1 mia.), nel senso che se le uscite non raggiungono l'importo preventivato, la differenza in eccesso potrebbe essere utilizzata non per abbattere il debito, ma per finanziare maggiori uscite o riduzioni di imposte. Il tasso d'indebitamento continuerebbe a scendere, mentre – in presenza di tassi d'interesse costanti – l'onere a titolo di interessi

---

<sup>32</sup> L'ammortamento del disavanzo di bilancio, ovvero del capitale proprio negativo della Confederazione, dovrebbe durare ancora 18 anni. Questa previsione parte da un disavanzo di bilancio di -31 miliardi a fine 2012 nonché da uscite annuali inferiori a quanto preventivato (in media 1 mia.) e dal rimborso dei mutui concessi all'assicurazione contro la disoccupazione (2012: 5,0 mia.) e al Fondo FTP (2012: 8,0 mia.).

<sup>33</sup> I costi di opportunità (o costi di rinuncia) corrispondono al mancato sfruttamento di possibilità alternative.

rimarrebbe invariato, ma finirebbe per diminuire nel corso del tempo rispetto alle uscite totali.

La stabilizzazione nominale è conforme alle disposizioni costituzionali sul freno all'indebitamento. L'orientamento della politica finanziaria verso questo obiettivo presuppone tuttavia modifiche della LFC (segnatamente le disposizioni relative al conto di compensazione, cfr. n. 5.1.3).

- *Stabilizzazione del tasso d'indebitamento*

Partendo dalla suddetta riflessione secondo cui la sostenibilità a lungo termine della politica finanziaria è garantita da un tasso d'indebitamento stabile come pure dal fatto che il tasso d'indebitamento della Svizzera ha raggiunto un basso livello nel confronto internazionale, un altro obiettivo possibile per il freno all'indebitamento potrebbe consistere nel fare in modo che il tasso d'indebitamento non possa più aumentare nel corso del tempo. Nell'ipotesi di una crescita economica persistente ciò consentirebbe un certo aumento dell'indebitamento nominale o, più precisamente, un deficit strutturale dell'ordine di 1 miliardo<sup>34</sup>. Rispetto allo status quo nel preventivo verrebbe a crearsi un margine di manovra supplementare di circa 2 miliardi.

La stabilità del tasso d'indebitamento implica che, rispetto alle uscite totali, le uscite a titolo di interessi non diminuiscano più come finora, ma rimangano pressoché costanti.

Dato che questo obiettivo sarebbe meno restrittivo del vigente obiettivo minimo sancito nella Costituzione, necessiterebbe direttamente di una modifica della Costituzione.

La tabella 2 qui di seguito riassume i tre diversi obiettivi, ovvero «riduzione del debito», «stabilizzazione nominale» e «stabilizzazione del tasso d'indebitamento».

---

<sup>34</sup> Il principale fattore trainante della dinamica del debito è la differenza tra tasso d'interesse e crescita economica. Il calcolo poggia sull'ipotesi di una differenza nominale di 1 punto percentuale. A queste condizioni, la stabilizzazione del tasso d'indebitamento al 19 per cento richiederebbe un'eccedenza primaria (eccedenza al netto del pagamento di interessi) di circa 1,1 miliardi.

Tabella 2: Valutazione dei tre possibili obiettivi del freno all'indebitamento, con un apprezzamento qualitativo (verde: positivo, giallo: eventuale svantaggio; rosso: problematico sotto il profilo politico)

	Riduzione del debito (status quo)	Stabilizzazione nominale	Stabilizzazione del tasso d'indebitamento
<b>Ripercussioni sulla politica finanziaria<sup>35</sup></b>	Le eccedenze strutturali permangono (ca. 1 mia.). La diminuzione degli interessi passivi crea un nuovo margine di manovra finanziario.	Il bilancio è equilibrato a livello strutturale. Gli interessi passivi sono stabili, ma in calo rispetto alle rimanenti uscite.	Deficit strutturali (ca. 1 mia.) Aumento nominale degli interessi passivi, ma la loro quota nel preventivo rimane costante.
<b>Ripercussioni sull'economia nazionale</b>	Rafforzamento della resistenza alle crisi economiche e finanziarie (flessione più marcata del tasso d'indebitamento).	Rafforzamento della resistenza alle crisi economiche e finanziarie (flessione del tasso d'indebitamento).	Nessun rafforzamento della resistenza alle crisi economiche e finanziarie.
<b>Livello politico</b>	Il freno all'indebitamento è consolidato e gode di una buona accettazione politica.	L'equilibrio di entrate e uscite è facilmente comunicabile.	Abbandono di un modello efficace e modifica di una disposizione costituzionale saldamente ancorata.
<b>Adeguamenti giuridici necessari</b>	Nessuna modifica.	Necessità di adeguare la LFC per evitare l'alimentazione del conto di compensazione con avanzi rispetto al preventivo.	Necessità di modificare la Costituzione per autorizzare deficit strutturali.

### Conclusione

Il Consiglio federale è del parere che al momento non è necessario intervenire in merito all'effetto del freno all'indebitamento. Un'ulteriore riduzione del debito è sensata poiché accresce la resistenza dell'economia nazionale in situazioni difficili, come ad esempio le crisi dei mercati finanziari. Infatti le esperienze internazionali evidenziano che nei periodi di crisi i tassi d'indebitamento possono aumentare rapidamente.

Inoltre, la riduzione del debito estende il margine di manovra nel bilancio della Confederazione grazie a un onere a titolo di interessi ridotto. Il sostegno politico manifestato dalla popolazione nei confronti del freno all'indebitamento rimane tuttora importante. Pertanto, nei suoi pareri su diversi interventi (mozioni 11.3486 e 12.3551, interpellanza 13.3019) il Consiglio federale si è pronunciato a favore di un'ulteriore riduzione del debito. Tuttavia questa riduzione ha avuto luogo in un contesto economico piuttosto favorevole.

Per il Consiglio federale l'abbandono della strategia attuale sarebbe un'opzione valida soltanto se i costi per il conseguimento di eccedenze strutturali superassero i benefici legati all'ulteriore riduzione del debito. In queste circostanze, la legge federale sulle finanze della Confederazione potrebbe essere modificata nei limiti fissati dalle disposizioni costituzionali, affinché gli avanzi rispetto alle uscite preventivate possano essere utilizzati per finanziare uscite supplementari o riduzioni delle imposte (cfr. n. 5.1.3).

<sup>35</sup> La tabella indica il saldo strutturale nel consuntivo. Rispetto alla situazione attuale, nel preventivo il margine di manovra diminuirebbe di 1 miliardo (stabilizzazione nominale) o di 2 miliardi (stabilizzazione del tasso d'indebitamento).

## 5.1.2 Gestione dei residui di credito

*I residui di credito sistematici influenzano in maniera considerevole il risultato dei conti. Essi sono generalmente la conseguenza di un utilizzo parsimonioso delle risorse finanziarie come pure di una preventivazione prudente. I residui di credito permettono di finanziare aggiunte e di ridurre il debito, ma potrebbero provocare un'allocazione delle risorse subottimale.*

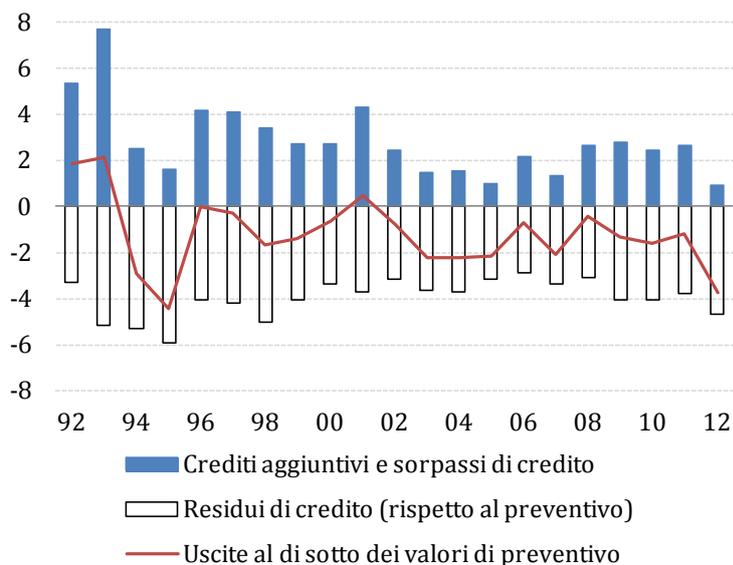
### *Esposizione del problema*

Le uscite della Confederazione sono generalmente preventivate con prudenza. Di conseguenza, alla fine dell'anno risultano parti inutilizzate di crediti a preventivo stanziati dal Parlamento (residui di credito). Il presente capitolo analizza i motivi dietro questa prassi di preventivazione prudente ed esamina la richiesta formulata nel postulato Landolt (11.3547), secondo cui occorre riservare i residui di credito per pacchetti congiunturali futuri.

### *Residui di credito sistematici*

Nella media pluriennale, le uscite effettuate nel corso dell'esercizio contabile sono sistematicamente inferiori alle uscite approvate con il preventivo (cfr. figura 11). Il motivo di questi scostamenti è riconducibile ai residui di credito, generalmente più elevati degli aumenti di credito a posteriori, richiesti sotto forma di crediti aggiuntivi e sorpassi di credito isolati.

*Figura 11: Scostamenti dal preventivo dovuti a residui di credito e ad aumenti di credito a posteriori (in % dei crediti a preventivo)*



In generale gli scostamenti dal preventivo sono intrinseci all'esecuzione del preventivo. La determinazione dei crediti a preventivo è caratterizzata da incertezze che sfuggono il più delle volte all'influenza del Consiglio federale e dell'Amministrazione. Le incertezze si spiegano con il fatto che l'assegnazione delle risorse precede di gran lunga la loro utilizzazione. Inoltre, il fabbi-

sogno effettivo di risorse dipende (in parte) da eventi non pianificabili. Tuttavia, queste condizioni fondamentali non permettono di spiegare completamente l'esistenza dei residui di credito. I residui di credito possono essere motivati con altri tre fattori d'incidenza specifici che si differenziano quanto alla loro genesi e al loro effetto.

#### *Prassi di preventivazione prudente: impatto generale*

La legge federale sulle finanze della Confederazione statuisce nell'articolo 32 capoverso 1 che in occasione dell'elaborazione del preventivo i crediti sono stabiliti sul fondamento di una stima diligente del fabbisogno *presumibile*. I crediti determinati in questo modo non possono in linea di massima essere superati. Solo a seguito di un evento imprevisto è possibile chiedere un credito aggiuntivo. Se si parte dal presupposto che i soggetti amministrativi siano poco propensi al rischio e temano l'onere amministrativo di un credito aggiuntivo, la prassi di preventivazione sarà prudente. Infatti, le unità amministrative tendono a includere margini di sicurezza per uscite impreviste. In questo caso un credito non interamente utilizzato sarà più facile da giustificare di un eventuale credito aggiuntivo (avversione per le perdite: le «perdite» hanno un peso maggiore rispetto ai «guadagni»).

I residui di credito sono causati anche da una gestione parsimoniosa delle risorse stanziare, nel senso che le unità amministrative rinunciano a uscite supplementari nonostante residui di credito presumibili. Tuttavia, anche se volessero impiegare queste risorse, il loro margine di manovra sarebbe molto limitato a causa della specificazione dei crediti; in altre parole l'utilizzo delle risorse per uno scopo determinato e un breve periodo (eppure nel settore proprio la specificazione dei crediti verrebbe allentata a seguito della modifica prevista dal nuovo modello di gestione NMG).

In linea di massima, il fatto di prevedere riserve per finanziare uscite impreviste è senz'altro compatibile con una preventivazione seria. La previsione va intesa come l'espressione di un principio di prudenza in materia di politica finanziaria e non va di per sé valutata negativamente. Secondo i responsabili del preventivo in seno alle unità amministrative, questa prassi di preventivazione prudente è il risultato di un comportamento razionale. Tuttavia, in un'ottica generale l'orientamento al principio di prudenza comporta un'allocazione inefficace delle risorse. Le riserve individuali sono complessivamente troppo elevate e limitano dunque l'assegnazione delle risorse. Inoltre, ne risultano ripercussioni a livello di gestione politico-finanziaria globale. Infatti, poiché il freno all'indebitamento deve essere applicato al preventivo, una prassi di preventivazione prudente implica che il bilancio ex post (ossia al momento della presentazione dei conti) presenti in media un'eccedenza (strutturale) maggiore rispetto al bilancio ex ante (ovvero al momento della preventivazione). Sebbene l'esecuzione del bilancio richieda crediti aggiuntivi che possono essere finanziati mediante residui di credito, questi crediti aggiuntivi necessitano di regola comunque solo di una parte dei residui di credito (cfr. figura 11).

#### *Sopravvalutazione di alcune rubriche di entrata: incidenza sulle partecipazioni di terzi alle entrate*

Le entrate iscritte a preventivo rappresentano una stima affidabile delle entrate che saranno effettivamente conseguite (cfr. n. 5.3.1). Sebbene le entrate non siano generalmente stimate in modo errato, non è da escludere che in certi anni vengano sottovalutate, ma anche sopravvaluta-

te. Se si tratta di entrate provenienti da imposte o tasse assegnate a terzi in base a quote prestabilite, una sopravvalutazione può generare residui di credito che sfuggono all'influenza delle unità amministrative. In questo caso l'entità dei residui di credito è influenzabile soltanto dalla qualità della stima delle entrate. Negli ultimi anni sono stati apportati miglioramenti al riguardo, ad esempio per quanto riguarda l'imposta preventiva. Lo scopo del Consiglio federale è di presentare stime conformi alle attese, affinché nella media pluriennale non risultino più residui di credito per le partecipazioni di terzi alle entrate.

#### *Rischio di fluttuazione dei tassi d'interesse ed errori di stima delle entrate: incidenza sugli interessi passivi*

Per quanto riguarda le spese per gli interessi passivi si osservano regolarmente considerevoli residui di credito, che sono dovuti a diversi fattori.

- *Calo dei tassi d'interesse:* se i tassi d'interesse sono inferiori alle previsioni del preventivo, si registra un aumento degli aggi (sovrapprezzo per l'emissione di prestiti) rispetto al preventivo. Grazie all'incremento dei prestiti federali esistenti la cui remunerazione è più elevata rispetto al prezzo di mercato, gli investitori sono disposti a pagare un sovrapprezzo. Poiché questi aggi vengono contabilizzati in maniera da ottenere un effetto di riduzione sulle uscite, essi contribuiscono alla diminuzione delle uscite a titolo di interessi. Inoltre si produce un effetto leva: dal momento che gli aggi o i disaggi sono interamente contabilizzati nell'anno di emissione, le fluttuazioni degli interessi di mercato determinano notevoli ripercussioni. Queste ripercussioni sono asimmetriche, poiché si evitano disaggi elevati in ragione del loro assoggettamento all'imposta preventiva.
- *Errori di stima delle entrate:* la Tesoreria federale stima il fabbisogno finanziario per il preventivo dell'anno successivo sulla base della proiezione per l'anno in corso. Questa stima permette di stabilire il volume di emissione previsto e di preventivare le uscite a titolo di interessi. Se dalle proiezioni dovessero delinearsi eccedenze inaspettate di entrate, il fabbisogno di rifinanziamento diminuirebbe verso la fine dell'anno. Ne conseguirebbero residui di credito nell'anno successivo a livello di spese per gli interessi passivi.

Il conto di finanziamento registra la totalità dell'aggio e del disaggio conseguita nell'anno di emissione. Nel quadro dell'ottimizzazione del modello contabile, è attualmente in corso una verifica sull'eventualità di contabilizzare l'aggio e il disaggio nel conto di finanziamento secondo il principio della conformità temporale. In questo modo l'aggio e il disaggio subirebbero un livellamento e non provocherebbero più forti fluttuazioni delle uscite a titolo di interessi. Pertanto si attenuerebbe il problema dei residui di credito causati dagli aggi e dai disaggi.

#### *Utilizzo a destinazione vincolata per pacchetti congiunturali futuri*

Il postulato Landolt Martin (11.3547) incarica il Consiglio federale di esaminare un adeguamento della legge federale sulle finanze della Confederazione «che consenta un utilizzo a destinazione vincolata dei residui di credito accumulati per pacchetti congiunturali futuri». L'autore del postulato motiva la sua richiesta con il fatto che la Svizzera ha superato la recente crisi economica molto meglio della maggior parte degli altri Paesi anche grazie al suo comportamento anti-

clico. Egli ritiene che in una crisi futura dovranno essere nuovamente disponibili le relative risorse e opportunità.

L'attuazione richiederebbe – analogamente ai conti di compensazione e d'ammortamento – una statistica che registri i mezzi finanziari accumulati. Vista la concorrenza che ne risulterebbe tra le tre statistiche (conto di compensazione, conto d'ammortamento e conto per pacchetti congiunturali), bisognerebbe stabilire nuove regole. Lo stesso vale per l'impiego delle risorse, ovvero le uscite per i pacchetti congiunturali dovranno essere sottoposte al freno all'indebitamento. Sarebbe pertanto necessario creare una seconda categoria di uscite straordinarie. In questo modo si accentuerebbe però il rischio di una gestione poco parsimoniosa delle risorse in mancanza di criteri chiari e convincenti per l'impiego delle risorse. Nel complesso, l'aggiunta di altre regole e l'istituzione di un nuovo fondo renderebbe la normativa del freno all'indebitamento decisamente più complessa. Ne conseguirebbero perdite a livello di trasparenza, comprensibilità e plausibilità per il Parlamento e la popolazione.

L'istituzione di un fondo per misure di politica congiunturale sarebbe tra l'altro contraria al principio del freno all'indebitamento, che punta a una politica fiscale anticiclica passiva (cfr. n. 4.2). Il freno all'indebitamento esplica – oltre all'assicurazione contro la disoccupazione – l'effetto di uno stabilizzatore automatico: in assenza di ulteriori decisioni politiche, durante una recessione risulta un'eccedenza di uscite che sostiene la domanda complessiva dell'economia nazionale e stabilizza lo sviluppo economico. Questo meccanismo è concepito per attenuare le variazioni normali della congiuntura. Esso si è inoltre affermato durante la recessione del 2009. In caso di grave recessione, la normativa del freno all'indebitamento prevede esplicitamente la possibilità di aumentare le uscite oltre la soglia conforme al freno all'indebitamento. In tal modo è possibile sostenere la congiuntura non solo per effetto degli stabilizzatori automatici, ma anche con misure di politica finanziaria discrezionale. Gli strumenti per una politica finanziaria anticiclica e coerente sono quindi disponibili.

Le misure discrezionali (valutate caso per caso) di politica congiunturale sottostanno solo in casi eccezionali al regime del freno all'indebitamento, poiché l'incentivazione mirata dell'economia è difficilmente attuabile nella prassi. Le misure adeguate devono esplicitare i loro effetti al momento giusto e in modo mirato e temporaneo («timely, targeted, temporary»). Visto che le decisioni politiche e le misure concrete richiedono tempo, vi è il rischio che le misure agiscano quando l'economia è ormai sulla via della ripresa. Ecco perché le misure di politica congiunturale hanno spesso un effetto prociclico. Anche l'effetto congiunturale perseguito costituisce una sfida. Nelle economie aperte e di piccole dimensioni come la Svizzera l'effetto è tendenzialmente minore che nei grandi Paesi, visto che una parte della domanda viene soddisfatta mediante importazioni supplementari e senza incidenza sull'economia locale (moltiplicatori inferiori). Infine, nel processo politico è sovente difficile imporre un termine poiché le misure decise vengono prolungate dopo la recessione.

### *Conclusione*

Ottenere uscite inferiori a quanto preventivato è generalmente proprio all'esecuzione del preventivo. Il fabbisogno effettivo di mezzi finanziari non è del tutto pianificabile. Dato che i crediti possono in linea di massima essere utilizzati solo in parte, ma non possono essere superati, le

unità amministrative tendono a riservarsi dei margini di sicurezza. Poiché questi residui di credito si verificano sistematicamente e il freno all'indebitamento deve essere applicato già nella fase del preventivo (e non del consuntivo), i residui provocano un superamento degli obiettivi del freno all'indebitamento e quindi una riduzione continua del debito (cfr. n. 5.1.3). Essi svolgono inoltre una funzione importante per la gestione delle finanze federali, in quanto creano margine di manovra per le aggiunte. Per questo motivo i residui di credito non vanno di per sé valutati negativamente. Ciononostante, nel recente passato sono stati adottati provvedimenti e concretizzati o avviati progetti che (quale effetto secondario) lasciano presagire un calo dei residui di credito (migliore stima delle entrate e livellamento delle uscite a titolo di interessi). Nel sistema attuale, impedire del tutto l'insorgere dei residui di credito non è possibile. Pertanto i residui di credito si verificheranno anche in futuro.

L'istituzione di un fondo duraturo per misure di politica congiunturale è una proposta da respingere. Un simile fondo sarebbe contrario al principio del freno all'indebitamento, che punta in primo luogo al ruolo del bilancio della Confederazione quale stabilizzatore automatico e prevede solo in casi eccezionali misure discrezionali, poiché difficili da applicare nella prassi. Gli strumenti per una politica finanziaria anticiclica e coerente sono disponibili e si sono rivelati validi.

### **5.1.3 Evoluzione e gestione del conto di compensazione**

*L'aumento pressoché continuo del saldo del conto di compensazione è per due terzi riconducibile a errori di stima delle entrate. I motivi risiedono nella sottovalutazione della dinamica congiunturale e nella tendenza, inizialmente non nota, riguardante l'imposta preventiva. Un terzo è attribuibile a scostamenti per difetto dal preventivo, che si verificheranno sistematicamente anche in futuro e lasciano presagire un ulteriore aumento del conto di compensazione.*

#### *Esposizione del problema*

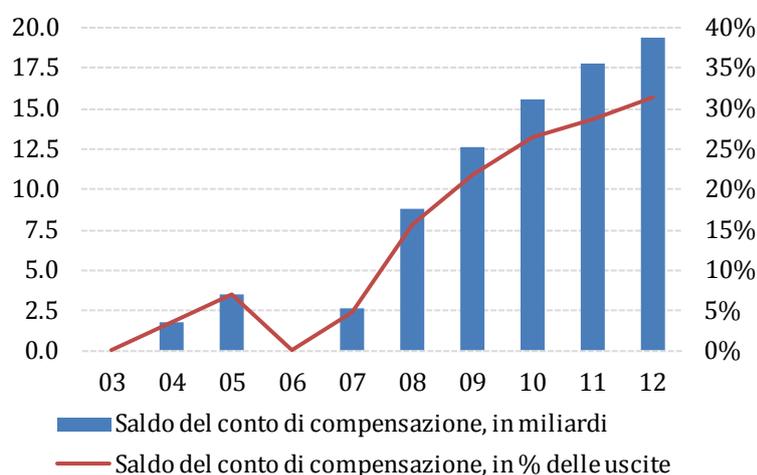
Il livello crescente del conto di compensazione dimostra che dal 2003 gli obiettivi minimi del freno all'indebitamento sono stati regolarmente superati. Una delle ragioni va ricercata nelle risorse preventivate e sistematicamente inutilizzate che vengono registrate nel conto di compensazione e impiegate per ridurre il debito. Considerati l'obiettivo e l'effetto perseguito dal freno all'indebitamento (cfr. n. 5.1.1) ci si interroga su come modificare le regole del conto di compensazione affinché le risorse preventivate inutilizzate non vengano destinate esclusivamente alla riduzione del debito. La mozione Fischer Roland (12.3551), ancora pendente, contiene una proposta per anticipare i residui di credito.

#### *Motivi dell'evoluzione del conto di compensazione*

Le eccedenze strutturali secondo il consuntivo confluiscono nel conto di compensazione, sempreché non siano state riservate nel preventivo per l'ammortamento di uscite straordinarie. Il conto di compensazione presenta un saldo in crescita (cfr. figura 12), con fratture strutturali

dopo la fase d'introduzione (fine 2006) e in occasione del nuovo disciplinamento del bilancio straordinario (inizio 2010).<sup>36</sup>

Figura 12: Evoluzione del conto di compensazione dall'introduzione del freno all'indebitamento (in mia. e in % delle uscite)



Gli accrediti al conto di compensazione che hanno contribuito al saldo attuale di 19,4 miliardi sono riconducibili alle seguenti cause:

Tabella 3: Contributi al saldo del conto di compensazione per fine 2012

Totale	19,4 mia.	100 %
Eccedenze strutturali iscritte a preventivo 37	0,4 mia.	2 %
Errori di previsione delle entrate e congiuntura (fattore k)	12,7 mia.	65 %
Sopravvalutazione delle uscite (avanzi rispetto al preventivo)	6,3 mia.	32 %

Le eccedenze preventivate costituiscono la parte minore, contrariamente agli scostamenti dal preventivo previsti per le entrate (strutturali) e le uscite. Sul versante delle entrate gli anni 2007-2011 hanno registrato entrate supplementari che non erano previste in questa misura. Il motivo risiedeva, da un canto, nel boom degli anni 2007-2008, di cui si è sottovalutata la dinamica, e che ha avuto ripercussioni positive sulle entrate derivanti dall'imposta federale diretta

<sup>36</sup> Alla fine del 2006 il saldo del conto di compensazione poggiava essenzialmente sul fatto che il piano di abbattimento derivante dal programma di sgravio 2003 (6,0 su 6,3 mia.) non era stato raggiunto. Il motivo non risiede nel mancato raggiungimento dei vincoli del freno all'indebitamento (fino al 2005 sono stati conseguiti deficit strutturali), per cui il conto di compensazione è stato azzerato alla fine del 2006. Dal 2010 le eccedenze strutturali iscritte a preventivo vengono utilizzate per compensare le uscite straordinarie e allibrate a tal fine nel conto di ammortamento. Per questo motivo, alla fine del 2010 il saldo del conto di compensazione è stato diminuito di 1 miliardo (ovvero nella misura del deficit cumulato del bilancio straordinario 2007-2009).

<sup>37</sup> Eccedenze strutturali pianificate per gli anni 2007-2009, dopo la deduzione di 1 miliardo all'entrata in vigore della norma complementare. Dal 2010 sono state accreditate al conto di ammortamento le eccedenze strutturali preventivate.

(cumulate 2,9 mia.; ossia il 15 % del saldo del conto di compensazione a fine 2012). D'altro canto, la tendenza di crescita che si delineava dal 2005 per l'imposta preventiva era dapprima passata inosservata e in seguito era stata per molto tempo sottovalutata (9,0 mia.; 47 %).

Per quanto riguarda le uscite, queste sono sistematicamente inferiori ai valori del preventivo. La ragione è imputabile al fatto che i crediti iscritti a preventivo inutilizzati (residui di credito) sono generalmente più elevati rispetto all'aumento dei crediti a preventivo nel corso dell'anno (aggiunte e sorpassi di credito). Dall'introduzione del freno all'indebitamento le uscite contabilizzate nel consuntivo sono sempre state inferiori al preventivo (cfr. n. 5.1.2). Nel complesso gli scostamenti per difetto dal preventivo contribuiscono per un terzo al saldo del conto di compensazione. Una riduzione di questi crediti non è possibile.

Mentre gli errori di previsione delle entrate dovrebbero compensarsi grazie a un miglioramento del metodo di previsione, rimangono sistematiche le risorse preventivate ma inutilizzate sul fronte delle uscite anche nei prossimi anni. A queste condizioni il saldo del conto di compensazione tenderà a crescere e allo stesso tempo la riduzione del debito nominale proseguirà nella sua tendenza, aumentando il margine di manovra finanziario.

#### *Discussione su possibili adeguamenti*

L'impostazione delle regole relative al conto di compensazione dipende dall'obiettivo perseguito dal freno all'indebitamento (cfr. n. 5.1.1). Si tratta di capire se si auspica un'ulteriore riduzione del debito o se il debito dovrà in futuro essere stabilizzato in termini nominali. Se un giorno si volesse mettere in discussione l'impiego delle risorse iscritte a preventivo e non utilizzate (rinuncia alla riduzione nominale del debito), bisognerebbe procedere all'adeguamento della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC), tenendo conto delle seguenti tre restrizioni:

- la regola deve essere *parte integrante del diritto permanente della LFC* e non essere inserita come disposizione transitoria nella LFC attraverso una legge speciale, altrimenti verrebbe compromessa la riuscita della politica finanziaria vincolata;
- il conto di compensazione deve conservare perlomeno una *riserva di fluttuazione per errori di previsione delle entrate strutturali*. Questa riserva potrebbe essere fissata come percentuale (ad es. al 6 % del limite delle uscite, analogamente al limite di sanzione in caso di saldo negativo) o comprendere l'errore effettivo commesso stimando le entrate strutturali (eventualmente completato con un valore minimo in % del limite delle uscite);
- *nessun effetto retroattivo del cambiamento di regola*: i crediti accumulati fino a tale momento sul conto di compensazione devono essere soppressi (dopo deduzione della necessaria riserva di fluttuazione), poiché il ricorso a questi crediti del passato annullerebbe la riduzione del debito e il margine di manovra ottenuto grazie a un onere degli interessi più basso.

Due varianti di modifica delle regole sarebbero ipotizzabili<sup>38</sup>:

---

<sup>38</sup> L'utilizzo di residui di credito a favore di pacchetti congiunturali, discusso nel capitolo precedente, richiederebbe pure un adeguamento delle disposizioni relative al conto di compensazione.

- *Gestione simmetrica*: i crediti liberamente disponibili sul conto di compensazione possono essere utilizzati per aumentare il limite delle uscite nel preventivo o per ridurre il debito. La decisione in merito viene presa in maniera discrezionale, ad esempio ogni quattro anni nel quadro del programma di legislatura.
- *Anticipazione dei residui di credito*: il limite delle uscite nel preventivo viene aumentato proporzionalmente alle risorse medie non utilizzate, ovvero i residui di credito vengono anticipati. Le risorse preventivate non utilizzate e le eccedenze strutturali preventivate non vengono più accreditate al conto di compensazione (per cui si ritornerebbe alla proposta formulata nel messaggio sul freno all'indebitamento), ma sono destinate definitivamente alla riduzione del debito. La gestione del conto di compensazione rimane pertanto asimmetrica, nel senso che i disavanzi vanno ridotti e i prelievi continuano a non essere possibili. In generale si adotta un preventivo con deficit strutturale che (in media) è equilibrato ex post, in termini strutturali, o presenta un'eccedenza.

Entrambe le varianti permetterebbero di decidere se ridurre ulteriormente il debito o se destinare dei mezzi a determinati scopi (uscite supplementari o riduzioni di imposte). La differenza consiste nel fatto che la variante 1 prevede decisioni ogni quattro anni e consentirebbe pertanto di fissare priorità temporanee. Nella variante 2 l'aumento del tetto massimo avviene automaticamente, ciò che faciliterebbe il suo utilizzo a scopi di riduzione delle imposte (spesso durevoli) o di intensificazione dei compiti.

### *Conclusioni*

Le risorse preventivate e sistematicamente inutilizzate comportano una riduzione continua del debito che viene registrata a fini statistici nel conto di compensazione. Se si volesse rinunciare alla riduzione del debito, il potere politico dovrebbe regolarmente decidere come utilizzare a medio termine le eccedenze liberamente disponibili sul conto di compensazione. In alternativa, i residui di credito potrebbero essere anticipati e aggiunti ogni anno al limite delle uscite. Entrambi gli adeguamenti sarebbero conformi alla Costituzione in quanto non comportano un aumento del debito.

## **5.1.4 Evoluzione del conto di ammortamento**

*Elevate entrate e uscite straordinarie hanno preceduto l'introduzione della norma complementare al freno all'indebitamento e l'istituzione del conto di ammortamento (2010). Nel corso degli ultimi tre esercizi (2010–2012) i corrispondenti accreditati e addebiti del conto erano in equilibrio. Il principio dei risparmi preventivi e dell'ammortamento del disavanzo si è rivelato valido.*

### *Esposizione del problema*

Le uscite straordinarie sono riservate a casi eccezionali e nell'ambito del freno all'indebitamento beneficiano pertanto di un trattamento privilegiato, ossia di deroga alla regola. Nel 2010 è stato istituito il conto di ammortamento. La statistica del bilancio straordinario deve impedire che le

uscite straordinarie comportino un aumento del debito. Qui appresso è illustrato in che misura è stato possibile compensare le uscite straordinarie.

### Bilancio straordinario

L'evoluzione del bilancio straordinario è caratterizzata da transazioni straordinarie che si verificano a intervalli irregolari (cfr. figura 13). Le entrate più consistenti, pari a un volume di oltre un miliardo, sono risultate segnatamente dalla vendita di azioni di Swisscom negli anni 2005 e 2006. Le entrate provenienti dalla vendita di riserve d'oro eccedentarie della BNS (2005) sono state riversate due anni dopo all'AVS (2007). Per contro, le uscite per il prestito di UBS obbligatoriamente convertibile in azioni (2008) sono state coperte già l'anno successivo con le entrate derivanti dalla loro vendita (2009). Il primo versamento nel fondo infrastrutturale e il passaggio alla NPC (entrambi nel 2008) hanno pure generato elevate uscite. Il contributo di risanamento alla Cassa pensioni delle FFS (2011) ha parimenti superato la soglia del miliardo.

Figura 13: Entrate e uscite straordinarie nonché ammortamenti dal 2010 (in mia.)

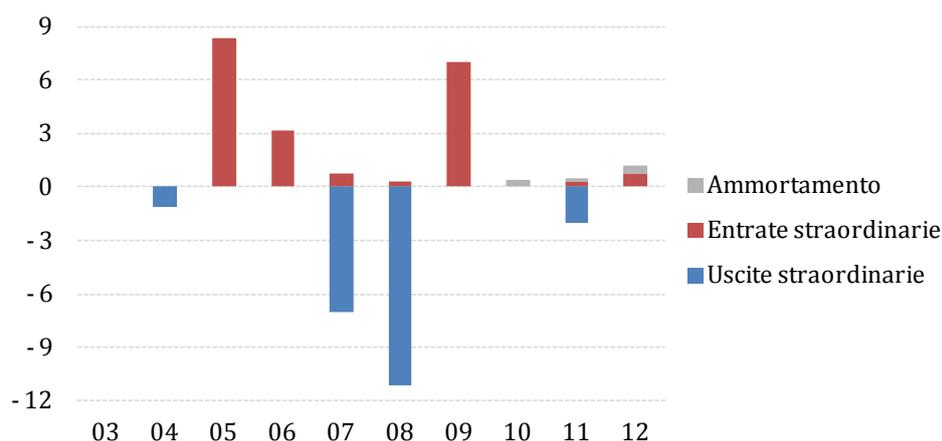
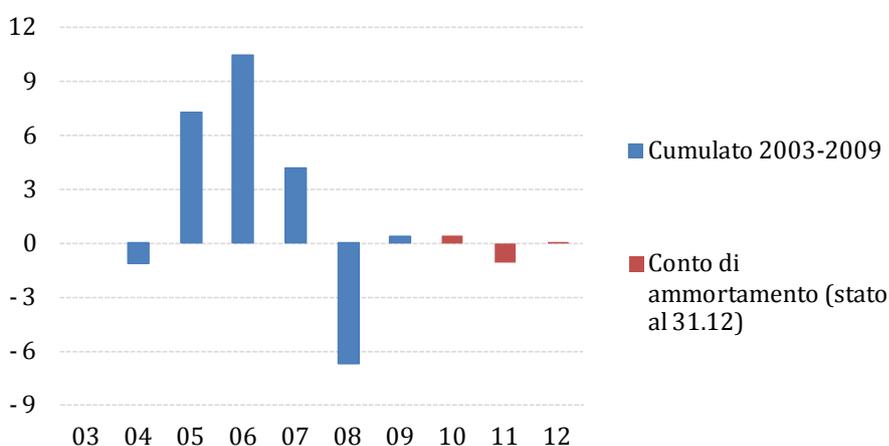


Figura 14: Bilancio straordinario e conto di ammortamento dal 2010 (in mia.)



### *Garantire la compensazione finanziaria*

Dal 2010 viene tenuto un conto di ammortamento per garantire la compensazione delle uscite straordinarie (cfr. figura 14). In questo conto figurano le transazioni straordinarie, ma non le entrate a destinazione vincolata, controbilanciate alle relative uscite. La redistribuzione anticipata della tassa sul CO<sub>2</sub> sui combustibili (2010) non figura nel conto di ammortamento: alle uscite straordinarie si contrapponevano entrate straordinarie provenienti dall'introduzione della tassa (2008/2009).

Nel conto di ammortamento è possibile registrare anche eccedenze strutturali preventivate. Questi importi iscritti nel bilancio ordinario sono pure destinati alla compensazione finanziaria delle uscite straordinarie (sempreché siano conseguite eccedenze strutturali). Dal 2010 al 2012 sono stati effettuati ammortamenti di questo genere al fine di coprire le uscite straordinarie del 2011.

### *Conclusione*

Alla fine del 2012 il saldo del conto di ammortamento era di 46 milioni. Il bilancio straordinario (cumulato) è pertanto in equilibrio. Questa compensazione ha potuto essere raggiunta anticipatamente grazie anche alle entrate straordinarie provenienti dalla nuova attribuzione delle licenze di telefonia mobile (2012). Di conseguenza non è stato necessario mettere alla prova la norma complementare, che richiede la compensazione finanziaria unicamente attraverso risparmi nel bilancio ordinario entro un termine di sei anni.

Le basi legali lasciano comunque un margine di manovra sufficiente affinché il bilancio possa sopportare un simile aggravio. Difatti, l'eventuale risanamento del bilancio ordinario ha la priorità sull'equilibrio del conto di ammortamento e il termine di ammortamento decorre nuovamente ad ogni nuova uscita straordinaria. Inoltre, il Parlamento può prolungare i termini in «casi particolari».

## 5.2 Campo d'applicazione e gestione globale

### 5.2.1 Trattamento degli investimenti

*Se gli investimenti vengono integrati in una regola di gestione delle finanze pubbliche, potenzialmente vengono esposti a una maggiore pressione al risparmio in quanto uscite non vincolate per legge. L'analisi mostra tuttavia che dopo l'introduzione del freno all'indebitamento gli investimenti nel bilancio federale non sono stati spiazzati dalle uscite correnti. La quota degli investimenti in relazione alle uscite è leggermente superiore a quella degli anni Novanta. Rispetto al PIL si riscontra la stessa situazione (quota degli investimenti in relazione al PIL). Gli anni 2000/2001 sono stati contraddistinti da un picco degli investimenti.*

#### *Esposizione del problema*

La questione se le uscite per investimenti debbano essere sottoposte al freno all'indebitamento oppure privilegiate è stata discussa intensamente nel messaggio sul freno all'indebitamento<sup>39</sup>. La conclusione è stata chiara: per poter fissare correttamente priorità in sede di preventivazione (senza privilegiare nessun tipo di uscita) ed evitare falsi incentivi problematici sotto il profilo della politica economica, anche le uscite per investimenti devono essere contemplate dal freno all'indebitamento.

Gli approcci sinora adottati consistenti nel finanziare gli investimenti per il tramite di un nuovo indebitamento («regole d'oro»), possono essere considerati tendenzialmente un fallimento nel confronto internazionale<sup>40</sup>. D'altro canto si pone la questione se l'assoggettamento degli investimenti al freno all'indebitamento non abbia provocato un'estromissione degli investimenti dal bilancio federale per cui si rendono necessarie pertinenti correttivi.

#### *Due punti di vista*

Gli investimenti statali possono essere definiti in modi diversi. Al riguardo, prevalgono due punti di vista:

- il primo si orienta alla definizione della *legge sulle finanze della Confederazione*. Gli investimenti sono quindi pagamenti a terzi che creano valori patrimoniali destinati a scopi amministrativi<sup>41</sup>. Al riguardo si può prendere in considerazione unicamente il conto del-

<sup>39</sup> FF 2000 4047, n. 1.6.4 (Come procedere con gli investimenti?).

<sup>40</sup> La regola prescrive che si ammette un nuovo indebitamento nella misura dei nuovi investimenti (ossia, le uscite che aumentano l'indebitamento sono ammesse solo se non comportano una riduzione del patrimonio). Oggi la strategia della regola d'oro può essere considerata tendenzialmente un fallimento, tra l'altro, perché sono mancate chiare disposizioni sulla sua attuazione (si vedano anche le esperienze fatte in Germania e nel Regno Unito). In merito alla regola tedesca il Consiglio tedesco degli esperti economici (Sachverständigenrat) ha dichiarato che «Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben [...] gezeigt, dass Artikel 115 Grundgesetz [Goldene Regel] [...] in seiner verschuldungsbegrenzenden Wirkung weitgehend wirkungslos ist» (trad.: «le esperienze degli ultimi anni hanno mostrato che l'articolo 115 (regola d'oro) della Legge fondamentale tedesca è ampiamente inefficace per quanto riguarda il suo effetto di limitazione dell'indebitamento»). Fonte: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen: Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden, marzo 2007.

<sup>41</sup> Art. 3 cpv. 1 lett. b LFC

la Confederazione (Amministrazione federale centrale) oppure il consuntivo, ossia il conto della Confederazione completato con i conti speciali (Fondo FTP, fondo infrastrutturale, settore dei PF e Regia federale degli alcool);

- il secondo punto di vista si riferisce agli investimenti nel senso dell'economia pubblica e comprende le uscite dei *settori di compiti* «Educazione e ricerca» e «Trasporti» secondo il conto della Confederazione. In questi settori di compiti si è potuto constatare un effetto positivo sulla crescita economica<sup>42</sup>. Sotto il profilo dell'economia nazionale, le corrispondenti uscite, segnatamente gli investimenti in capitale umano, possono essere altrettanto importanti degli investimenti infrastrutturali. Tuttavia sono molto eterogenee. Ad esempio, le uscite per il settore dei trasporti comprendono anche i costi d'esercizio dell'infrastruttura che non hanno carattere di investimento.

Ai fini dell'analisi, i dati sono stati corretti in funzione delle uscite straordinarie e delle fratture strutturali (cfr. tabella 4) per rendere possibile un confronto nel tempo.

---

#### **Investimenti in base alla legge federale sulle finanze (investimenti in senso stretto)**

Uscite per investimenti secondo il conto della Confederazione

*Rettificazioni*

- eliminazione delle uscite straordinarie
- eliminazione di fratture strutturali (ad es. AD, scorporo di aziende della Confederazione, frattura strutturale PF)

Uscite per investimenti secondo il consuntivo

*Consolidamento*

- eliminazione dei versamenti provenienti dal conto della Confederazione, inclusione delle uscite

---

#### **Investimenti nell'ottica economica (investimenti in senso lato)**

Uscite per i settori di compiti Trasporti nonché Educazione e ricerca secondo il conto della Confederazione

---

*Tabella 4: Panoramica delle delimitazioni utilizzate (investimenti in senso stretto e in senso lato) e rettifiche*

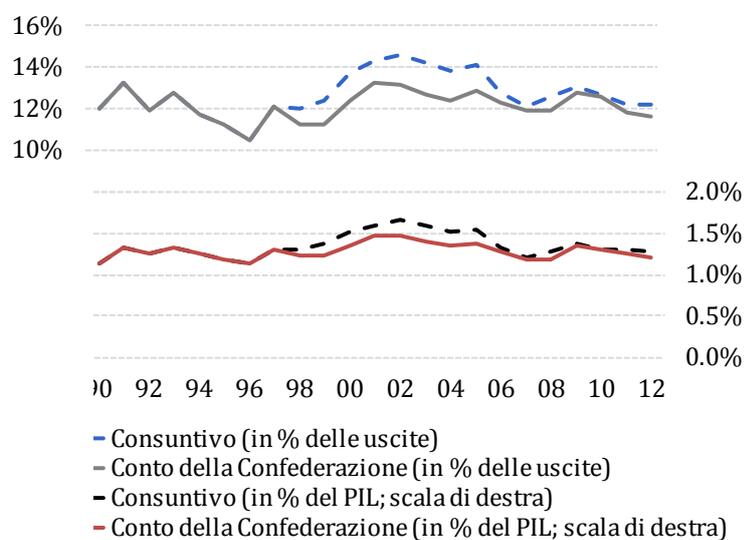
#### *Evoluzione della quota degli investimenti in relazione alle uscite e al PIL*

La quota degli investimenti può essere espressa come percentuale degli investimenti (in senso stretto) rispetto alle uscite secondo il conto della Confederazione o il consuntivo oppure come percentuale degli investimenti rispetto al PIL. Commisurata alle uscite del conto della Confederazione, la quota degli investimenti in relazione alle uscite oscilla a lungo termine di ben il 12 per cento rispetto alle uscite complessive e la quota degli investimenti in relazione al PIL di circa l'1,3 per cento (medie 1992-2012; cfr. figura 15). Secondo le cifre del consuntivo, compresi quindi i conti speciali, la quota degli investimenti in relazione alle uscite è leggermente superiore (+ 0,5 punti di percentuale).

---

<sup>42</sup> Colombier, C. (2004), *Government and Growth*, documento di lavoro dell'AFF n. 4.

Figura 15: Uscite per investimenti in senso stretto (rettificate; in % delle uscite ordinarie e del PIL)



Se si prendono in considerazione gli investimenti in senso stretto, dopo l'introduzione del freno all'indebitamento, la quota degli investimenti in relazione alle uscite è leggermente superiore rispetto al decennio precedente (+ 0,3 punti di percentuale). Questo vale per gli investimenti secondo il conto della Confederazione e il consuntivo (cfr. tabella 5). Con il freno all'indebitamento, la quota degli investimenti in senso lato (ottica dei compiti) in relazione alle uscite complessive risulta per contro inferiore a quella del periodo precedente (-0,3 punti di percentuale), in quanto la forte crescita delle uscite per l'educazione e la ricerca negli ultimi anni ha effetti solo gradualmente sulla quota.

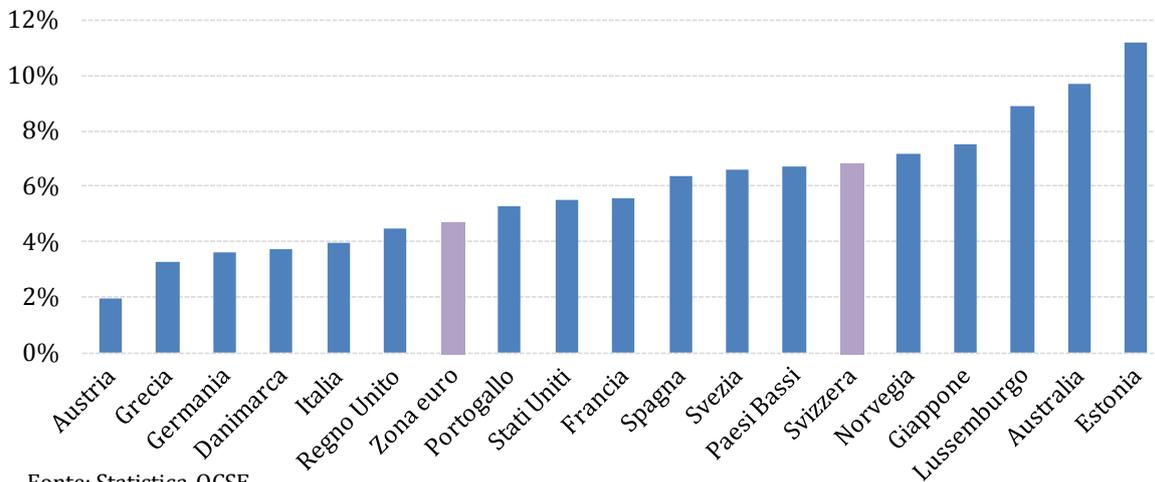
Tabella 5: Quota degli investimenti in relazione alle uscite (rettificata; in % delle uscite ordinarie)

	Medie		
	1993-2002	2003-2012	1993-2012
Investimenti secondo il conto della Confederazione	12.0%	12.3%	12.1%
Investimenti secondo il consuntivo	12.6%	12.9%	12.8%
Uscite per Trasporti ed Educazione/ricerca (secondo il conto della Confederazione)	23.9%	23.6%	23.7%

A livello internazionale, le quote degli investimenti in relazione alle uscite possono essere confrontate ragionevolmente solo a livello di amministrazioni pubbliche, in quanto le ripartizioni dei compiti tra i differenti livelli statali sono molto differenti. Da questo tipo di confronto emerge che la Svizzera, con il 6,8 per cento delle uscite per il 2011, si situa nella metà superiore (cfr. figura 16), sebbene la quota degli investimenti in relazione alle uscite dello Stato svizzero (senza il settore privato) sia inferiore rispetto a quella della Confederazione, poiché ad esempio le assi-

curazioni sociali, che rappresentano una parte importante delle uscite dello Stato, non effettuano quasi nessun investimento.

Figura 16: Quote degli investimenti in relazione alle uscite nel 2011 per alcuni Stati selezionati, in % delle uscite

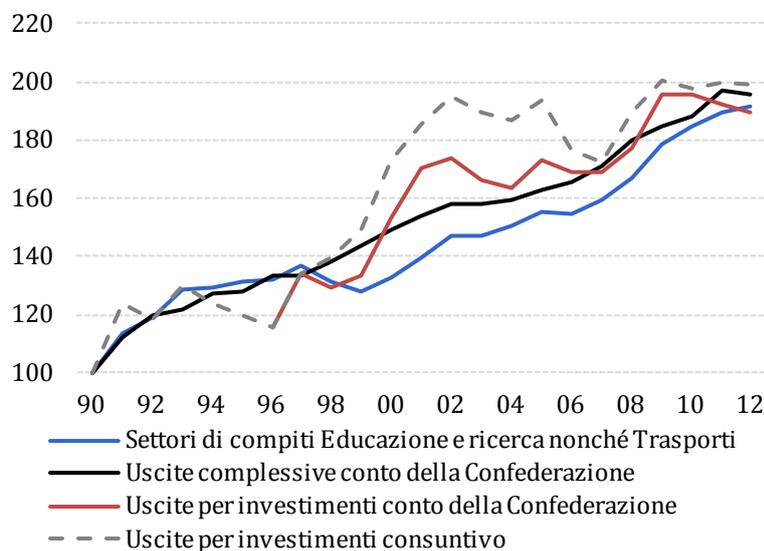


Fonte: Statistica OCSE

#### *Picchi d'investimento*

Nonostante la quota degli investimenti rispetto alle uscite relativamente stabile, negli ultimi 20 anni si sono registrati alcuni picchi d'investimento. In questo periodo si sono registrate uscite importanti per i grandi progetti ferroviari (NFTA, Ferrovia 2000) nonché investimenti elevati nel settore della costruzione delle strade nazionali con ampi progetti relativi al completamento della rete delle strade nazionali. Questi progetti hanno provocato un picco della crescita negli anni 2000/2001 nei due settori dei trasporti, vale a dire già prima del freno all'indebitamento (cfr. figura 17, Uscite per investimenti secondo il conto della Confederazione). Negli anni successivi (fino al 2007) la Confederazione ha mantenuto pressoché stabili le uscite per investimenti.

Figura 17: Evoluzione delle uscite per investimenti (indicizzazione: 1990=100), in senso stretto (secondo conto della Confederazione e consuntivo) e in senso lato (uscite per Educazione e ricerca nonché per Trasporti)



Se si osserva l'evoluzione per settori di compiti (investimenti in senso lato) emerge che fino al 2002 la crescita rimaneva al di sotto della crescita media delle uscite (cfr. figura 17). In seguito la lacuna si è nuovamente colmata in quanto i due settori di compiti hanno registrato un aumento al di sopra della media. Dal grafico non si vede che i due settori di compiti hanno avuto i loro picchi di crescita, ossia durante il cambiamento di secolo per le uscite per i trasporti (NFTA e Ferrovia 2000) e negli anni più recenti per le uscite per l'educazione e la ricerca.

### Conclusione

Visto che permette di rilevare in modo completo il bilancio federale, l'integrazione degli investimenti è di grande importanza per l'efficacia del freno all'indebitamento. L'analisi mostra che il freno all'indebitamento non ha portato a uno spiazzamento degli investimenti. La quota degli investimenti secondo il conto della Confederazione da un ventennio si aggira attorno al 12 per cento delle uscite. Lo stesso vale per la quota degli investimenti riferita al PIL, che in media ammonta all'1,3 per cento del PIL. Il fatto che nel confronto internazionale l'infrastruttura svizzera ottenga regolarmente risultati molto buoni<sup>43</sup> sia per quanto riguarda il livello sia sotto il profilo della qualità è un segnale che gli investimenti pubblici sono sufficienti. Anche nel confronto internazionale la quota degli investimenti in relazione alle uscite si situa nella metà superiore, fissandosi al 6,8 per cento delle uscite statali.

Nel 2000 si è avuto un picco degli investimenti a seguito dei grandi progetti NFTA e del completamento della rete autostradale. In seguito, l'attività d'investimento è stata ricondotta a un livello sostenibile a lungo termine. Anche con il freno all'indebitamento esistono soluzioni per i picchi

<sup>43</sup> Ad esempio secondo il Competitiveness Reports IMD 2013 (<http://www.imd.org/news/World-Competitiveness-2013.cfm>) e il WEF 2013-2014 (<http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>).

d'investimento grazie al ricorso a fondi. Nonostante le uscite dei fondi (Fondo FTP/fondo infrastrutturale e Fondo per l'infrastruttura ferroviaria/Fondo previsto per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato) non siano gestite attraverso il freno all'indebitamento, il rischio che questo strumento venga eluso si riduce per il fatto che i fondi vengono alimentati tramite il bilancio federale (il quale sottostà al freno all'indebitamento) e – nel caso del Fondo FTP – esiste una prescrizione legale per l'estinzione del debito.

Il Consiglio federale ritiene pertanto che non vi siano motivi per distanziarsi dalla vigente normativa e limitare il campo d'applicazione del freno all'indebitamento. Per ragioni economiche è tuttavia raccomandabile seguire attentamente l'evoluzione degli investimenti. Al riguardo si prevede di ampliare il processo di rendiconto nel preventivo e nel consuntivo.

## 5.2.2 Gestione sulla base del conto economico

*Il freno all'indebitamento è calcolato sulla base delle entrate e uscite del conto di finanziamento. Se invece si utilizzasse il conto economico, ciò comporterebbe un cambiamento del valore obiettivo (capitale proprio invece del debito lordo). Inoltre si privilegierebbero nuovi investimenti, in quanto si ripercuoterebbero solo in un secondo tempo nel conto economico. L'allentamento del freno all'indebitamento consecutivo al cambiamento del valore obiettivo non è contemplato dalle disposizioni costituzionali.*

### *Esposizione del problema*

Dalla sua introduzione nel 2003, il freno all'indebitamento si orienta al conto di finanziamento. Il parametro di gestione del freno all'indebitamento è il risultato dei finanziamenti, che deriva dal confronto tra entrate e uscite correnti e tra entrate e uscite per investimenti. Con il postulato Fischer Roland (12.3552) il Consiglio federale è stato incaricato di esaminare l'attuazione del freno all'indebitamento sulla base del conto economico e di presentare un rapporto in merito.

Questo mandato è stato motivato con il fatto che progetti di ampia portata e concentrazioni di pagamenti possono fare in modo che altre uscite vengano rimandate e che si generino limitazioni e fluttuazioni indesiderate nell'adempimento dei compiti. Inoltre sussiste il pericolo di investimenti troppo esigui nell'edilizia e nella manutenzione delle infrastrutture.

### *Nesso mancante con l'indebitamento lordo e la politica congiunturale*

Il cambiamento del parametro di gestione (saldo del conto economico) comporterebbe un cambiamento del valore obiettivo (stato del capitale proprio). Dato che il conto economico mostra la variazione di capitale proprio (sostanza meno capitale di terzi), una simile regola di economia pubblica stabilizzerebbe il capitale proprio (negativo) della Confederazione e non il debito lordo. Mentre nel conto di finanziamento esiste un legame stretto e diretto tra il risultato dei finanziamenti e l'evoluzione dell'indebitamento, questo nesso vien meno con il risultato del conto economico.

Così come illustrate nel conto di finanziamento, le entrate e le uscite della Confederazione costituiscono anche la base per la valutazione delle ripercussioni del bilancio federale sul ciclo eco-

nomico. Il conto economico non è idoneo al riguardo in quanto, da un lato, non riporta le uscite per investimenti con incidenza sulla domanda e, dall'altro lato, include tuttavia le variazioni di valutazione senza incidenza sul ciclo economico<sup>44</sup>.

*Freno all'indebitamento sulla base del conto economico – simulazione statica*

Con il Nuovo modello contabile (NMC), nel 2007 la Confederazione ha introdotto un conto economico valido. In questo modo sono date le premesse per calcolare il freno all'indebitamento sulla base dei conti economici degli anni 2007–2012. Il risultato della simulazione è riassunto nella tabella 6 (cfr. per maggiori dettagli l'allegato 3). Nell'interpretazione dei risultati occorre osservare che il calcolo a posteriori è statico, vale a dire che non illustra eventuali mutamenti comportamentali degli attori politici.

*Tabella 6: Deviazione del margine di manovra secondo il conto economico (in mio.)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
<b>Preventivo</b>	<b>- 241</b>	<b>430</b>	<b>1 044</b>	<b>315</b>	<b>544</b>	<b>123</b>	<b>2 215</b>
<i>di cui</i>							
aggio/disaggio prestiti	51	43	196	- 285	- 115	122	14
ripresa di tratte di strade nazionali		150	695	1	140	17	1 003
casi speciali (SIFEM, Sapomp)					309		309
<b>Conto della Confederazione</b>	<b>- 414</b>	<b>161</b>	<b>3 756</b>	<b>580</b>	<b>1 111</b>	<b>456</b>	<b>5 651</b>
<i>di cui</i>							
valutazione di partecipazioni rilevanti	1 352	896	1 403	956	- 22	1 418	6 002
aggio/disaggio prestiti	160	160	- 51	- 142	- 374	- 726	- 972
accantonamenti imposta preventiva	-1 500	- 700	900	- 400	1 100	- 500	-1 100
ripresa di tratte di strade nazionali			1 024	2	144	19	1 189
casi speciali (BLS, SIFEM, Sapomp)			336		246		581

Concretamente le prescrizioni del freno all'indebitamento sono state calcolate nel preventivo e nel consuntivo sulla base del conto economico<sup>45</sup>. Le differenze tra l'ottica dei risultati e quella di finanziamento sono considerevoli:

- nel *preventivo* le spese massime consentite avrebbero nel complesso superato le uscite massime consentite di 2,2 miliardi nell'ottica di finanziamento. In media il margine di manovra supplementare ammonta a circa 370 milioni all'anno. Ciononostante, di anno in anno, le differenze possono essere sostanziali.

<sup>44</sup> Anche sul piano internazionale si utilizza pertanto il conto di finanziamento o modelli simili. Ad esempio, sebbene lo standard di statistica finanziaria del Fondo monetario internazionale FMI (Government Finance Statistics GFS) si orienti alla documentazione periodizzata delle operazioni, soltanto le transazioni influenzabili a livello di politica finanziaria sono tuttavia registrate come ricavi o spese. Sono in particolare escluse le variazioni di valutazione. Ai fini della valutazione delle ripercussioni economiche si tiene anche conto delle uscite per investimenti, in modo che alla fine risulti un conto di finanziamento.

<sup>45</sup> Vale a dire che le *spese* ordinarie massime consentite corrispondono ai *ricavi* ordinari moltiplicati per il fattore congiunturale.

- le differenze a livello di *chiusura dei conti* sono nettamente maggiori. Nell'attuazione del freno all'indebitamento nell'ottica dei risultati, gli accrediti al conto di compensazione per gli anni 2007–2012 sarebbero risultati di 5,7 miliardi superiori (in media circa 940 mio.).

Le differenze risultano dal fatto che le operazioni alla base del conto economico sono rilevate diversamente che nel conto di finanziamento.

*Le differenze più importanti: valutazioni e periodizzazione differente*

La *valutazione delle partecipazioni rilevanti* riveste un ruolo decisivo. Le variazioni di valutazione confluiscono interamente nel conto economico, mentre nel conto di finanziamento figurano solo le entrate da partecipazioni.

Scostamenti più importanti risultano anche dal diverso trattamento *degli aggi e dei disaggi* nell'emissione di prestiti della Confederazione. Nel conto di finanziamento gli aggi e i disaggi sono registrati interamente nell'anno di emissione, mentre nel conto economico sono periodizzati.

Anche *la costituzione e lo scioglimento di accantonamenti* (in particolare per l'imposta preventiva) comporta notevoli differenze. Nel conto economico le variazioni degli accantonamenti incidono sul risultato, mentre il conto di finanziamento non ne è toccato.

Inoltre si *prevedono* regolarmente *casi speciali*, che sono trattati diversamente nel conto economico e nel conto di finanziamento. Nel periodo analizzato vanno menzionati in particolare i ricavi derivanti dalla ripresa di tratte di strade nazionali dai Cantoni. La partecipazione dei Cantoni al finanziamento di questi tratti determina per la Confederazione un ricavo senza incidenza sul finanziamento. Occorre menzionare anche il ripristino di valore dei prestiti per il raddoppio dei binari della BLS SA corrispondente al volume della partecipazione della Confederazione alla neo costituita BLS Netz SA (336 mio.), i ricavi del trasferimento di portafoglio SIFEM (416 mio.) senza incidenza sul bilancio nell'ottica di finanziamento e la vendita di Sapomp Wohnbau AG (entrate per investimenti di 170 mio. dalla restituzione del capitale azionario).

Le maggiori differenze tra preventivo e consuntivo (in particolare in fatto di partecipazioni rilevanti e accantonamenti) rappresenterebbero una sfida per una regola di gestione delle finanze pubbliche basata sul conto economico. Il controllo dei risultati sarebbe possibile nella chiusura dei conti, ma le sanzioni per la non osservanza delle prescrizioni (ad es. programma di risparmio in caso di saldo negativo del conto di compensazione) dovrebbero essere adeguate o escluse in caso di variazioni di valutazione (causate da fattori esterni). Per le questioni di valutazione sussiste inoltre un certo margine di valutazione che potrebbe essere sfruttato nel quadro delle considerazioni di ottimizzazione. Occorre quindi chiarire se e come tale margine di valutazione debba essere limitato.

Gli scostamenti tra conto economico e conto di finanziamento che risultano dalle differenti periodizzazioni (ad es. ammortamenti di beni d'investimento, ripartizione periodizzata degli aggi sulla durata dei prestiti) dipendono dal sistema e, ad eccezione dei possibili effetti d'incentivazione (cfr. più sotto), non sono considerati problematici.

### *Falso incentivo per la politica a seguito del privilegio degli investimenti*

Il conto di finanziamento è una base ideale per la definizione di priorità politiche, in quanto tutte le attività pianificate vengono riassunte in un conto. L'andamento stabile delle uscite per investimenti (cfr. n. 5.2.1) indica che, tramite il conto di finanziamento, il freno all'indebitamento ha un effetto disciplinante sul comportamento in materia di investimenti. Nell'ottica dei risultati questo effetto disciplinante verrebbe meno. Dato che nel conto economico le uscite per investimenti più elevate figurano soltanto nella misura dell'ammontare degli ammortamenti, delle rettificazioni di valore e delle spese d'esercizio in parte più elevate, gli investimenti verrebbero privilegiati dal freno all'indebitamento rispetto alle spese di consumo. Questo concerne soprattutto gli investimenti propri (in particolare strade nazionali e immobili), in quanto i contributi per investimenti vengono completamente rettificati nell'anno del versamento.

Ne risulterebbe un falso incentivo per i decisori politici, i quali privilegiano gli investimenti propri rispetto ad altre uscite perché i loro costi effettivi si ripercuotono solo negli anni successivi (dopo la legislatura), mentre il beneficio politico è immediato. Le corrispondenti uscite supplementari si ripercuoterebbero negativamente sull'andamento del debito e provocherebbero una restrizione del futuro margine di manovra politico-finanziario. Un freno all'indebitamento nell'ottica dei risultati richiederebbe di risolvere il problema di questo falso incentivo. Inoltre, l'introduzione di un'ulteriore regola aumenterebbe ancor più la complessità del sistema.

---

### **Interazione tra conto economico e regole di gestione finanziaria nei Cantoni**

La presentazione dei conti dei Cantoni è effettuata nell'ottica dei risultati. Essi non tengono un conto di finanziamento. Inoltre, il Modello di presentazione dei conti armonizzato per i Cantoni e i Comuni (MPCA2) comprende anche un bilancio e un conto degli investimenti. Nella legge modello sulle finanze dei Cantoni e dei Comuni, licenziata come raccomandazione dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze il 25 gennaio 2008, sono disciplinati il *pareggio di bilancio* e il *contenimento del debito*:

- da un lato, il risultato cumulato del conto economico deve essere in pareggio a medio termine, ciò significa che se si considera un intero ciclo congiunturale, all'inizio e alla fine del periodo il capitale proprio deve essere uguale;
- inoltre, l'aumento del capitale di terzi proveniente dall'attività d'investimento deve essere limitato. Nel preventivo il grado di autofinanziamento degli investimenti netti deve ammontare almeno all'80 per cento, qualora il quoziente d'indebitamento netto (capitale di terzi meno beni patrimoniali riferiti al ricavo fiscale) superi il 200 per cento. Con un grado di autofinanziamento superiore al 100 per cento i debiti possono essere abbattuti, un valore al di sotto di questa soglia comporta un nuovo indebitamento.

La legge modello serve da orientamento per i Cantoni. Nell'attuazione delle regole di gestione finanziaria essi possono tuttavia tenere conto delle proprie esigenze. Quasi tutti i Cantoni applicano una *regola di politica di bilancio* a partire dal *saldo del conto economico*. Al riguardo, singoli Cantoni non vanno oltre una formulazione generica che richiede il pareggio di bilancio a medio termine. Altri esigono per contro il rispetto di determinati limiti massimi per il deficit o addirittura il pareggio di bilancio annuo. I Cantoni non prevedono di tenere conto esplicitamente della situazione congiunturale come invece accade nel freno all'indebitamento della Confederazione. La direttiva del pareggio a medio termine permette tuttavia di tenere conto delle oscillazioni congiunturali. In diversi Cantoni sono inoltre previste clausole derogatorie che ammettono una violazione delle regole (ad es. crolli congiunturali, catastrofi naturali).

Meno diffuse sono le regole che prevedono un *contenimento del nuovo indebitamento da attività d'investimento*. Circa un terzo dei Cantoni applica valori soglia per il grado di autofinanziamento. A seconda del Cantone variano dal 70 al 100 per cento e devono essere rispettati annualmente oppure sul medio termine. L'obbligo di rispettare questi obiettivi può essere vincolato a condizioni. Solo pochi Cantoni applicano una normativa che stabilisce un nesso diretto con il volume del debito. Il gettito fiscale o il prodotto interno lordo fungono da valori di riferimento. Come per le regole riguardanti il pareggio di bilancio, anche in questo caso esistono clausole derogatorie che permettono di superare i valori soglia.

---

### *Eventuale modifica costituzionale*

Secondo la Costituzione (art. 126 cpv. 2-4 Cost.) il freno all'indebitamento si basa sulle uscite ed entrate e quindi sul conto di finanziamento (prima conto finanziario). Anche nel messaggio sul freno all'indebitamento<sup>46</sup> si è discusso in dettaglio l'orientamento al conto economico, che alla fine è stato respinto. Se si articolasse il freno all'indebitamento secondo il conto economico sulla base di una semplice modifica di legge, ci si scosterebbe dal tenore esplicito della Costituzione federale ma anche dalle esperienze rappresentative fatte in questo campo. Anche solo per questi due motivi si potrebbe mettere in discussione un passaggio al conto economico.

Se la nuova impostazione provocasse anche un allentamento considerevole del freno all'indebitamento, non si rispetterebbe più la Costituzione federale. Le spiegazioni di cui sopra concernenti gli investimenti mostrano che ciò sarebbe il caso se il freno all'indebitamento fosse articolato in funzione del conto economico. Infatti, senza un'ulteriore regolamentazione delle uscite per investimenti, il cambiamento di sistema comporterebbe un sensibile allentamento delle prescrizioni.

### *Conclusione*

Nonostante determinati vantaggi (contabilizzazione periodizzata, semplificazione della presentazione dei conti attraverso la rinuncia al conto di finanziamento), il passaggio al freno all'indebitamento in un'ottica dei risultati comporterebbe maggiori svantaggi. Questo passaggio determinerebbe anche il cambiamento del valore obiettivo del freno all'indebitamento (capitale proprio anziché debito lordo) e tendenzialmente allenterebbe tale strumento. A differenza del conto di finanziamento, per definizione il conto economico non espone tutte le spese autorizzate: le uscite per investimenti della Confederazione sono inserite nel conto economico solo nel quadro degli ammortamenti. Un freno all'indebitamento nell'ottica dei risultati richiederebbe una soluzione per il conseguente falso incentivo a ulteriori picchi d'investimento. La complessità del freno all'indebitamento aumenterebbe. Sarebbe inoltre difficile evitare una modifica costituzionale, dato che il mandato costituzionale si riferisce al conto di finanziamento e chiede alla Confederazione di equilibrare a lungo termine le sue uscite ed entrate.

---

<sup>46</sup> FF 2000 4047, n. 1.6.1 (Quali parametri di riferimento?)

### 5.2.3 Integrazione dei conti speciali

*Il freno all'indebitamento non copre tutte le uscite della Confederazione. Le uscite dei conti speciali ne sono escluse. Nonostante l'integrazione dei conti speciali possa aumentare ulteriormente la trasparenza della presentazione dei conti, gli svantaggi sarebbero preponderanti in quanto entrambe le soluzioni possibili (raggruppamento nell'ottica dei risultati o nell'ottica di finanziamento) comporterebbero problemi con gli investimenti e i picchi di investimento.*

#### *Esposizione del problema*

I conti speciali sono conti annuali di unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata e dei fondi della Confederazione che tengono una contabilità propria, nel caso in cui l'Assemblea federale sia tenuta ad approvarla (art. 5 lett. b LFC). Sono tenuti per il Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP), il fondo infrastrutturale, il settore dei PF e la Regia federale degli alcool<sup>47</sup>.

I conti speciali non sottostanno al freno all'indebitamento dato che quest'ultimo si riferisce solo al bilancio della Confederazione<sup>48</sup>. Il postulato Fischer Roland (12.3552) chiede invece di esaminare l'assoggettamento dei conti speciali sulla base di un consolidamento. I conti speciali ostacolerebbero la trasparenza contabile, poiché al momento è quasi impossibile determinare a quanto ammontano le uscite per investimenti complessive della Confederazione. Inoltre, il saldo contabile della Confederazione non verrebbe riprodotto correttamente.

Per quanto riguarda i conti speciali, il postulato Fischer persegue due obiettivi. Da un lato, l'aumento della *trasparenza nella contabilità*, esponendo tutte le uscite per investimenti della Confederazione, e, dall'altro lato, l'integrazione dei conti speciali che permetterà di migliorare l'*efficacia del freno all'indebitamento*.

#### *Trasparenza della presentazione dei conti*

Con il conto di finanziamento del settore parziale Confederazione la statistica finanziaria fornisce una panoramica delle entrate e delle uscite per investimenti della Confederazione (conto della Confederazione compresi i conti speciali) e mostra anche il corrispondente saldo<sup>49</sup>.

Il consuntivo della Confederazione comprende il conto della Confederazione nonché i conti speciali (art. 5 LFC). Questi ultimi sono esposti separatamente e non vengono consolidati con il conto della Confederazione. All'interno del conto della Confederazione viene tuttavia mostrata una panoramica consolidata ai sensi di un'informazione aggiuntiva per gli investimenti<sup>50</sup> e il settore di compiti trasporti<sup>51</sup>, il quale è fortemente correlato ai due fondi corrispondenti.

---

<sup>47</sup> Nei prossimi anni la Regia federale degli alcool, per la quale si tiene anche un conto speciale, verrà integrata nell'Amministrazione federale delle dogane e pertanto non è analizzata in questa sede.

<sup>48</sup> La gestione globale delle finanze federali secondo la LFC (Capitolo 3), basata sul freno all'indebitamento, non comprende i conti speciali.

<sup>49</sup> Cfr. <http://www.evf.admin.ch/i/dokumentation/finanzstatistik/index.php>

<sup>50</sup> Cfr. Consuntivo 2012, volume 1, numero 25, conto degli investimenti.

<sup>51</sup> Cfr. ad esempio Preventivo 2014, Volume 3, numero 23, Trasporti.

Si prevede inoltre di ampliare ulteriormente il rendiconto concernente l'evoluzione degli investimenti (cfr. al riguardo il n. 5.2.1). Ciò può avvenire indipendentemente dall'integrazione dei conti speciali nel campo di applicazione del freno all'indebitamento.

### *Efficacia del freno all'indebitamento*

L'integrazione dei conti speciali richiede un consolidamento, ossia un raggruppamento di singoli conti previa eliminazione delle cosiddette interrelazioni interne<sup>52</sup>. Ciò può essere effettuato in due ottiche diverse:

- consolidamento nell'*ottica dei risultati*: corrisponderebbe al modo di procedere che è stato scelto anche per il conto consolidato della Confederazione. Nel caso di un freno all'indebitamento basato sul conto economico, gli svantaggi sarebbero tuttavia preponderanti (cfr. n. 5.2.2). Il problema principale sarebbe proprio la gestione degli investimenti, che sarebbe possibile solo con regole supplementari (poco chiare e complicate). L'integrazione dei conti speciali riferiti agli investimenti (i fondi per i trasporti) inasprirebbe questa problematica;
- consolidamento nell'*ottica di finanziamento*: i vantaggi ottenuti trasferendo gli investimenti nei conti speciali (Fondo FTP e fondo infrastrutturale) si trasformerebbero in problemi rilevanti in caso di reintegrazione. Dato che anche le uscite dei conti speciali sarebbero sottoposte al freno all'indebitamento, il trattamento dei picchi d'investimento si complicherebbe notevolmente.

Per i fondi finalizzati all'«esercizio permanente» e non primariamente all'attenuazione dei picchi d'investimento, ma che (i) mirano a un finanziamento garantito dell'attività d'investimento e (ii) impediscono una concorrenza tra nuovi investimenti, da un lato, e investimenti sostitutivi e manutenzione, dall'altro lato, la situazione è in parte diversa. Questo concerne il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer) già deciso dal Parlamento e l'analogo fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) proposto dal Consiglio federale. Fintanto che questi fondi vengono finanziati interamente tramite il bilancio della Confederazione, ossia tramite entrate a destinazione vincolata o versamenti supplementari, anche il loro finanziamento soggiace al freno all'indebitamento. Pertanto, non si impone la necessità di sottoporre direttamente questi fondi al freno all'indebitamento. Inoltre, ad eccezione del Fondo FTP, questi fondi non possono indebitarsi.

Occorre inoltre precisare che la disposizione costituzionale in vigore permetterebbe di estendere il campo di applicazione del freno all'indebitamento ai conti speciali, poiché il testo della Costituzione menziona il «conto di Stato» (art. 126 cpv. 4 Cost.); questo comprende anche – oltre al conto della Confederazione (Amministrazione federale centrale) – i conti speciali.

---

<sup>52</sup> Ad esempio eliminazione di un trasferimento dal conto della Confederazione al conto speciale a favore della presa in considerazione delle uscite – con incidenza verso l'esterno – a carico del conto speciale.

### *Conclusione*

Anche se un'integrazione diretta dei conti speciali nel campo d'applicazione del freno all'indebitamento potrebbe migliorare la trasparenza della presentazione dei conti, questo obiettivo può essere conseguito anche con una rappresentazione consolidata dell'evoluzione degli investimenti nel preventivo e nel consuntivo nonché nella statistica finanziaria (settore parziale Confederazione).

Gli svantaggi sono più importanti dei vantaggi. Un consolidamento nell'ottica dei risultati significa che anche il freno all'indebitamento deve passare all'ottica dei risultati. Questo comporterebbe la perdita di una visione globale delle attività pianificate e corrispondenti problemi d'incentivazione (cfr. n. 5.2.2).

Se si effettuasse il consolidamento nell'ottica di finanziamento, la soluzione per i picchi d'investimento adottata con i conti speciali verrebbe meno. Del resto, attualmente i conti speciali – e ciò vale anche per le soluzioni consistenti nella costituzione di fondi prevedibili per un futuro prossimo – soggiacciono indirettamente al freno all'indebitamento poiché sono alimentati tramite il bilancio federale. Se i fondi non possono indebitarsi e la restituzione dei prestiti di tesoreria è assicurata (cfr. n. 5.3.4), l'efficacia del freno all'indebitamento è garantita. Per questi motivi secondo il Consiglio federale un'integrazione dei conti speciali non è raccomandabile.

### **5.2.4 Applicazione del freno all'indebitamento a determinati settori di compiti**

*Una ripartizione del limite delle uscite tra i settori di compiti non si presta al raggiungimento degli obiettivi e presenterebbe considerevoli svantaggi. L'approccio sinora utilizzato dal Consiglio federale, ossia la definizione di obiettivi di crescita per i settori di compiti, tiene meglio conto della richiesta di impedire spiazzamenti indesiderati nel bilancio della Confederazione.*

#### *Esposizione del problema*

Il postulato Graber (10.4022) alla base del rapporto chiede di applicare il freno all'indebitamento anche a settori di compiti specifici, partendo dal presupposto che nel quadro del freno all'indebitamento soprattutto gli investimenti possono essere spiazzati da settori di compiti in forte crescita.

#### *Analisi e discussione*

Per l'attuazione di un freno all'indebitamento «settoriale», il limite delle uscite dovrebbe essere ripartito tra i singoli settori di compiti o per lo meno tra i settori rilevanti in questo contesto e prevedere un limite residuo per gli altri settori. Sarebbe molto simile a una destinazione vincolate di entrate, come nel caso dell'attuale finanziamento speciale del traffico stradale. Sotto il profilo della politica finanziaria, tali destinazioni vincolate hanno come effetto indesiderato il fatto di limitare la flessibilità del bilancio. La difficoltà principale delle destinazioni vincolate, e quindi analogamente dei limiti delle uscite settoriali, è la loro rigidità. Dal punto di vista politico sono difficili da adeguare alle nuove esigenze e in caso di difficoltà finanziarie ostacolano un interven-

to a breve termine. Inoltre possono essere inefficienti dato che il livello delle uscite nei settori di compiti interessati dipende da decisioni precedenti anziché dalle effettive necessità.

Infine, una ripartizione del limite complessivo delle uscite tra i settori di compiti potrebbe risolvere al massimo in modo parziale il problema della struttura del preventivo (possibile spiazzamento di determinati compiti). Effetti di spiazzamento possono verificarsi anche all'interno di un settore di compiti come, ad esempio, quello delle strade nazionali o dell'infrastruttura ferroviaria. In questi settori di compiti un'applicazione settoriale del freno all'indebitamento non risolverebbe il problema, ma lo sposterebbe solo dal livello del bilancio complessivo a quello dei settori di compiti. Infine, anche la trasparenza del bilancio della Confederazione ne soffrirebbe, dato che la visione d'insieme del bilancio verrebbe assopita.

Anche per un altro motivo l'approccio proposto può influenzare solo limitatamente la struttura del preventivo in relazione agli investimenti. Infatti, l'attribuzione di risorse ai settori di compiti non garantisce ancora che si eseguano effettivamente investimenti (ad es. investimenti di ampliamento e di sostituzione) anziché uscite correnti a favore, ad esempio, dell'esercizio. Soprattutto nel settore dei trasporti la concorrenza tra mezzi per investimenti e mezzi destinati a uscite d'esercizio riveste notevole importanza.

### *Conclusioni*

In vista di una struttura budgetaria economicamente sana, il Consiglio federale ha sviluppato un'altra soluzione. Nel quadro della verifica dei compiti ha definito obiettivi di crescita per le uscite secondo i settori di compiti per il periodo 2008–2015. Nel quadro del Programma di legislatura 2011–2015 si è posto come obiettivo di definire in futuro, prima di ogni periodo di legislatura, un simile profilo delle priorità per gli otto anni successivi. Questo presuppone che il Consiglio federale si occupi per tempo delle prospettive politico-finanziarie della decade successiva. Inoltre, anche sotto il profilo tecnico deve rilevare per tempo il fabbisogno di uscite e fissare priorità politiche.

Questo periodo di osservazione, che va oltre la pianificazione finanziaria ordinaria, deve permettere di individuare tempestivamente eventuali sviluppi negativi (ad es. crescita sproporzionale di determinati settori di compiti oppure effetti indesiderati di spiazzamento) e, se del caso, di adottare misure. In futuro il Consiglio federale pubblicherà nel piano finanziario di legislatura i corrispondenti scenari e le sue priorità in materia di politica della spesa pubblica. Il Parlamento avrà così anche la possibilità di influenzare le priorità in materia di politica della spesa pubblica tramite decisioni di pianificazione o decisioni di fondo. Questo strumentario è orientato agli obiettivi ed è sufficiente a garantire una struttura di bilancio sana, tanto più che di regola non subentreranno effetti di spiazzamento né a breve termine né improvvisamente.

## 5.3 Attuazione del freno all'indebitamento

### 5.3.1 Importanza delle entrate

*Le entrate rivestono un ruolo fondamentale nel freno all'indebitamento perché, rettificando degli influssi congiunturali, determinano il limite delle uscite. I presupposti per svolgere questo ruolo sono stime affidabili delle entrate e una stretta correlazione tra evoluzione del PIL ed evoluzione delle entrate. Come emerge dalle analisi statistiche, entrambi i presupposti sono soddisfatti.*

#### *Esposizione del problema*

Dall'introduzione del freno all'indebitamento le uscite della Confederazione si orientano alle entrate rettificata in funzione della congiuntura del corrispondente anno. Unitamente alle previsioni congiunturali, le stime delle entrate sono quindi fondamentali per le direttive relative alle uscite. Secondo il concetto del freno all'indebitamento, nel conto di compensazione gli accrediti e gli addebiti provenienti da errori di previsione dovrebbero essere in equilibrio. Questo presuppone che le entrate preventivate si basino su una stima affidabile e che non siano sistematicamente né troppo elevate né troppo basse. In altre parole, gli errori di previsione dovrebbero compensarsi nel corso del tempo.

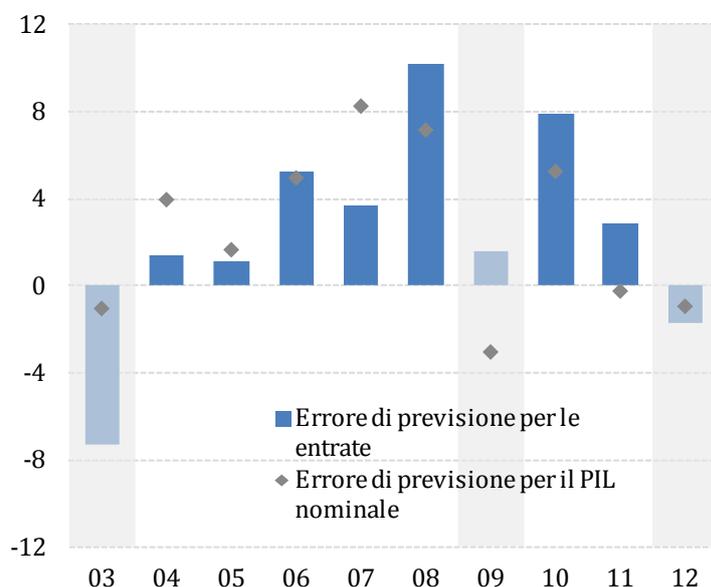
La regola delle spese del freno all'indebitamento implica che le entrate della Confederazione si sviluppino in media proporzionalmente al prodotto interno lordo (cfr. riquadro). Per rettificare le entrate degli influssi congiunturali si utilizza il fattore congiunturale direttamente sulle entrate. Ciò è riconducibile all'ipotesi, da verificare, che le entrate si sviluppino nella stessa misura del PIL (elasticità del PIL a breve termine pari a 1).

#### *Analisi degli errori di previsione*

La figura 18 mostra gli errori di previsione delle entrate ordinarie dall'introduzione del freno all'indebitamento nel 2003. Gli errori di previsione sono espressi in percento dei valori di preventivo al fine di rendere possibile un paragone temporale. Un errore di previsione positivo significa che le entrate effettive hanno superato i valori iscritti a preventivo (scostamento per eccesso). Un errore negativo corrisponde quindi a una sopravvalutazione (scostamento per difetto). Nel 2003, con un errore di previsione negativo del 7,3 per cento, si è verificata la maggiore sopravvalutazione delle entrate ordinarie. Con un valore del 10,2 per cento, il 2008 registra lo scostamento positivo più consistente, vale a dire una sottovalutazione nel preventivo.

Gli errori di previsione delle entrate mettono in evidenza uno schema congiunturale: in una fase di crescita debole o in una recessione (in grigio nella figura 18) gli errori sono negativi (2003, 2012) oppure, come nel 2009, nettamente più contenuti rispetto agli anni di forte crescita precedenti o successivi. In base al periodo considerato, in tempi di congiuntura favorevole gli errori di previsione sono invece quasi sempre positivi.

Figura 18: Errori di previsione delle entrate ordinarie (in % dei valori di preventivo; su sfondo grigio gli anni di crescita debole o gli anni di recessione)



Una previsione corrisponde alle aspettative quando nel preventivo le entrate non vengono né sovrastimate né sottostimate *sistematicamente*. Per il periodo tra il 2003 e il 2012 i risultati mostrano (tramite regressione degli errori di previsione a una costante) che l'errore di previsione medio ammonta a +2,5 per cento. Tuttavia questo valore non è significativo sotto il profilo statistico, infatti le variazioni annuali delle entrate e gli errori di previsione che ne derivano, sono troppo importanti per escludere l'influenza di elementi casuali. Lo stesso quadro si presenta nel caso di periodi di osservazione diversi o anche più lunghi.

Dato che l'obiettivo è un errore di previsione medio pari a zero, per le stime delle entrate vi era potenziale di miglioramento. A tal fine, in vista del Preventivo 2012 sono stati adeguati i metodi di stima dell'imposta preventiva e delle entrate non fiscali.

Nella figura 18 sono illustrati anche gli errori di previsione del prodotto interno lordo nominale (PIL; rombi grigi), che risulta dal calcolo della differenza percentuale tra il prodotto interno lordo nominale atteso al momento della preventivazione (livello in mia.) e il prodotto interno lordo effettivamente realizzato. In questo ambito è possibile constatare come la qualità delle stime delle entrate dipenda dalle previsioni economiche. Questo si riscontra anche a livello statistico con un coefficiente di correlazione tra entrambe le serie di 0,69. Il coefficiente di determinazione che ne deriva (coefficiente al quadrato) mostra che gli errori di previsione del PIL tra il 2003 e il 2012 spiegano circa la metà dello spettro degli errori di stima delle entrate.

#### *Evoluzione delle entrate a breve termine*

Oltre alla qualità delle previsioni (affidabilità delle previsioni) anche il comportamento congiunturale delle entrate della Confederazione svolge un ruolo centrale nella concezione del freno all'indebitamento. Come emerge da diverse analisi preliminari realizzate nella fase di progetta-

zione del freno all'indebitamento, a breve termine le entrate della Confederazione reagiscono proporzionalmente ai cambiamenti del prodotto interno lordo. In base a ciò è stata ideata la regola delle spese del freno all'indebitamento: le entrate possono scostarsi dalle uscite in misura dell'output gap (in %). In altre parole si presuppone implicitamente un'elasticità delle entrate a breve termine rispetto al PIL pari a uno (cfr. l'allegato 4 per informazioni di base sull'elasticità). L'elasticità delle entrate dipende fortemente dal sistema fiscale e può variare a seguito di adeguamenti tariffari o di altre riforme fiscali. Se l'effettiva elasticità delle entrate rispetto al PIL variasse e si scostasse quindi dal valore uno, secondo l'impostazione attuale del freno all'indebitamento ciò avrebbe conseguenze indesiderate per la sua reattività congiunturale. Nel caso di un'elasticità rispetto al PIL superiore a uno si sottostimerebbe la flessione delle entrate causata dalla congiuntura, e in fase di recessione la Confederazione sarebbe costretta a effettuare risparmi prociclici.

Dalle analisi aggiornate emerge che, dall'introduzione del freno all'indebitamento, l'elasticità delle entrate a breve termine non è cambiata sostanzialmente. Secondo le analisi, per le entrate rettificata l'elasticità è leggermente superiore a uno (1,06; cfr. allegato 4 per i dettagli sulla stima).

---

#### **Il freno all'indebitamento e l'elasticità delle entrate rispetto al PIL**

L'applicazione del freno all'indebitamento presuppone che le entrate della Confederazione siano suddivise in una componente strutturale e una congiunturale. Secondo la regola di base, le uscite ammesse si orientano alle entrate strutturali (cfr. n. 2.3). Queste ultime vengono determinate con l'aiuto del fattore congiunturale (rapporto tendenza reale del PIL e PIL effettivo), che è una misura per l'output gap o la situazione congiunturale. La regola di base suppone che le entrate si sviluppino proporzionalmente al fattore congiunturale. In altre parole, il concetto del freno all'indebitamento si basa su un'elasticità delle entrate pari a uno, e questo in relazione al gap di produzione. Una stima empirica di questa elasticità è tuttavia difficile, perché non è possibile osservare direttamente la lacuna di produzione. I risultati dipendono quindi fortemente dal metodo impiegato per stimare il gap di produzione.

Alcune ipotesi dimostrano però che il freno all'indebitamento implica anche un'evoluzione proporzionale delle entrate in relazione al PIL. È il caso quando sia il PIL tendenziale sia la tendenza delle entrate non sono influenzate da variazioni a breve termine del PIL. Contrariamente all'elasticità delle entrate in relazione al gap di produzione, la correlazione tra entrate e PIL è stata analizzata più volte.

---

#### *Evoluzione delle entrate a lungo termine*

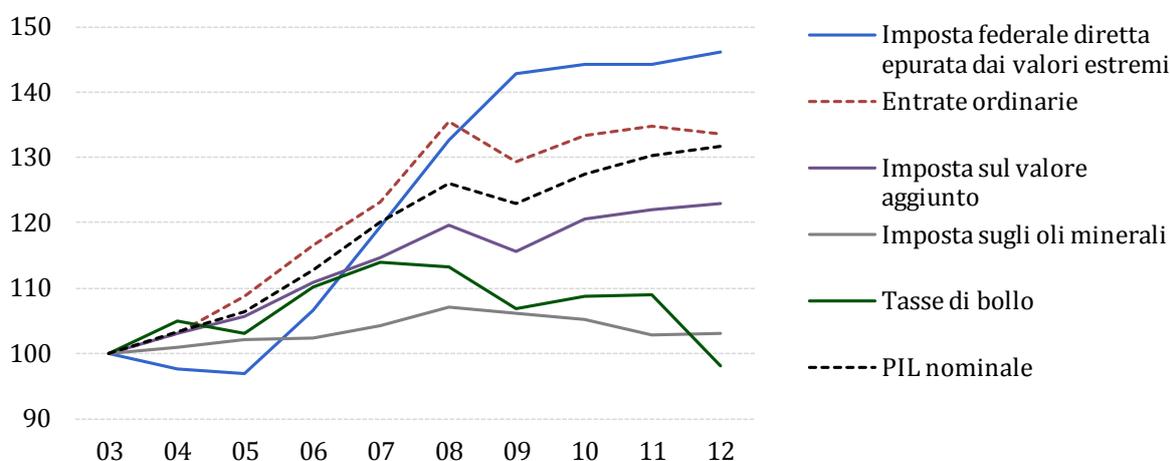
Mentre l'elasticità a breve termine misura il modo in cui le entrate reagiscono alle fluttuazioni congiunturali, l'elasticità a lungo termine rispetto al PIL indica in quale misura le entrate dipendano tendenzialmente, ossia *indipendentemente* dalla congiuntura, dall'evoluzione del prodotto interno lordo. L'elasticità delle entrate a lungo termine rispetto al PIL svolge un ruolo secondario nell'ambito di una politica finanziaria passiva e anticiclica. Alla luce della stabilizzazione delle uscite – un obiettivo dichiarato del Consiglio federale – è però importante, poiché quest'ultima presuppone un'elasticità a lungo termine rispetto al PIL pari a uno.

Gli studi mostrano un'elasticità a lungo termine vicina a uno (1,04 per le entrate ordinarie, non rettificata; per i dettagli riguardanti questa stima si veda l'allegato 4). Alla luce della composi-

zione molto eterogenea delle entrate, il motivo per l'evoluzione proporzionale del totale delle entrate dovrebbe risiedere nella volontà politica di mantenere stabile l'aliquota d'imposizione.

Nel periodo considerato, dall'introduzione del freno all'indebitamento l'imposta federale diretta presenta la dinamica maggiore (ca. il 50 % in più dell'evoluzione del PIL; cfr. figura 19); sono però incluse anche tutte le riforme fiscali che dal 2010 hanno fortemente indebolito la crescita. L'imposta sul valore aggiunto registra un'evoluzione simile a quella del PIL, mentre l'imposta sugli oli minerali resta praticamente invariata. Le tasse di bollo dipendono fortemente dall'evoluzione dell'economia e delle borse.

Figura 19: Evoluzione di determinate entrate fiscali a confronto (indicizzate: 2003=100; IVA e tasse di bollo rettificate dei fattori straordinari)



L'imposta federale diretta presenta (escludendo le riforme) un'elasticità a lungo termine delle entrate pari a due, il che significa che le entrate aumentano mediamente due volte più rapidamente del PIL nominale. Non è facile determinarne le cause. Un motivo importante potrebbe risiedere nel cambiamento strutturale del mercato del lavoro: oltre all'aumento reale del salario si registra anche una tendenza a esercitare attività maggiormente remunerate. Entrambi i fattori comportano uno spostamento costante a livelli di progressione superiori. Una parte dell'aumento sproporzionato delle entrate viene impiegato per effettuare riforme fiscali e mitigare così l'onere supplementare causato dalla progressione. Inoltre, il considerevole aumento delle entrate in ambito di imposta federale diretta negli ultimi dieci anni è imputabile anche alla forte immigrazione di persone fisiche e giuridiche.

L'evoluzione delle entrate in ambito di imposta federale diretta e il suo peso sempre maggiore nel bilancio (fine 2012 quasi il 30 %) sono fondamentali per il bilancio della Confederazione, poiché finanziano l'evoluzione modesta o in regresso delle altre entrate, come nel caso dell'imposta sugli oli minerali e delle tasse di bollo. Come indica il rapido aumento tra il 2006 e il 2009, non è possibile escludere variazioni importanti difficilmente prevedibili.

## Conclusione

In media, durante gli ultimi dieci anni le entrate sono state sottostimate nel preventivo. La causa principale di tale errore di previsione dovrebbe essere stata eliminata, in particolare grazie al nuovo metodo di stima per l'imposta preventiva. Dal punto di vista statistico, gli scostamenti non sono significativi, per cui le stime delle entrate non sono falsate. Anche la stretta relazione tra evoluzione del PIL ed evoluzione delle entrate è confermata da analisi empiriche: le fluttuazioni delle entrate causate dalla congiuntura (in %) non superano l'evoluzione del PIL nominale. Il fattore congiunturale costituisce quindi un valore adeguato per compensare la fluttuazione delle entrate causata dalla congiuntura. A lungo termine, le dinamiche molto differenziate delle singole entrate presentano pure dei rischi, in particolare in ambito di imposta federale diretta, la quale assume viepiù importanza.

### 5.3.2 Calcolo del fattore congiunturale

*Il fattore congiunturale illustra le ripercussioni congiunturali del PIL sulle entrate. Il metodo di filtraggio utilizzato ha dato buoni risultati. Un periodo di calo congiunturale più lungo potrebbe causare difficoltà, poiché il metodo applicato lo interpreterebbe come strutturale. In questi periodi il freno all'indebitamento permette però di sostenere la congiuntura con uscite straordinarie. Il fattore congiunturale su base reale, così come impiegato attualmente, deve essere mantenuto.*

#### Esposizione del problema

Il fattore congiunturale (fattore  $k$ ) è l'unità di misura che esprime la capacità produttiva dell'economia. Lo scostamento dalla normale capacità produttiva (output gap o gap di produzione) è calcolato sulla base del PIL tendenziale, che viene determinato con un metodo di filtraggio statistico, anche se sarebbero disponibili altri metodi.

In questo contesto il postulato Graber (10.4022) si interroga sulla pertinenza del metodo per determinare il fattore  $k$ . Come per le entrate (cfr. n. 5.3.1), può inoltre essere esaminato se è possibile evitare errori di previsione sistematici. Altrimenti, il limite delle uscite secondo il freno all'indebitamento sarebbe troppo alto o troppo basso. Infine ci si può chiedere se sia stato corretto effettuare il calcolo sulla base di valori reali anziché nominali e se il comportamento ciclico del PIL nominale sia diverso da quello del PIL reale.

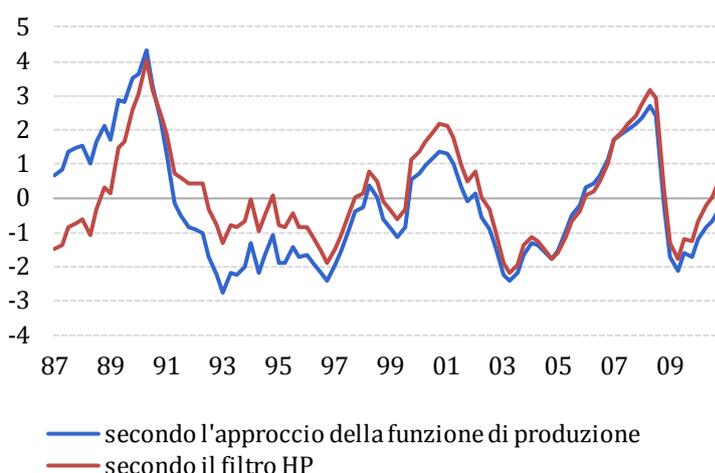
#### Metodo di stima per il PIL tendenziale

Il fattore  $k$  indica quale quota delle entrate è determinata dalla congiuntura e, quindi, non deve essere considerata per stabilire le uscite massime autorizzate al fine del livellamento delle uscite. La legge lo definisce come il rapporto tra PIL tendenziale e PIL effettivo (entrambi reali). Il PIL tendenziale è un'approssimazione del PIL potenziale, ossia la creazione di valore aggiunto da parte dell'economia nazionale in caso di utilizzo normale dei fattori di produzione, e dovrebbe indicare l'evoluzione del PIL rettificata degli influssi congiunturali. Per calcolare il PIL tendenziale vi sono *metodi statistici* che dividono la serie temporale del PIL in una componente tendenziale e una ciclica.

Invece di un'approssimazione tramite il PIL tendenziale, il PIL potenziale può essere stimato direttamente anche attraverso una *funzione di produzione*. Tale procedimento necessita di ulteriori ipotesi relative all'evoluzione del mercato del lavoro e dello stock di capitale economico globale. Devono essere formulate ipotesi anche riguardo all'evoluzione della produttività totale dei fattori. Il metodo della funzione di produzione permette una considerazione più completa delle evoluzioni del mercato del lavoro e finanziario rispetto a un metodo puramente statistico, dato che si basa su un numero maggiore di ipotesi economiche e di previsioni.

La figura 20 mostra i risultati dei metodi descritti per il calcolo del PIL tendenziale su base trimestrale. Entrambi i metodi sono impiegati dalla Banca nazionale svizzera (BNS)<sup>53</sup>. Il metodo statistico si basa sul metodo di filtraggio di Hodrick e Prescott (filtro HP). I risultati sono paragonabili a quelli del filtro HP modificato (HPm; cfr. n. 3.5) che, calcolato su base annua, viene impiegato per il freno all'indebitamento. Per meglio illustrare le differenze tra i due metodi vengono mostrate le differenze percentuali tra il PIL effettivo e il PIL tendenziale o potenziale determinato (cosiddetto output gap).

Figura 20: Metodi a confronto per la stima dell'output gap (output gap in %)



Fonte: BNS

I risultati mostrano che l'output gap, e il relativo PIL tendenziale o potenziale, calcolato con il filtro HP e quello determinato mediante l'approccio della funzione di produzione, a lungo termine hanno un'evoluzione simile. Nei singoli anni o nelle fasi congiunturali le differenze possono tuttavia essere rilevanti, come è possibile notare in particolare negli anni Novanta. Secondo l'approccio della funzione di produzione, tra il 1991 e il 1998 le capacità economiche sono state continuamente sottoutilizzate, in corrispondenza alla lenta ripresa dell'economia svizzera dopo la grave crisi immobiliare all'inizio degli anni Novanta. Il metodo del filtro HP, per contro, segnala un output gap negativo soltanto cinque trimestri dopo. Inoltre questo gap negativo è stato colmato temporaneamente già dopo circa due anni.

<sup>53</sup> Cfr. Rudolf, B. e M. Zurlinden (2011), *Potenzialoutput und Outputlücke aus geldpolitischer Sicht*; in: Die Volkswirtschaft 6/2011.

Questo fenomeno è noto e costituisce la differenza principale tra i due metodi. Mentre il metodo del filtro HP interpreta sviluppi persistenti come strutturali, l'approccio della funzione di produzione può considerare una debole crescita duratura come sottoutilizzo congiunturale, e quindi temporaneo, delle capacità di produzione.

Per quanto concerne il freno all'indebitamento, negli anni Novanta una politica finanziaria orientata al PIL tendenziale, conformemente al principio del filtro HP, sarebbe stata troppo restrittiva e avrebbe accentuato la fase congiunturale recessiva di quegli anni, se non fossero state decise uscite straordinarie per sostenere la congiuntura. Diversi motivi spiegano perché, nel quadro del freno all'indebitamento, per il calcolo del PIL tendenziale sia stato scelto ugualmente un metodo di filtraggio statistico.

I metodi di filtraggio a variabile unica, che includono anche il metodo del filtro HP modificato per il calcolo del fattore  $k$ , si caratterizzano per la loro semplicità e per le poche esigenze in materia di dati. Il PIL tendenziale può essere determinato direttamente da una serie temporale e dalla previsione del PIL reale, senza dover formulare ulteriori ipotesi. I fattori  $k$  calcolati nel quadro del preventivo o del consuntivo possono quindi essere verificati da esperti interessati. Per contro, nel caso dell'approccio della funzione di produzione, a causa del gran numero di ipotesi e dati persino per gli esperti è difficile esaminare i risultati.

Oltre alla comunicazione e alla trasparenza dei dati anche l'obiettivo del freno all'indebitamento è stato determinante per la scelta del metodo del filtro HP modificato. Con esso le entrate e le uscite della Confederazione devono essere in equilibrio a lungo termine. L'obiettivo principale del freno all'indebitamento è quindi la stabilizzazione nominale del debito. Questo obiettivo può essere raggiunto soltanto se i deficit e le eccedenze congiunturali si compensano nel corso degli anni. In altre parole, il metodo per determinare i cicli congiunturali e quindi i fattori  $k$  deve fornire risultati *simmetrici*. Soltanto i metodi statistici possono garantire tali risultati, mentre gli approcci che si avvalgono di funzioni di produzione, come illustrato più sopra, non forniscono necessariamente cicli congiunturali simmetrici. In determinate situazioni le prescrizioni della Costituzione federale non potrebbero quindi essere rispettate.

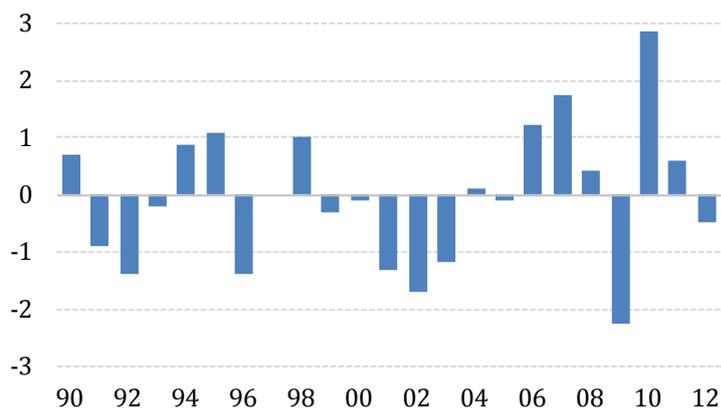
La problematica dei lunghi periodi di debole crescita e del relativo rischio di una politica finanziaria prociclica viene mitigata dall'impostazione flessibile del freno all'indebitamento. In simili casi esiste la possibilità di effettuare spese straordinarie e di sostenere in tal modo ulteriormente la domanda economica.

#### *Affidabilità della previsione del fattore $k$*

Nel preventivo il limite delle uscite dipende anche dalla previsione dei fattori  $k$ , oltre che dalle stime delle entrate (si veda il n. 5.3.1 in merito alla loro qualità). Al momento dell'elaborazione del consuntivo, per i fattori  $k$  risultano nuovi valori, determinati in base al PIL effettivo. Con la revisione del fattore  $k$  risultano scostamenti tra il limite delle uscite determinato nel preventivo e quello fissato in seguito nel consuntivo. Queste differenze vengono registrate nel conto di compensazione. Come per le stime delle entrate, anche per gli errori di previsione dei fattori  $k$  è importante che i relativi accrediti e addebiti nel conto di compensazione si compensino nel corso del tempo. Altrimenti sul conto di compensazione si accumulerebbe un disavanzo o un'eccedenza permanenti.

La seguente figura 21 mostra la differenza in per cento dei fattori k stimati nel preventivo e di quelli determinati effettivamente in seguito nel quadro del consuntivo. I valori per il periodo antecedente all'introduzione del freno all'indebitamento poggiano sulle simulazioni di Geier (2011)<sup>54</sup>, effettuate sulla base di dati previsionali empirici.

*Figura 21: Differenza tra il fattore congiunturale del preventivo e quello del consuntivo (in %; + sovrastima/sottostima)*



Gli scostamenti tra il fattore k del preventivo e quello del consuntivo sono contenuti. Risultano differenze più importanti in particolare durante svolte congiunturali, come ad esempio nel 2009 e nel 2010, quando il fattore k non ha anticipato correttamente in fase di preventivo né la forte recessione del 2009 né la notevole ripresa dell'anno successivo.

Più importante degli scostamenti nei singoli anni è, come già menzionato più sopra, che gli errori di previsione dei fattori k non sono sistematici. Nel periodo considerato l'errore di previsione medio è praticamente nullo (-0,03 %), ragion per cui è possibile escludere un errore sistematico nella previsione dei fattori k. La previsione del fattore k dipende esclusivamente dalla previsione del PIL, che viene ripresa dal gruppo di esperti indipendenti per previsioni congiunturali della Confederazione.

#### *Considerazione dell'inflazione*

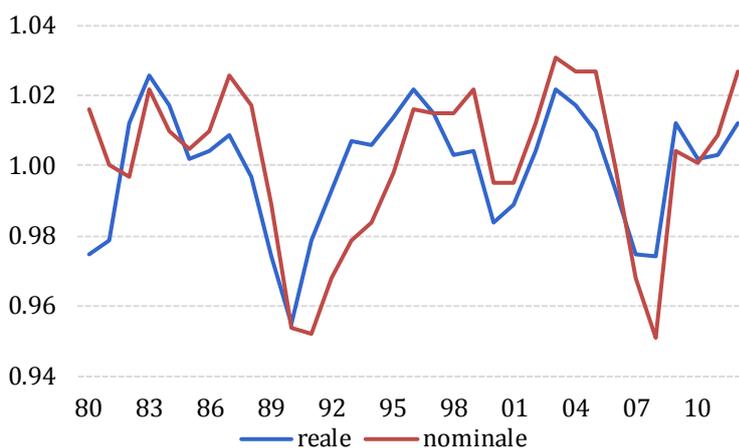
Il fattore k è calcolato sulla base di valori reali del PIL e del PIL tendenziale, ossia di valori corretti dell'inflazione. Entrate e uscite sono però valori nominali, che contengono una componente di prezzo. Le fluttuazioni congiunturali del livello dei prezzi non vengono quindi compensate dal fattore k. All'introduzione del freno all'indebitamento questa circostanza è stata motivata, da un canto, con il fatto che le previsioni dell'inflazione sono poco affidabili e sono legate a fluttuazioni del livello delle uscite massime ammesse. D'altro canto, l'obiettivo del freno all'indebitamento è di compensare le fluttuazioni congiunturali, che si evincono dal grado di utilizzo della capacità produttiva.

<sup>54</sup> Geier, A. (2011), Die Schuldenbremse des Bundes – Hintergründe und Wirkung, dissertazione Università di Neuchâtel.

Eventuali fluttuazioni cicliche dell'inflazione, non compensate dal fattore  $k$ , possono comportare fluttuazioni indesiderate del livello delle uscite. Tuttavia non è ancora chiaro se il fattore  $k$  sia lo strumento adatto per contrastare queste fluttuazioni, in particolare perché le fluttuazioni della componente del prezzo reagiscono in modo temporalmente differito rispetto alla congiuntura reale. Di conseguenza, un fattore  $k$  calcolato con valori nominali sarebbe meno sensibile alla congiuntura rispetto a quello utilizzato attualmente, e nel peggiore dei casi potrebbe addirittura reagire in modo prociclico.

La recessione dell'inizio degli anni Novanta illustra perfettamente quanto precede (cfr. figura 22). Mentre nel 1993 il fattore congiunturale mostrava un sottoutilizzo della capacità produttiva, il fattore  $k$ , basato su valori nominali del PIL, avrebbe permesso un deficit nel conto di finanziamento della Confederazione soltanto tre anni dopo e quindi avrebbe comportato una politica finanziaria prociclica. Questo sfasamento tra fattori  $k$  reali e nominali si riflette anche nella successiva ripresa alla fine degli anni Novanta.

Figura 22: Confronto tra fattore congiunturale nominale e reale



### Conclusione

Il fattore congiunturale indica in maniera realistica l'evoluzione della congiuntura. L'impiego del filtro HP modificato per calcolare il PIL tendenziale si è rivelato valido. Permangono anche i motivi per la scelta di un metodo statistico (verificabilità e trasparenza come pure risultati simmetrici). I fattori  $k$  impiegati nel preventivo hanno pure permesso di effettuare previsioni affidabili. Nel periodo preso in considerazione (1990-2012) l'errore di previsione medio è praticamente nullo. Vista la problematica illustrata, anche nell'ottica attuale l'uso di fattori congiunturali reali si è rivelata la giusta decisione, in particolare per quel che riguarda la compatibilità congiunturale del freno all'indebitamento.

### 5.3.3 Pianificazione finanziaria e aggiustamento del preventivo

*La pianificazione finanziaria comprende complessivamente quattro anni, il preventivo e i tre anni successivi del piano finanziario. L'aggiornamento annuale permette di concretizzare gradualmente le cifre («pianificazione finanziaria continua»). Le esperienze fatte dal 2003 mostrano che il rispetto del freno all'indebitamento negli anni di pianificazione finanziaria è una buona «linea direttiva» per contenere il più possibile successivi adeguamenti nel preventivo.*

#### *Esposizione del problema*

Una politica finanziaria costante è caratterizzata dal fatto che il preventivo segue la linea dell'ultimo piano finanziario (prevedibilità) e che rispetto al preventivo dell'anno precedente non comporta bruschi cambi di direzione (nessuno «stop and go»). Ciò è possibile soltanto se nell'anno di preventivo le correzioni necessarie rimangono contenute.

Secondo la Costituzione e la legge, i vincoli del freno all'indebitamento sono applicabili solo per il preventivo, ma non per il piano finanziario. Si pone quindi la questione se questo abbia avuto un effetto negativo sulla continuità della politica finanziaria.

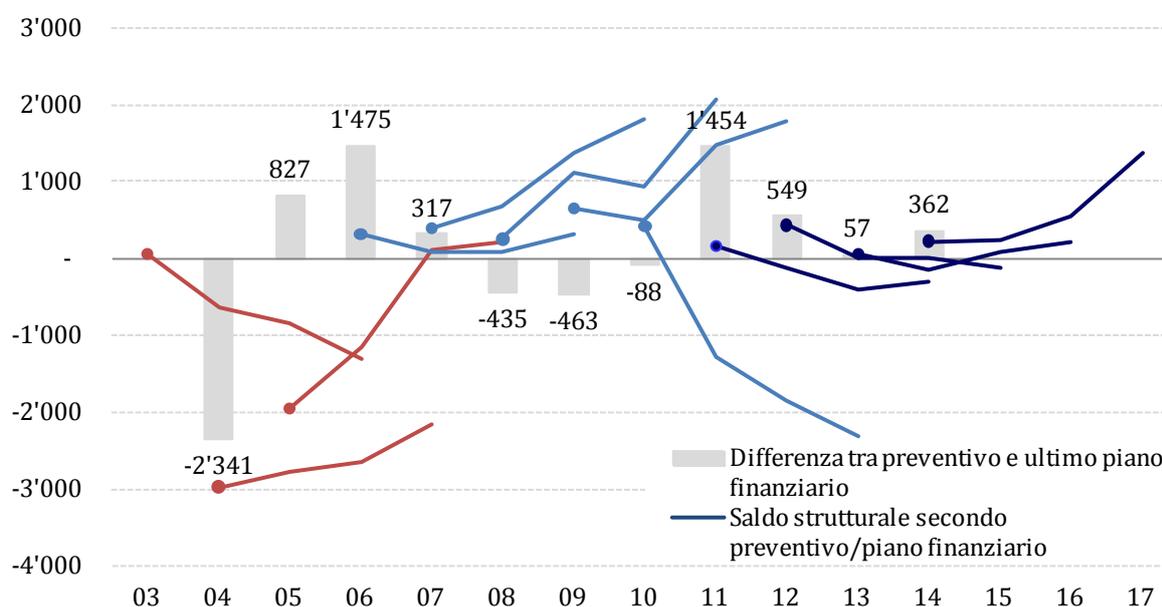
#### *Pianificazione finanziaria continua e freno all'indebitamento*

L'elaborazione di preventivo e piano finanziario avviene sotto forma di pianificazione continua, nel senso che entrambi si basano sul piano finanziario dell'anno precedente e vengono aggiornati con gli sviluppi avvenuti nel frattempo in ambito di entrate e di uscite. La figura 23 mostra l'evoluzione temporale del processo di preventivazione e della pianificazione finanziaria: sono rappresentati il saldo strutturale, ossia gli scostamenti dai vincoli del freno all'indebitamento secondo il preventivo e il piano finanziario (punti o linee) come pure la variazione del saldo strutturale del preventivo rispetto al piano finanziario precedente per lo stesso anno (colonne).

Tra il 2003 e il 2014 il saldo strutturale nell'anno di preventivo è cambiato mediamente di 760 milioni (1,4 % delle uscite; media degli scostamenti assoluti) rispetto al vecchio piano finanziario per lo stesso anno. Questo valore è caratterizzato dagli sforzi di consolidamento degli anni di introduzione. Dal 2007 al 2014 le variazioni medie erano inferiori (470 mio.; 0,8 % delle uscite).

In media il saldo strutturale del preventivo era migliore di quello del piano finanziario dell'anno precedente (2003-2014: +160 mio.). In percento delle uscite lo scarto è tuttavia modesto (+0,2 %).

Figura 23: Evoluzione del saldo strutturale nel preventivo e nel piano finanziario (P/PF; in mio.)



L'evoluzione dall'introduzione del freno all'indebitamento si può suddividere in tre fasi:

- Consolidamento 2003–2006*: gli anni di introduzione sono stati caratterizzati da un crollo inatteso delle entrate. È stato possibile approvare un preventivo conforme al freno all'indebitamento soltanto grazie a una disposizione transitoria nella legge federale sulle finanze della Confederazione. La disposizione transitoria ha permesso di correggere gradualmente lo squilibrio strutturale con l'ausilio di un piano di abbattimento. Dopo un nuovo calo massiccio delle entrate (-2,3 mia.) nel 2004, è stato possibile ridurre il deficit strutturale grazie ai programmi di sgravio del 2003 (volume annuo fino a 3,0 mia.) e del 2004 (volume annuo fino a 1,7 mia.) e al blocco dei crediti (2003–2005: volume annuo fino a 0,2 mia.).
- Boom e crisi 2007–2010*: dal 2006 sono sempre state preventivate eccedenze strutturali, nonostante il blocco dei crediti (-0,1 mia.) introdotto nel 2007. I piani finanziari approvati con i preventivi 2007–2009 contenevano eccedenze strutturali in netto aumento perché tenevano conto degli obiettivi di riduzione derivanti dalla verifica dei compiti (sgravi annui fino a 1,2 mia.). Gli obiettivi di riduzione sono però stati attuati solo in parte. La crisi economica e finanziaria si riflette in un saldo strutturale inferiore alla pianificazione dell'anno precedente a partire dal Preventivo 2008, che si spiega con le maggiori uscite per le misure di stabilizzazione congiunturale (2009/2010). Nell'anno di recessione 2009 si temeva che il crollo economico (il più forte dagli anni Settanta) portasse a una diminuzione duratura del PIL tendenziale; per questo motivo il Piano finanziario 2011–2013 presentava deficit strutturali in aumento.
- Debole crescita economica dal 2011 al 2014*: benché l'economia si sia ripresa rapidamente nel 2010, nel Preventivo 2011 si sono rese necessarie misure di consolidamento (-1,8

mia.) rapidamente attuabili. Per gli anni successivi, nel mese di settembre del 2010 il Consiglio federale ha presentato il Programma di consolidamento 2012-2013 (PCon 12/13; sgravi annui fino a 1,7 mia.). La chiusura dei conti 2010 è stata tuttavia migliore del previsto (ulteriori maggiori entrate di 1,5 mia.), motivo per cui la parte più piccola del PCon 12/13 non ancora attuata è stata sospesa. Nonostante una crescita economica moderata dovuta al debole dinamismo delle esportazioni, i preventivi per gli anni 2012-2014 mostrano una politica finanziaria costante con appuramenti relativamente modesti rispetto ai vecchi piani finanziari. Su richiesta del Parlamento e per creare un margine di manovra in materia di politica finanziaria, nel mese di dicembre del 2012 il Consiglio federale ha presentato il pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014 (PCon 2014; sgravi annui di 0,6 mia.). Le misure non figurano però nel Preventivo 2014 (bensì nel Piano finanziario 2015-2017) a causa del rinvio del pacchetto da parte del Consiglio nazionale.

### *Strumenti per l'aggiustamento del bilancio*

La tabella 7 mostra le possibilità a disposizione del Consiglio federale per un aggiustamento del bilancio sul fronte delle uscite. Più il tempo a disposizione per i preparativi è esiguo e l'estensione delle misure è ridotta, minore sarà il potenziale di sgravio degli strumenti. A breve termine le entrate possono fornire solo un modesto contributo al consolidamento del bilancio, perché solitamente gli aumenti di imposta o la soppressione di agevolazioni fiscali richiedono modifiche legislative.

*Tabella 7: Strumenti per l'aggiustamento del bilancio sul fronte delle uscite (ordinati secondo i tempi di preparazione)*

	<b>Funzionamento e tempi di preparazione</b>	<b>Potenziale di sgravio</b>	<b>Oggetto delle misure</b>
<b>Blocco dei crediti</b>	blocco lineare di crediti a preventivo	blocco di determinate uscite dell'1-2 per cento (1 % ca. = 240 mio.)	uscite debolmente o mediamente vincolate
<b>Tagli nel preventivo</b>	prescrizioni mirate nelle istruzioni relative al preventivo (ca. 5 mesi)	da 500 a 800 milioni	uscite debolmente o mediamente vincolate (solitamente nessuna modifica di legge, ad es. correzione del rincaro)
<b>Programmi di risparmio</b>	messaggi concernenti modifiche di legge (almeno 9-12 mesi compresa la consultazione)	da 800 milioni	maggior copertura possibile mantenendo le priorità politiche (in particolare considerazione proporzionale dei settori di compiti)

Il *blocco dei crediti* è rapidamente attuabile. Con un tasso di blocco del 2 per cento (difficilmente possibile da superare) i risparmi ammontano a quasi 500 milioni. Questo strumento interessa le

uscite debolmente o mediamente vincolate. Il blocco dei crediti è limitato al preventivo e non produce quindi un effetto duraturo.

Invece dei blocchi dei crediti, per l'aggiustamento del bilancio possono essere decise anche *riduzioni mirate*. Per prepararle, il Consiglio federale necessita di più di tempo. Idealmente le prescrizioni vengono già decise con l'avvio del processo di preventivazione. Dato che non è possibile preparare e decidere modifiche di leggi in pochi mesi, anche le riduzioni mirate riguardano le uscite debolmente o mediamente vincolate. Rispetto al blocco dei crediti, le riduzioni mirate hanno il vantaggio di permettere la definizione di priorità e, se del caso, di rimanere in vigore anche dopo l'anno di preventivo. Il limite massimo per le riduzioni mirate dovrebbe ammontare a 800 milioni.

Se sono necessari sgravi più importanti, veri e propri *programmi di risparmio* sono inevitabili. Da un lato permettono di aumentare la base di risparmio perché al loro interno possono essere presentate al Parlamento anche modifiche legislative. Dall'altro, i programmi di risparmio mettono meglio in evidenza il carattere di misura. Questo aumenta la loro accettazione politica e il loro carattere vincolante.

Il lungo periodo di preparazione dei programmi di risparmio è legato allo svantaggio che devono essere avviati già prima dell'effettivo aggiustamento del preventivo. Come dimostrato dal PCon 12/13, esiste il rischio che il fabbisogno di correzione cambi a causa di sviluppi imprevisti. In tal modo la necessità di un programma di risparmio sarebbe messa in dubbio. Questo rischio esiste segnatamente nei momenti di svolta congiunturali, che sono molto difficili da prevedere (ad es. ripresa nel 2010 ed effetti sul Preventivo 2011). Altrimenti si può partire dal presupposto che la situazione sul fronte delle entrate o la situazione congiunturale (entrambe responsabili per buona parte delle fluttuazioni) non subiscano cambiamenti fondamentali nel corso di un anno. I programmi di risparmio devono quindi essere impiegati soltanto se sono necessarie correzioni importanti.

In linea di principio, per la credibilità della politica finanziaria è meglio rinunciare per quanto possibile ai programmi di risparmio. Ciò implica una pianificazione sufficientemente previdente delle entrate e delle uscite, riforme strutturali permanenti e, se del caso, anche verifiche periodiche dei compiti. In tal modo si crea un margine di manovra finanziario che rende superfluo il ricorso a programmi di risparmio.

### *Conclusione*

Per ridurre il più possibile la necessità di aggiustamenti nel preventivo (e praticare così una politica finanziaria costante) è importante che già il piano finanziario dell'anno precedente sia strutturalmente in equilibrio o in eccedenza. Il fabbisogno di correzione deve pertanto già essere eliminato nella pianificazione finanziaria. In tal modo si tiene adeguatamente conto dell'incertezza riguardo agli sviluppi economici futuri, solitamente simmetrica (miglioramento/peggioramento con lo stesso grado di probabilità).

Le esperienze fatte dal 2003 evidenziano che il rispetto del freno all'indebitamento negli anni di pianificazione finanziaria, anche se non prescritto dalla legge, è una buona «linea direttiva». Alla luce di quanto precede, nel Piano finanziario di legislatura 2013–2015 il Consiglio federale mira a un bilancio equilibrato in termini strutturali anche negli anni di pianificazione finanziaria. Nel

piano finanziario i deficit strutturali sono quindi ammessi soltanto se è possibile correggerli nel quadro di un processo di preventivazione (ossia senza modifiche legislative). Correzioni fino a 800 milioni sono ancora attuabili nel quadro di un processo di preventivazione. I programmi di risparmio devono essere impiegati soltanto in caso di correzioni importanti.

### **5.3.4 Impedire l'elusione del freno all'indebitamento**

*Il freno all'indebitamento deve rilevare in modo possibilmente completo il bilancio della Confederazione e i relativi flussi di risorse per controllare l'evoluzione del debito. Esistono diversi strumenti che possono causare un aumento del debito eludendo il freno all'indebitamento. Si possono menzionare i mutui di tesoreria, soluzioni consistenti nella costituzione di fondi, soluzioni ad hoc e istituti federali autonomi. È necessario utilizzare con cautela questi strumenti per impedire l'elusione del freno all'indebitamento.*

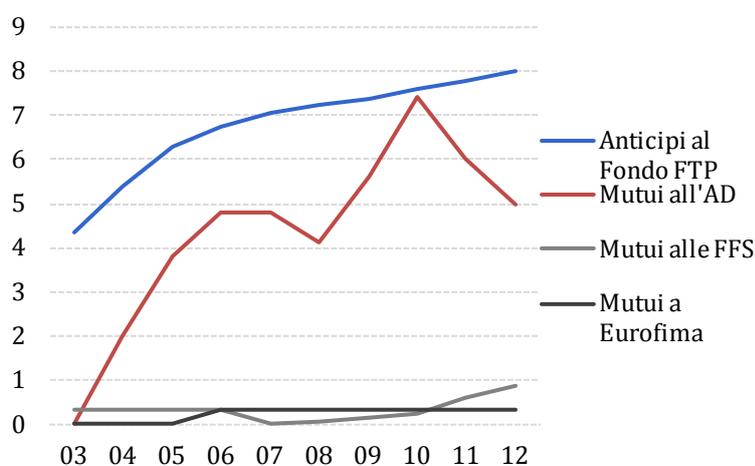
#### *Esposizione del problema*

Ogni regola di gestione delle finanze pubbliche ha delle eccezioni, per cui occorre delimitare il campo d'applicazione (ossia definire cosa è coperto e cosa non lo è) o chiarire dal punto di vista politico in che misura debbano essere ammesse soluzioni speciali. Qui di seguito vengono presentate e valutate alcune eccezioni. La valutazione è effettuata in base al loro effetto sul grado di indebitamento, la cui stabilizzazione è l'elemento centrale del freno all'indebitamento.

#### *Mutui di tesoreria*

La base per i mutui di tesoreria è costituita dagli articoli 60 e 61 LFC come pure dalle disposizioni nelle relative leggi speciali. Sono concessi solo in singoli casi, complessivamente però per un volume importante (cfr. figura 24). I mutui di tesoreria esistenti servono alla compensazione temporanea di picchi nei pagamenti (anticipi Fondo FTP), a stabilizzare l'economia in modo adeguato alla congiuntura (mutui AD) e a coprire i rischi finanziari (mutui FFS e Eurofima).

Figura 24: Evoluzione dei mutui di tesoreria dall'introduzione del freno all'indebitamento (stato alla fine dell'anno; in mia.)



La voce più consistente include gli *anticipi al Fondo per i grandi progetti ferroviari* (Fondo FTP), finora continuamente aumentati. Secondo il messaggio concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, nel 2016 gli anticipi raggiungeranno un massimo di 8 miliardi. È previsto di restituirli tra il 2019 e il 2030 circa<sup>55</sup>. In tal modo il debito *lordo* aumenta (provvisoriamente) nella misura dell'anticipo. Il debito *netto* non viene toccato perché gli anticipi sono considerati come aventi valore (il valore riflette un'elevata sicurezza). È vero che la scadenza per la restituzione è stata procrastinata più volte, cosa che potrebbe indicare un certo rischio politico, ma la restituzione è considerata garantita in virtù della base legale in vigore. Per questo motivo il Controllo federale delle finanze (CDF) ha finora ritenuto i mutui come aventi valore<sup>56</sup>. In questo senso gli anticipi non determinano un'elusione (duratura) del freno all'indebitamento.

La seconda importante voce di bilancio include i *mutui all'assicurazione contro la disoccupazione*. Essi permettono di finanziare l'assicurazione in modo da stabilizzare la congiuntura. La legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI<sup>57</sup>), riveduta e posta in vigore con effetto al 1° aprile 2012, ha ristabilito l'equilibrio finanziario dell'assicurazione e ha garantito che non sarà più indebitata nei confronti dello Stato durante un intero ciclo congiunturale. Le misure adottate e il versamento temporaneo di contributi supplementari (unitamente alla soppressione del limite massimo per il contributo di solidarietà dal 2014) dovrebbero garantire un abbattimento del debito entro 15 anni. In tal modo si annullerebbe l'aumento del debito lordo.

Le altre due voci di bilancio sono chiaramente meno importanti. I *mutui alle FFS* (in leggero aumento negli ultimi anni) per investimenti nel settore dei trasporti e per investimenti commercia-

<sup>55</sup> Messaggio: FF 2012 1283. Il progetto è stato approvato dal Parlamento il 20 giugno 2013 (decreto federale concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria; FF 2013 4003).

<sup>56</sup> Nel rapporto sul Consuntivo 2009, il CDF ha esposto che se questa scadenza di rimborso (2017) viene ulteriormente procrastinata nei prossimi anni, occorrerà riesaminare la questione del valore di questa voce di bilancio. Nel rapporto sul Consuntivo 2012 il CDF ha in linea di principio sancito che il modo di procedere (rimborso procrastinato più volte) è conforme alle decisioni del Parlamento.

<sup>57</sup> RS 837.0

li comportano un aumento del debito lordo, perché spesso vengono rifinanziati da nuovi mutui. Inoltre è stato concesso un mutuo a lungo termine a *Eurofima*<sup>58</sup>.

*In conclusione* si può affermare che a lungo termine i mutui della tesoreria non eludono il freno all'indebitamento in misura significativa portando a un aumento del debito; le restituzioni sono infatti garantite. Tuttavia, poiché non è mai possibile escludere i rischi politici, il ricorso ai mutui di tesoreria è un'opzione da usare – come finora – con grande prudenza.

### *Fondi*

I conti speciali (secondo l'art. 5 LFC)<sup>59</sup> e i fondi speciali (secondo l'art. 52 LFC)<sup>60</sup>, la cui dotazione ha luogo tramite il bilancio della Confederazione, permettono di separare le relative spese dal bilancio. I fondi servono spesso a finanziare picchi di investimento. I fondi esistenti sono quello per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) e il fondo infrastrutturale. È prevista l'istituzione del Fondo Gripen per l'acquisto di nuovi aerei da combattimento, del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria e del Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato. I fondi per i trasporti esistenti vengono trasferiti in questi due ultimi fondi.

Eccetto il Fondo FTP, che riceve anche mutui di tesoreria<sup>61</sup>, i fondi vengono alimentati esclusivamente dal bilancio della Confederazione. Tutti i versamenti ordinari – e tramite l'obbligo di ammortamento anche eventuali versamenti straordinari – sono assoggettati al freno all'indebitamento. Se questa condizione viene rispettata non è necessario sottoporre direttamente i fondi al freno all'indebitamento (ossia spese per il fondo comprese; cfr. al riguardo n. 5.2.3).

Ci si chiede pure se i fondi possano indebitarsi. In linea di principio la possibilità di indebitarsi dovrebbe essere esclusa a causa del rischio politico legato al rimborso. Per il Fondo FTP, istituito prima dell'entrata in vigore del freno all'indebitamento, è tuttavia previsto un indebitamento (tramite mutui di tesoreria). La soluzione adottata per il Fondo Gripen, secondo cui le risorse devono essere costituite in precedenza, è più coerente dal punto di vista della politica finanziaria ed è conforme al freno all'indebitamento.

*In conclusione* si rileva che i fondi sono sottoposti al freno all'indebitamento per mezzo dei versamenti. Deve tuttavia essere garantito che non possano indebitarsi (nessun mutuo di tesoreria), perché ciò potrebbe aumentare il debito lordo della Confederazione per un periodo più lungo e rafforzare i rischi politici riguardanti il rimborso. A causa dei limiti imposti dalla gestione globale delle finanze federali, i fondi devono continuare a essere impiegati con prudenza.

---

<sup>58</sup> Società finanziata da 25 Stati, che prefinanzia materiale rotabile per le ferrovie.

<sup>59</sup> Sono conti speciali «i conti annuali di unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata e dei fondi della Confederazione che tengono una contabilità propria, nel caso in cui l'Assemblea federale sia tenuta ad approvarla.» (art. 5 lett. b LFC)

<sup>60</sup> «I fondi speciali sono patrimoni devoluti da terzi alla Confederazione con determinati oneri o provenienti da crediti a preventivo in virtù di disposizioni di legge.» (art. 52 cpv. 1 LFC)

<sup>61</sup> È il caso anche per il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria previsto, che «riprende» il Fondo FTP e i rimborsi dei mutui di tesoreria in corso, senza tuttavia poter ricevere nuovi mutui di tesoreria dopo una fase introduttiva.

### *Soluzioni ad hoc*

L'esperienza (di breve durata) fatta con l'applicazione attuale delle regole budgetarie nell'UE dall'entrata in vigore del Patto Fiscale europeo («Fiscal Compact») il 1° gennaio 2013<sup>62</sup> mostra che, per ragioni di politica congiunturale, gli Stati possono vedersi obbligati a modificare o a sospendere a breve termine disposizioni nazionali<sup>63</sup>. Ciò sarebbe possibile anche in Svizzera, almeno nella misura in cui la Costituzione lo permette. Questo è proprio quello che è stato realizzato con il programma di sgravio 2003 (introduzione di un piano di abbattimento del debito tramite una disposizione transitoria nella LFC), allo scopo di eliminare lo squilibrio strutturale in maniera più compatibile possibile con la congiuntura.

*In conclusione*, in linea di massima l'intervento tramite leggi speciali è contrario alle norme del freno all'indebitamento. Il fatto di ricorrere o meno a questa possibilità, che comporterebbe un aumento del debito, è una scelta politica. Al riguardo, l'ostacolo decisivo potrebbe essere il sostegno politico di cui gode il freno all'indebitamento, che oltre 10 anni dopo l'approvazione della base costituzionale è ancora considerevole<sup>64</sup>.

### *Istituti federali autonomi*

Per ragioni economiche o politiche non tutti gli istituti federali sono gestiti dall'Amministrazione federale centrale e non sottostanno quindi alla gestione globale delle finanze federali. In particolare sono da menzionare le assicurazioni sociali (AD, AVS, AI), le aziende della Confederazione (come le FFS), come pure numerose unità dell'Amministrazione federale decentralizzata (ad es. l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari). In quanto proprietario, legislatore o per motivi politici, la Confederazione riveste diversi ruoli, che nel peggiore dei casi potrebbero causare un aggravio delle finanze federali.

*In conclusione*, proprio in ambito di assicurazioni sociali esistono indubbiamente rischi politici, che vengono sensibilmente ridotti quando il finanziamento è disciplinato in leggi autonome. È tuttavia necessario un ulteriore passo: per ridurre i rischi per il bilancio federale sono necessarie leggi fiscali autonome (come quella per l'assicurazione contro la disoccupazione). Esse costituiscono un complemento logico al freno all'indebitamento.

---

<sup>62</sup> Vale per la maggior parte degli Stati firmatari e si applicherà agli altri dopo la conclusione del processo di ratifica.

<sup>63</sup> Ad esempio, il primo ministro della Polonia, alla fine del mese di luglio del 2013, aveva annunciato di adeguare temporaneamente determinate misure legali (NZZ Online 30.7.2013: <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsnachrichten/polen-will-die-schuldenbremse-lockern-1.18124967>; Download 26.8.2013).

<sup>64</sup> Secondo «Finanzmonitor» il 90 per cento delle persone intervistate sono a favore del mantenimento del freno all'indebitamento. Fonte: gfs.bern (2013) rapporto finale su «Finanzmonitor 2013»; studio commissionato da economiesuisse, luglio 2013.

## 6 Conclusioni

### *Il freno all'indebitamento è un successo*

A dieci anni dall'introduzione del freno all'indebitamento la retrospettiva della gestione di politica finanziaria mostra che gli obiettivi perseguiti sono stati realizzati. Il meccanismo ha consentito di mantenere l'equilibrio budgetario raggiunto all'inizio dell'ultimo decennio, evitando un ulteriore incremento dell'indebitamento. Dal 2006 il bilancio della Confederazione non presenta più alcun deficit strutturale. Grazie al freno all'indebitamento la politica finanziaria prende maggiormente in considerazione le esigenze congiunturali. Esso ha avuto inoltre ripercussioni positive sul processo di preventivazione e ha permesso di consolidare le prospettive a medio termine. Oggi il bilancio della Confederazione è decisamente più sano di quanto non lo fosse al momento dell'introduzione del freno all'indebitamento.

In base alle esperienze fatte, il rapporto giunge alla conclusione che il meccanismo ha dato buoni risultati e non vi è motivo di modificare le relative disposizioni.

- Il *fattore congiunturale* mostra un quadro realistico dell'evoluzione della congiuntura. Il metodo di calcolo della tendenza del prodotto interno lordo si è rivelato efficace. Anche l'ipotesi secondo cui le entrate si sviluppano a breve termine in modo proporzionale al prodotto interno lordo è sempre valida ed è fondamentale per l'adeguamento congiunturale delle entrate.
- Il timore che il freno all'indebitamento influenzi negativamente l'evoluzione degli *investimenti* si è rivelato *infondato*. Benché tra il 2003 e il 2007 la quota degli investimenti abbia mostrato un calo – dopo l'importante picco degli investimenti dovuto ai grandi progetti degli anni precedenti – a lungo termine essa è tuttavia rimasta stabile. Il fondo FTP e il fondo infrastrutturale hanno permesso di compensare i picchi di investimento, in quanto solo le entrate nel fondo – e non le uscite – sono sottoposte al freno all'indebitamento. Se si includono le uscite per il settore «Educazione e ricerca», dall'introduzione del freno all'indebitamento gli investimenti hanno segnato una forte crescita.
- Il conto di finanziamento è determinante per l'attuazione del freno all'indebitamento e non è all'origine dei timori riguardanti le ripercussioni negative sulle attività di investimento. Calcolare il freno all'indebitamento *in base al conto economico* implicherebbe diversi svantaggi. Il privilegio delle uscite per investimenti potrebbe comportare, tra l'altro, un falso incentivo dal punto di vista politico. Dato che i nuovi investimenti si ripercuotono solo con un certo ritardo sul conto economico, vi è la tentazione di effettuare investimenti eccessivi.

### *Una nuova riduzione del debito della Confederazione è auspicabile*

Le esigenze minime del freno all'indebitamento sono state superate dal 2006, come risulta dal saldo del conto di compensazione (controllo dei risultati del freno all'indebitamento) e dalla diminuzione del debito nominale. Dal livello più elevato di 130 miliardi raggiunto nel 2005, il debito lordo della Confederazione è diminuito di 18 miliardi e il tasso d'indebitamento è prati-

camente ritornato al livello del 1994, ovvero al 19 per cento. La riduzione del debito ha comportato una riduzione delle uscite a titolo di interessi di quasi 700 milioni.

I motivi principali della riduzione del debito sono l'evoluzione positiva della congiuntura, gli errori di stima nell'ambito delle entrate e gli importi inferiori al preventivo sul versante delle uscite. I miglioramenti metodici hanno consentito di diminuire sensibilmente gli errori di stima nell'ambito delle entrate. In futuro gli errori di previsione a livello di congiuntura e di entrate dovrebbero pertanto compensarsi. Gli importi inferiori al preventivo sul versante delle uscite sono invece dovuti al sistema, poiché i crediti di preventivo approvati dal Parlamento non possono essere superati e sono quindi preventivati in modo estremamente prudente. Le regole vigenti comportano sistematicamente una leggera sopravvalutazione delle uscite nel preventivo. In futuro questo dovrebbe determinare una nuova riduzione del debito.

Il Consiglio federale ritiene opportuno mantenere le regole attuali. Il freno all'indebitamento gode di ampi consensi. Una nuova riduzione del debito della Confederazione permetterà di potenziare la resistenza alle crisi della Svizzera e, a lungo termine, di abbassare ulteriormente i costi di interesse. Finora il contesto economico era favorevole al freno all'indebitamento. Se le condizioni quadro della politica finanziaria dovessero peggiorare notevolmente e la realizzazione di eccedenze strutturali dovesse comportare un elevato onere economico, la valutazione degli interessi politici potrebbe risultare differente. In tal caso bisognerebbe valutare l'ipotesi di considerare già nel preventivo gli importi sistematicamente inferiori.

#### *La crescita economica rimane un importante sostegno della politica finanziaria*

L'evoluzione positiva delle finanze della Confederazione in seguito all'introduzione del freno all'indebitamento è dovuta anche a fattori esterni, quali innanzitutto l'evoluzione dinamica dell'economia e delle entrate. Non è ancora chiaro se questa tendenza sarà confermata anche in futuro. Un lungo periodo caratterizzato da una debole crescita economica e da una dinamica indebolita delle entrate – contrariamente a un crollo congiunturale di breve durata – avrebbe un effetto strutturale sul bilancio federale.

Negli ultimi dieci anni la Confederazione ha approfittato di un importante flusso immigratorio di persone fisiche e giuridiche. Non è certo che questa tendenza, e quindi in particolare il considerevole aumento delle entrate provenienti dall'imposta federale diretta, permanga. Ciò dipende da diversi progetti di riforma a livello nazionale (ad es. la riforma III dell'imposizione delle imprese) e all'estero (ad es. la politica fiscale internazionale). L'evoluzione economica a livello internazionale (ad es. sui mercati del lavoro) ha inoltre una notevole influenza.

#### *Creare un contesto favorevole per le generazioni future*

A causa dell'invecchiamento della popolazione, le sfide di politica finanziaria a lungo termine riguardano anzitutto le assicurazioni sociali e le relative uscite della Confederazione.

Le ripercussioni delle tendenze demografiche sull'economia e sulle finanze pubbliche sono oggetto di molti studi. Le prospettive a lungo termine del Dipartimento federale delle finanze<sup>65</sup> prevedono un forte aumento delle uscite nel settore della sanità e della previdenza per la vec-

---

<sup>65</sup> DFF (2012), *Prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera 2012*, 25.1.2012.

chiaia. Se non si riesce a garantire l'equilibrio dell'assicurazione sociale, sussiste il rischio che il bilancio federale venga compromesso.

Il freno all'indebitamento è una regola efficace e comprovata di gestione del bilancio. Tuttavia, a lungo termine, tale meccanismo non è in grado di risolvere problemi strutturali quali l'invecchiamento demografico e le sue ripercussioni sulle assicurazioni sociali. Per far fronte a queste sfide a lungo termine sono necessarie riforme nei singoli settori della politica. Una nuova riduzione del debito della Confederazione può invece permettere alle prossime generazioni di far fronte ai futuri oneri partendo da una situazione favorevole.

# Allegati

# 1 Disposizioni di legge sul freno all'indebitamento

Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC); stato: 1° maggio 2011<sup>66</sup>

## Capitolo 3: Gestione globale delle finanze federali

### Sezione 2: Freno all'indebitamento

#### *Art. 13 Importo massimo delle uscite totali*

<sup>1</sup> L'importo massimo delle uscite totali da stanziare nel preventivo ai sensi dell'articolo 126 capoverso 2 della Costituzione federale equivale al prodotto delle entrate stimate e del fattore congiunturale.

<sup>2</sup> Nel determinare le entrate stimate non sono prese in considerazione le entrate straordinarie. Sono considerate tali in particolare le entrate straordinarie da investimenti e le entrate straordinarie da regalie e concessioni.

<sup>3</sup> Il fattore congiunturale equivale al quoziente del prodotto interno lordo a prezzi costanti stimato secondo la tendenza a lungo termine epurata da valori esterni e del prodotto interno lordo a prezzi costanti stimato per l'anno di preventivo.

#### *Art. 14 Considerazione dell'importo massimo*

Il Consiglio federale e l'Assemblea federale prendono in considerazione l'importo massimo per l'esame di tutti i progetti aventi ripercussioni finanziarie.

#### *Art. 15 Aumento dell'importo massimo*

<sup>1</sup> L'Assemblea federale può, al momento dell'adozione del preventivo o dei crediti aggiuntivi, aumentare l'importo massimo di cui all'articolo 126 capoverso 2 della Costituzione federale in caso di:

- a. eventi eccezionali che sfuggono al controllo della Confederazione;
- b. adeguamenti del modello contabile;
- c. concentrazione di pagamenti dovuta al sistema contabile.

<sup>2</sup> Un aumento è possibile, tuttavia, soltanto se il fabbisogno finanziario supplementare ammonta almeno allo 0,5 per cento dell'importo massimo.

#### *Art. 16 Conto di compensazione*

<sup>1</sup> Dopo l'approvazione del consuntivo, l'importo massimo fissato per le uscite totali dell'anno precedente è rettificato sulla base delle entrate ordinarie effettivamente conseguite<sup>67</sup>.

<sup>2</sup> Se le uscite totali iscritte nel consuntivo sono superiori o inferiori all'importo massimo rettificato, la differenza è addebitata o accreditata a un conto di compensazione distinto dal consuntivo.

#### *Art. 17 Disavanzi del conto di compensazione*

<sup>1</sup> I disavanzi del conto di compensazione devono essere compensati sull'arco di più anni per il tramite della riduzione dell'importo massimo di cui agli articoli 13 o 15.

<sup>2</sup> Se il disavanzo supera il 6 per cento delle uscite totali dell'esercizio annuale precedente, la compensazione deve essere eseguita entro i tre esercizi annuali successivi.

---

<sup>66</sup> RS 611.0

<sup>67</sup> Nuovo testo giusta il n. I della LF del 20 mar. 2009, in vigore dal 1° gen. 2010 (RU 2009 5941; FF 2008 7415).

*Art. 17a Conto di ammortamento*

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

<sup>2</sup> Nel conto di ammortamento non vengono tuttavia allibrate:

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

*Art. 17b Disavanzi del conto di ammortamento*

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

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

<sup>3</sup> In casi particolari, l'Assemblea federale può prolungare i termini previsti dai capoversi 1 e 2.

<sup>4</sup> L'obbligo di equilibrare il conto di ammortamento è differito fintantoché non sia eliminato il disavanzo del conto di compensazione di cui all'articolo 17.

<sup>5</sup> L'Assemblea federale determina ogni anno l'ammontare delle riduzioni in occasione dell'adozione del preventivo.

*Art. 17c Risparmi a titolo precauzionale*

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

<sup>2</sup> La riduzione presuppone che il conto di compensazione di cui all'articolo 16 sia almeno in pareggio.

*Art. 17d Accrediti al conto di ammortamento*

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

## 2 Principi sull'evoluzione degli investimenti (n. 5.2.1)

### *Definizione di investimenti*

L'introduzione del freno all'indebitamento fondamentale non ha modificato il trattamento degli investimenti (nessun concetto nuovo, nessun miglioramento o peggioramento del loro status contabile). In altre parole, non si sono verificate conseguenze giuridiche dirette sugli investimenti e in particolare nessuna ripercussione legata alla loro definizione.

La definizione di investimenti della Confederazione (ai sensi della LFC: pagamenti a terzi che creano valori patrimoniali direttamente destinati a scopi amministrativi) costituisce una via di mezzo tra quella dell'economia privata e quella della contabilità nazionale (CN). L'economia aziendale fornisce una definizione ampia (prospettiva orientata al patrimonio: aumento dell'attivo fisso e dei beni patrimoniali), mentre l'economia nazionale (contabilità nazionale) adotta una definizione ristretta (prospettiva orientata alla produzione: investimenti in mezzi di produzione).

La LFC definisce gli investimenti come segue:

- secondo l'articolo 3 le *uscite per investimenti* sono pagamenti a terzi che creano valori patrimoniali direttamente destinati a scopi amministrativi;
- gli investimenti sono attivati a bilancio nei *beni amministrativi* (a differenza dei beni patrimoniali). I beni amministrativi comprendono scorte, investimenti materiali e immateriali, mutui e partecipazioni che servono direttamente all'adempimento dei compiti pubblici;
- gli investimenti della Tesoreria non sono considerati investimenti, poiché non servono direttamente all'adempimento dei compiti pubblici. Essi sono esposti nei beni patrimoniali (investimenti finanziari a breve e a lungo termine). Questo vale in particolare per mutui concessi all'AD e anticipi a favore del Fondo FTP che costituiscono entrambi un finanziamento transitorio.

### *Calcolo delle basi (serie numerica)*

L'analisi si basa sulle «Serie temporali della Confederazione» pubblicate dall'AFF<sup>68</sup>. I dati comprendono le uscite secondo i conti della Confederazione degli anni 1990–2012. Le cifre sono state corrette in funzione delle fratture strutturali (in particolare dello scorporo di imprese pubbliche). La serie numerica tiene conto delle decisioni discrezionali (soprattutto per investimenti mirati).

Le uscite per investimenti sono state corrette come segue:

#### Investimenti secondo il conto della Confederazione

- Uscite ordinarie e straordinarie

---

<sup>68</sup> [http://www.efv.admin.ch/i/dokumentation/finanzberichterstattung/kennzahlen\\_bundeshaushalt.php](http://www.efv.admin.ch/i/dokumentation/finanzberichterstattung/kennzahlen_bundeshaushalt.php)

Dall'introduzione del freno all'indebitamento occorre distinguere tra uscite ordinarie e uscite straordinarie. Dato che elevate uscite straordinarie distorcono l'evoluzione a lungo termine (ad es. uscite straordinarie di 8,5 mia. nel 2008 a seguito del prestito concesso all'UBS) e uscite per investimenti straordinarie sono comunque possibili, nel presente caso si tiene conto soltanto del bilancio ordinario, escludendo quindi le uscite per investimenti straordinarie.

Fino al 1996 è stata effettuata una ripartizione retroattiva (vedi rapporto sul preventivo, vol. 3 allegato A02). Nel periodo 1990-1995 non sono state effettuate uscite per investimenti, che secondo i criteri attuali sarebbero state tassate come uscite straordinarie.

- Mutui concessi all'assicurazione contro la disoccupazione e a SIFEM AG nonché mutui internazionali

A seguito dell'aumento della disoccupazione all'inizio degli anni Novanta, sono stati concessi mutui rimborsabili all'assicurazione contro la disoccupazione. Dal 1993 al 1998 sono stati versati complessivamente 7,6 miliardi. L'ammontare è stato restituito integralmente tra il 1995 e il 2002 in funzione della durata di validità delle singole tranche. Con la revisione totale della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione nel 1999, i mutui all'assicurazione non sono più concessi attraverso il conto della Confederazione, bensì per il tramite di mutui di tesoreria rimborsabili che sono esclusi dal conto di finanziamento.

Sul fronte delle uscite, i mutui, che dal punto di vista economico non possono essere considerati investimenti, distorcono considerevolmente l'evoluzione delle uscite per investimenti. Di conseguenza, non vengono presi in considerazione nelle uscite per investimenti.

A seguito dello scorporo di SIFEM AG nel 2011, è inoltre necessario effettuare una correzione per mutui. L'aumento di 416 milioni (senza incidenza sul bilancio) viene corretto.

Nel 2001 vengono altresì ritirati dai conti due mutui transitori concessi al Tagikistan e alla Jugoslavia di 432 milioni, poiché non correlati all'evoluzione degli investimenti in Svizzera.

- Autonomizzazione di aziende e istituzioni federali

FFS/trasporti: nella seconda parte degli anni Novanta è stato modificato il finanziamento del traffico ferroviario. Sono rilevanti dal punto di vista degli investimenti in particolare i due seguenti trasferimenti.

Nel quadro della Riforma delle ferrovie (prima tappa, 1999) i contributi della Confederazione al mantenimento della qualità dell'infrastruttura delle FFS non sono più contabilizzati come contributi d'esercizio (non a titolo di investimento), bensì come contributi per investimenti (300-500 mio.). Ne risulta una frattura strutturale che deve essere corretta: dato che i contributi al mantenimento della qualità vengono fissati in base all'ammortamento delle FFS, per il periodo precedente al 1999 una quota degli investimenti ai contributi d'esercizio (equivalente all'ammontare degli ammortamenti secondo i conti delle FFS) deve essere integrata nella serie temporale delle uscite per investimenti. Il trasferimento non si ripercuote sulle uscite totali della Confederazione.

Dall'introduzione del Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP, 1998) i relativi investimenti vengono finanziati dal Fondo (220 mio.). Precedentemente i mutui erano stati concessi dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT), ora i conferimenti a fondi vengono effettuati sotto forma di contributi per investimenti (contributi prima del 1998 < 100 mio.). La pertinente frattura strutturale è corretta per la serie temporale dei conti speciali.

PF: dal 1990 il trasferimento di mezzi al settore dei PF si articola in tre fasi

Situazione prima dello scorporo del settore dei PF dall'Amministrazione federale centrale (1990-1999): gli investimenti sono gestiti dalle singole unità amministrative (UA 329-340) quali crediti d'investimento (voci di bilancio). Gli investimenti delle unità dei PF sono pertanto contabilizzati analogamente agli altri investimenti. Una correzione non è necessaria.

Scorporo del settore dei PF con assegnazione a un conto speciale (dal 2000): i mezzi della Confederazione non sono destinati alle uscite per investimenti; il settore dei PF li impiega comunque a scopi di investimento. In linea di massima, lo scorporo provoca una frattura strutturale, dal momento che la Confederazione non iscrive più nuovi mezzi nel conto degli investimenti. Negli anni 2000-2006 gli investimenti figurano come sottorubrica del contributo finanziario (uscite correnti). Questo ha consentito una riorganizzazione di cui la serie temporale, che costituisce la base delle analisi, tiene già conto. Di conseguenza non si impone un'ulteriore correzione.

Nuovo modello contabile (NMC, dal 2007): gli investimenti nella costruzione sono effettuati dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e quindi registrati nel conto degli investimenti, mentre i rimanenti investimenti (non a titolo di investimento) figurano nel contributo finanziario. Poiché al riguardo non viene più effettuata una riorganizzazione, è necessaria una correzione affinché la quota degli investimenti del contributo finanziario venga trasferita nel conto degli investimenti. Il trasferimento avviene in base ai dati del conto degli investimenti del settore dei PF (investimenti nella sostanza mobiliare dopo la deduzione della quota, stimata al 10 per cento, degli investimenti finanziati mediante fondi secondari e mezzi di terzi che non possono essere attribuiti alla Confederazione). Il trasferimento non si ripercuote sulle uscite totali della Confederazione.

Scorporo della Posta, Swisscom e Publica: in relazione a questi scorpori, le analisi delle serie temporali negli anni in questione non hanno rilevato movimenti o trasferimenti importanti che riguardano le uscite iscritte nel conto di finanziamento. Senza verifica dettagliata, si presuppone che gli scorpori abbiano comportato esclusivamente registrazioni di bilancio. Una correzione non è quindi necessaria.

- Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC; ora: perequazione finanziaria nazionale, PFN)

La NPC riguarda soltanto le uscite di riversamento e i compiti nel quadro del finanziamento comune tra la Confederazione e i Cantoni. Una gran parte delle uscite constatate nel quadro della NPC concerne i contributi d'esercizio (Confederazione e Cantoni), mentre una piccola parte riguarda i contributi per investimenti. I contributi per investimenti e gli investimenti propri fanno parte delle uscite per investimenti.

In base alle proiezioni 2006 del bilancio globale della NPC per il Piano finanziario 2008, agli investimenti supplementari della Confederazione dovuti alla NPC (compresi i contributi per investimenti) di 83 milioni, si contrappongono minori investimenti della Confederazione dovuti alla NPC (compresa la soppressione dei supplementi in funzione della capacità finanziaria per i contributi per investimenti) di 86 milioni. Pertanto le maggiori e minori prestazioni sono praticamente in pareggio (-3 mio.). La stessa situazione si presenta per il Piano finanziario 2010 (in base alle proiezioni 2006; saldo: +4 mio.).

Tenuto conto di tutti i compiti e trasferimenti delle uscite tra la Confederazione e i Cantoni dovuti alla NPC, a saldo le uscite per investimenti della Confederazione non hanno infine subito alcuna frattura strutturale.

### Investimenti compresi i conti speciali

In considerazione dei conti speciali si pone la questione su come il conto della Confederazione e il conto speciale debbano essere «consolidati» (senza pretendere un consolidamento globale) e su come procedere in caso di correzioni dei conti speciali.

#### a) Fondo FTP

Le uscite del Fondo FTP sono completate in base al conto della Confederazione come segue.

- I conferimenti al Fondo FTP dal conto della Confederazione (= entrate a destinazione vincolata) vengono dedotti. Si tratta segnatamente delle entrate a destinazione vincolata provenienti dalla tassa sul traffico pesante, dall'imposta sugli oli minerali, dall'imposta sul valore aggiunto (dal 2001) nonché delle entrate a titolo di contingenti (2001-2003).
- I prelievi dal fondo sono per contro registrati come uscite (prelievi per progetti della NFTA, per Ferrovia 2000 e risanamenti fonici nonché per il raccordo alla rete europea ad alta velocità). Questo modo di procedere è applicato alle cifre dal 1998, anno di introduzione del Fondo FTP.

Ai fini di correzione: in vista dei grandi progetti ferroviari (Ferrovia 2000 e progetti di AlpTransit), le FFS registrano uscite già dal 1993. Tuttavia, non sono stati forniti contributi per investimenti da registrare nel conto di finanziamento, bensì concessi mutui di tesoreria. Negli anni 1993-1997 questi sono di conseguenza iscritti nelle uscite per investimenti (e quindi anche nelle uscite totali), affinché le uscite vengano considerate di per sé, indipendentemente dalla loro forma di finanziamento.

#### b) Fondo infrastrutturale

In linea di massima, le uscite del fondo infrastrutturale (introdotto nel 2008) sono completate nello stesso modo di quelle del Fondo FTP.

- I conferimenti, ovvero il versamento annuale nel fondo infrastrutturale (U-STR/A8400.0100), sono dedotti. Anche la voce «Costruzione delle strade nazionali non attivabile if» viene dedotta, poiché comprende uscite che non sono destinate agli investimenti (ad es. ricomposizioni particellari).
- I prelievi dal fondo sono per contro registrati come uscite. Come per il Fondo FTP, i prelievi impiegati per progetti rientrano nelle uscite per investimenti. Tuttavia, i prelievi che costituiscono «voci non attivabili» per il completamento della rete di strade nazionali ed eliminazione di problemi di capacità nonché una parte dei contributi a fondo perso non sono considerati uscite per investimenti, ma uscite correnti di manutenzione (a torto, ma per motivi di coerenza con le cifre della statistica finanziaria, nel presente caso non si effettua una correzione; <100 mio.).

c) PF e RFA

Il settore dei PF è già stato considerato nel conto della Confederazione per evitare una frattura strutturale dovuta allo scorporo del settore dei PF nel 2000.

Vista la sua scarsa importanza dal punto di vista degli investimenti complessivi, la RFA non è stata presa in considerazione.

Correzione dell'evoluzione delle uscite secondo settori di compiti

a) Investimenti secondo il conto della Confederazione

Le serie temporali «uscite secondo settori di compiti» costituiscono la base per gli elementi riportati di seguito. Le correzioni effettuate corrispondono a quelle eseguite per la ripartizione secondo gruppi di conti. Concretamente ciò significa che:

- i mutui concessi all'AD fino al 1999 non rientrano nei due settori di compiti considerati e sono esclusi dalle uscite totali (per motivi della costituzione di proporzionalità). Lo scorporo del settore dei PF è già iscritto al conto della Confederazione. Lo stesso vale per la correzione del mutuo concesso a SIFEM AG nel 2011;
- in considerazione del settore di compiti Trasporti, la correzione dello scorporo delle aziende della Confederazione avviene analogamente a quanto descritto più sopra.

b) Investimenti compreso il conto speciale

Il metodo di raggruppamento delle cifre corrisponde a quello impiegato per i gruppi di conti.

Tabella 8: Correzione delle uscite per investimenti (uscite secondo gruppi di conti)

Conto della Confederazione								
<i>Mio. CHF</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Uscite ordinarie	31 616	35 501	37 816	40 600	41 341	40 528	43 220	44 122
Uscite proprie	9 355	9 900	10 347	9 925	10 187	10 238	10 255	9 695
Uscite correnti a titolo di riversamento	16 907	19 144	20 702	21 420	22 463	22 924	24 913	24 702
Uscite finanziarie	1 842	2 061	2 591	2 621	3 199	3 140	3 003	3 160
<b>Uscite per investimenti</b>	<b>3 512</b>	<b>4 396</b>	<b>4 176</b>	<b>6 634</b>	<b>5 493</b>	<b>4 226</b>	<b>5 049</b>	<b>6 565</b>
Investimenti materiali e scorte	582	719	810	934	826	783	741	681
Immobili	243	328	405	521	410	403	401	392
Beni mobili e scorte	339	391	405	414	417	381	341	289
Strade nazionali	-	-	-	-	-	-	-	-
Investimenti immateriali	-	-	-	-	-	-	-	-
Mutui	404	580	529	2 566	1 510	343	1 369	2 788
Partecipazioni	6	5	5	1	0	1	3	3
Contributi agli investimenti	2 520	3 092	2 833	3 133	3 156	3 099	2 936	3 093
Fondo per i grandi progetti ferroviari	-	-	-	-	-	-	-	-
Altri contributi agli investimenti	2 520	3 092	2 833	3 133	3 156	3 099	2 936	3 093
Uscite straordinarie	-	-	-	-	-	-	620	-
Uscite correnti	-	-	-	-	-	-	620	-
<b>Uscite per investimenti</b>	<b>-</b>							
Fonte: serie temporali concernenti le finanze federali, AFF, giugno 2013								
Rettificazioni								
<b>1] Mutui all'AD, a SIFEM, a Tagikistan e Jugoslavia</b>								
Totale => Correzione di uscite totali e uscite per investimenti	0	0	0	-2 050	-1 150	-100	-1 050	-1 950
<b>2] Totale =&gt; Correzione di uscite per investimenti</b>								
FFS	289	313	333	347	375	416	405	487
Totale => Correzione di uscite per investimenti	289	313	333	347	375	416	405	487
Contributi agli investimenti rettificati	2 810	3 405	3 165	3 480	3 531	3 515	3 340	3 580
<b>Serie temporali rettificate</b>								
Uscite totali ordinarie nominali	31 616	35 501	37 816	38 550	40 191	40 428	42 170	42 172
Uscite per investimenti ordinarie nominali	3 801	4 709	4 509	4 932	4 718	4 542	4 404	5 102
<b>Tassi di crescita uscite per investimenti</b>								
all'anno, nominali		23.9%	-4.3%	9.4%	-4.3%	-3.7%	-3.0%	15.8%
<b>Uscite per investimenti in % delle uscite ordinarie</b>								
all'anno	12.0%	13.3%	11.9%	12.8%	11.7%	11.2%	10.4%	12.1%
<b>in % del PIL</b>								
all'anno	1.12%	1.33%	1.25%	1.34%	1.25%	1.19%	1.14%	1.29%
Consuntivo (conto della Confederazione e conti speciali)								
<b>3] Fondo FTP / Fondo infrastrutturale</b>								
<u>Versamenti (entrate per investimenti)</u>								
Fondo FTP								
Fondo infrastrutturale								
Totale								
<u>Prelievi (uscite per investimenti)</u>								
Fondo FTP				540	212	228	396	261
Fondo infrastrutturale								
Totale				540	212	228	396	261
<u>Saldo</u>								
Fondo FTP								
Fondo infrastrutturale								
totale => Correzione di uscite totali e uscite per investimenti								
<b>Serie temporali rettificate</b>								
Uscite totali ordinarie nominali	31 616	35 501	37 816	38 550	40 191	40 428	42 170	42 172
Uscite per investimenti ordinarie nominali	3 801	4 709	4 509	4 932	4 718	4 542	4 404	5 102
<b>Tassi di crescita uscite per investimenti</b>								
all'anno, nominali		23.9%	-4.3%	9.4%	-4.3%	-3.7%	-3.0%	15.8%
<b>Uscite per investimenti in % delle uscite ordinarie</b>								
all'anno	12.0%	13.3%	11.9%	12.8%	11.7%	11.2%	10.4%	12.1%
<b>in % del PIL</b>								
all'anno	1.12%	1.33%	1.25%	1.34%	1.25%	1.19%	1.14%	1.29%

(continuazione della tabella 8)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
44 992	45 368	47 131	49 135	50 033	49 962	50 285	51 403	52 377	53 965	56 598	58 228	59 266	62 333	61 736
9 610	9 548	8 538	8 759	8 615	8 583	8 478	8 282	8 187	8 471	9 107	9 533	9 487	9 789	9 940
25 655	27 038	29 074	29 886	30 851	31 469	32 195	32 822	33 661	35 228	37 146	38 194	39 536	42 494	42 882
3 505	3 701	3 704	3 591	3 969	3 586	3 388	3 711	4 105	4 003	3 791	3 255	2 972	2 605	1 906
<b>6 222</b>	<b>5 081</b>	<b>5 816</b>	<b>6 899</b>	<b>6 598</b>	<b>6 324</b>	<b>6 223</b>	<b>6 589</b>	<b>6 424</b>	<b>6 264</b>	<b>6 554</b>	<b>7 245</b>	<b>7 270</b>	<b>7 444</b>	<b>7 007</b>
781	844	383	556	601	588	611	585	591	874	2 265	2 512	2 585	2 270	2 359
423	527	229	263	260	223	239	247	243	603	588	635	596	637	659
358	317	154	293	342	365	373	338	347	271	341	378	283	230	239
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 336	1 499	1 706	1 403	1 461
-	-	-	2	4	11	13	11	13	13	31	39	46	50	47
1 466	195	523	1 064	514	225	314	504	489	376	366	599	307	854	480
4	4	67	43	51	65	59	53	39	35	31	30	30	110	20
3 971	4 038	4 843	5 233	5 428	5 434	5 226	5 436	5 292	4 966	3 861	4 065	4 302	4 160	4 101
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 591	1 548	1 604	1 401	1 282
3 971	4 038	4 843	5 233	5 428	5 434	5 226	5 436	5 292	4 966	2 270	2 518	2 699	2 759	2 819
1 598	288	-	1 080	689	-	1 121	-	-	7 038	11 141	-	427	1 998	-
1 598	18	-	-	-	-	1 071	-	-	7 038	2 613	-	427	1 148	-
-	<b>270</b>	-	<b>1 080</b>	<b>689</b>	-	<b>50</b>	-	-	-	<b>8 528</b>	-	-	<b>850</b>	-
-1 300			-432											-416
0	0	0	0	0	0	0	0	0	152	183	185	180	277	196
3 971	4 038	4 843	5 233	5 428	5 434	5 226	5 436	5 292	4 966	3 861	4 065	4 302	4 160	4 101
43 692	45 368	47 131	48 704	50 033	49 962	50 285	51 403	52 377	53 965	56 598	58 228	59 266	61 917	61 736
4 922	5 081	5 816	6 467	6 598	6 324	6 223	6 589	6 424	6 416	6 737	7 430	7 451	7 305	7 203
-3.5%	3.2%	14.5%	11.2%	2.0%	-4.2%	-1.6%	5.9%	-2.5%	-0.1%	5.0%	10.3%	0.3%	-2.0%	-1.4%
11.3%	11.2%	12.3%	13.3%	13.2%	12.7%	12.4%	12.8%	12.3%	11.9%	11.9%	12.8%	12.6%	11.8%	11.7%
1.22%	1.24%	1.35%	1.46%	1.48%	1.40%	1.34%	1.38%	1.26%	1.19%	1.19%	1.34%	1.30%	1.24%	1.22%
219	247	491	878	1 103	1 098	1 061	1 379	1 334	1 328	1 591	1 548	1 604	1 401	1 282
										837	944	980	818	896
219	247	491	878	1 103	1 098	1 061	1 379	1 334	1 328	2 428	2 492	2 584	2 219	2 178
593	844	1 258	1 450	1 927	1 979	1 933	2 161	1 615	1 453	1 667	1 520	1 557	1 370	1 369
										1 228	1 167	1 094	1 126	1 186
593	844	1 258	1 450	1 927	1 979	1 933	2 161	1 615	1 453	2 895	2 687	2 651	2 496	2 554
374	597	767	571	824	881	871	782	281	125	77	- 28	- 46	- 31	87
										391	223	114	308	290
374	597	767	571	824	881	871	782	281	125	467	195	67	277	377
44 066	45 965	47 899	49 275	50 857	50 843	51 156	52 185	52 658	54 091	57 065	58 423	59 333	62 194	62 112
5 296	5 678	6 583	7 038	7 422	7 206	7 095	7 371	6 705	6 541	7 205	7 625	7 518	7 583	7 580
3.8%	7.2%	15.9%	6.9%	5.5%	-2.9%	-1.5%	3.9%	-9.0%	-2.4%	10.2%	5.8%	-1.4%	0.9%	0.0%
12.0%	12.4%	13.7%	14.3%	14.6%	14.2%	13.9%	14.1%	12.7%	12.1%	12.6%	13.1%	12.7%	12.2%	12.2%
1.31%	1.38%	1.52%	1.59%	1.66%	1.60%	1.52%	1.54%	1.32%	1.21%	1.27%	1.38%	1.31%	1.29%	1.28%

### 3 Basi del conto economico (n. 5.2.2)

Tabella 9: Vincoli del freno all'indebitamento: confronto tra ottica di finanziamento e ottica dei risultati

<b>Preventivo</b>							
Mio. CHF		P 2007	P 2008	P 2009	P 2010	P 2011	P 2012
<b>Conto di finanziamento</b>							
1	Entrate totali	56 011	58 206	60 198	58 208	62 423	64 751
2	Entrate straordinarie	--	230	230	--	--	634
3	Entrate ordinarie [3=1-2]	56 011	57 976	59 968	58 208	62 423	64 117
4	Fattore congiunturale	0.991	0.987	0.995	1.042	1.013	1.007
<b>5</b>	<b>Limite delle uscite [5=3*4]</b>	<b>55 507</b>	<b>57 223</b>	<b>59 668</b>	<b>60 653</b>	<b>63 234</b>	<b>64 565</b>
6	Uscite straordinarie	--	5 247	--	431	1 998	--
7	Riduzione del limite delle uscite	--	--	--	--	166	435
<b>8</b>	<b>Uscite massime ammesse [8=5+6-7]</b>	<b>55 507</b>	<b>62 470</b>	<b>59 668</b>	<b>61 084</b>	<b>65 067</b>	<b>64 131</b>
9	Uscite totali	55 107	62 101	59 020	60 668	65 067	64 131
<b>10</b>	<b>Differenza CF [10=8-9]</b>	<b>400</b>	<b>369</b>	<b>649</b>	<b>416</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Conto economico</b>							
11	Ricavi totali	55 870	58 181	60 755	58 632	62 019	64 622
12	Ricavi straordinari	--	230	230	431	--	634
13	Ricavi ordinari [13=11-12]	55 870	57 951	60 525	58 201	62 019	63 988
14	Fattore congiunturale	0.991	0.987	0.995	1.042	1.013	1.007
<b>15</b>	<b>Limite di spesa [15=13*14]</b>	<b>55 367</b>	<b>57 197</b>	<b>60 223</b>	<b>60 645</b>	<b>62 826</b>	<b>64 436</b>
16	Spese straordinarie	--	1 530	230	431	1 148	--
17	Riduzione del limite di spesa	--	--	--	--	166	435
<b>18</b>	<b>Spese massime ammesse [18=15+16-17]</b>	<b>55 367</b>	<b>58 727</b>	<b>60 453</b>	<b>61 076</b>	<b>63 808</b>	<b>64 001</b>
19	Spese totali	55 208	57 929	58 760	60 346	63 264	63 878
<b>20</b>	<b>Differenza CE [20=18-19]</b>	<b>159</b>	<b>799</b>	<b>1 693</b>	<b>730</b>	<b>544</b>	<b>123</b>
<b>21</b>	<b>Differenza tra CE e CF [21=20-10]</b>	<b>- 241</b>	<b>430</b>	<b>1 044</b>	<b>315</b>	<b>544</b>	<b>123</b>
<b>Totale 2007-2012</b>							<b>2 215</b>
<b>Conto</b>							
Mio. CHF		C 2007	C 2008	C 2009	C 2010	C 2011	C 2012
<b>Conto di finanziamento</b>							
1	Entrate totali	58 846	64 177	67 973	62 833	64 535	63 735
2	Entrate straordinarie	754	283	7 024	--	290	738
3	Entrate ordinarie [3=1-2]	58 092	63 894	60 949	62 833	64 245	62 997
4	Fattore congiunturale	0.974	0.983	1.018	1.013	1.007	1.012
<b>5</b>	<b>Limite delle uscite [5=3*4]</b>	<b>56 582</b>	<b>62 808</b>	<b>62 046</b>	<b>63 650</b>	<b>64 695</b>	<b>63 753</b>
6	Uscite straordinarie	7 038	11 141	--	427	1 998	--
7	Riduzione del limite delle uscite	--	--	--	416	166	435
<b>8</b>	<b>Uscite massime ammesse [8=5+6-7]</b>	<b>63 619</b>	<b>73 949</b>	<b>62 046</b>	<b>63 662</b>	<b>66 527</b>	<b>63 319</b>
9	Uscite totali	61 003	67 739	58 228	59 693	64 331	61 736
<b>10</b>	<b>Differenza CF [10=8-9]</b>	<b>2 616</b>	<b>6 210</b>	<b>3 818</b>	<b>3 969</b>	<b>2 197</b>	<b>1 583</b>
<b>Conto economico</b>							
11	Ricavi totali	58 630	64 375	65 205	63 951	65 922	64 779
12	Ricavi straordinari	630	328	1 060	427	229	738
13	Ricavi ordinari [13=11-12]	58 000	64 047	64 146	63 523	65 693	64 041
14	Fattore congiunturale	0.974	0.983	1.018	1.013	1.007	1.012
<b>15</b>	<b>Limite di spesa [15=13*14]</b>	<b>56 492</b>	<b>62 959</b>	<b>65 300</b>	<b>64 349</b>	<b>66 153</b>	<b>64 810</b>
16	Spese straordinarie	--	1 515	189	427	1 148	--
17	Riduzione del limite delle uscite	--	--	--	416	166	435
<b>18</b>	<b>Spese massime ammesse [18=15+16-17]</b>	<b>56 492</b>	<b>64 474</b>	<b>65 489</b>	<b>64 361</b>	<b>67 135</b>	<b>64 375</b>
19	Spese totali	54 289	58 102	57 914	59 812	63 828	62 336
<b>20</b>	<b>Differenza CE [20=18-19]</b>	<b>2 203</b>	<b>6 372</b>	<b>7 575</b>	<b>4 549</b>	<b>3 307</b>	<b>2 039</b>
<b>21</b>	<b>Differenza tra CE e CF [21=20-10]</b>	<b>- 414</b>	<b>161</b>	<b>3 756</b>	<b>580</b>	<b>1 111</b>	<b>456</b>
<b>Totale 2007-2012</b>							<b>5 651</b>

## 4 Elasticità delle entrate rispetto al PIL (n. 5.3.1)

### *Freno all'indebitamento ed elasticità delle entrate rispetto al PIL*

Nel quadro del freno all'indebitamento, il risultato dei finanziamenti è corretto degli effetti congiunturali in base a un metodo aggregato. Le entrate e le uscite sono considerate in modo globale anziché in modo differenziato a seconda del genere di imposta e delle rubriche di uscita<sup>69</sup>. A livello formale il calcolo del risultato strutturale dei finanziamenti ( $SF$ ) viene effettuato come segue:

$$SF = E \times \left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right)^{\varepsilon_E} - A \times \left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right)^{\varepsilon_A} \quad (1)$$

Le entrate ( $E$ ) e le uscite ( $A$ ) sono quindi corrette degli effetti risultanti dallo scostamento del PIL reale ( $Y$ ) dalla tendenza a lungo termine ( $\bar{Y}$ ) dello stesso. L'elasticità delle entrate ( $\varepsilon_E$ ) o delle uscite ( $\varepsilon_A$ ) rispetto al gap di produzione  $\left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right)$  mostra in che misura le entrate e le uscite reagiscono al ciclo congiunturale. Un'elasticità delle uscite pari a 2, ad esempio, significa che un aumento del gap di produzione dell'1 per cento comporta una crescita delle uscite del 2 per cento.

Il concetto del freno all'indebitamento presuppone che le entrate reagiscano in maniera proporzionale alle variazioni del gap di produzione ( $\varepsilon_E = 1$ ) e che le uscite non siano influenzate dalla congiuntura ( $\varepsilon_A = 0$ ). Nel contempo il freno all'indebitamento impone un risultato dei finanziamenti strutturalmente equilibrato ( $SF = 0$ ). Dall'equazione (1) e dalla successiva trasformazione risulta la nota formula del freno all'indebitamento secondo la quale le uscite della Confederazione devono corrispondere alle entrate corrette degli effetti congiunturali:

$$A = E \times \left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right) \quad (2)$$

Inoltre è constatabile che la formula del freno all'indebitamento implica anche un'elasticità delle entrate rispetto al PIL pari a 1. Attraverso il calcolo logaritmico dell'equazione (2) e la successiva differenziazione secondo  $\ln Y$  si ottiene:

$$\frac{d \ln A}{d \ln Y} = \frac{d \ln E}{d \ln Y} + \frac{d \ln \bar{Y}}{d \ln Y} - 1 \quad (3)$$

Partendo dal presupposto che le fluttuazioni puramente congiunturali del PIL non influiscano né sul limite delle uscite né sulla tendenza a lungo termine del PIL  $\left(\frac{d \ln A}{d \ln Y} = 0 \text{ e } \frac{d \ln \bar{Y}}{d \ln Y} = 0\right)$ , l'equazione (3) può essere semplificata ulteriormente:

$$\varepsilon = \frac{d \ln E}{d \ln Y} = 1$$

Questo ultimo punto è determinante nella misura in cui la stima empirica dell'elasticità delle entrate rispetto al gap di produzione può risultare incerta. Il gap di produzione non è direttamente osservabile e deve essere determinato sulla base di stime. L'elasticità stimata varia a se-

---

<sup>69</sup> Per una panoramica metodica del calcolo dei deficit strutturali e ulteriore letteratura vedi F. Bornhorst et al., *When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances*, 2011, Technical Notes and Manuals, FMI.

conda del metodo utilizzato. Questa problematica non esiste nel caso di una determinazione empirica dell'elasticità delle entrate rispetto al PIL.

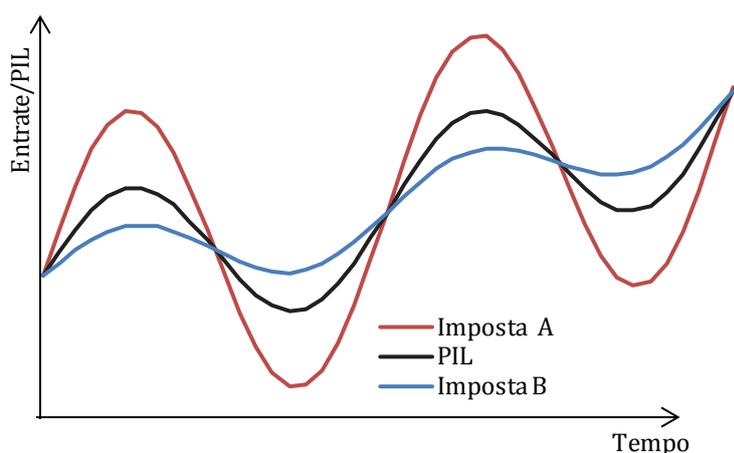
Nonostante il freno all'indebitamento si basi su un concetto reale del gap di produzione, di regola le elasticità sono stimate rispetto al PIL nominale. Infatti, la considerazione delle entrate (ad eccezione delle imposte sulla quantità) su una base fiscale reale non è plausibile. Inoltre, per poter isolare le entrate dovute alla congiuntura, il rapporto tra la tendenza del PIL nominale e il PIL nominale deve corrispondere al gap di produzione reale. In altre parole, i deflatori della tendenza del PIL e quelli del PIL devono corrispondere<sup>70</sup>.

#### *Distinzione tra elasticità a breve termine ed elasticità a lungo termine*

La stima empirica dell'elasticità delle entrate si rivela impegnativa per varie ragioni. Occorre distinguere tra un'elasticità a breve termine e una a lungo termine. Il grafico riportato di seguito illustra in maniera schematica l'evoluzione del PIL e di due tipi di imposta. A lungo termine, entrambi i tipi di imposta registrano la stessa tendenza di crescita del PIL. Una regressione delle entrate fiscali rispetto al PIL comporterebbe quindi un'elasticità pari a 1 in entrambi i casi. Questa elasticità rispetto al PIL a lungo termine mostra il livello di dipendenza delle entrate dall'evoluzione del PIL, indipendentemente dalla congiuntura.

A breve termine, i due tipi di imposta si differenziano invece nettamente. L'imposta A reagisce fortemente e iperproporzionalmente alle oscillazioni del PIL, mentre l'imposta B in misura esigua e sottoproporzionale alle fluttuazioni della produzione economica nazionale. A breve termine, l'elasticità dell'imposta A rispetto al PIL, che riflette la reazione immediata delle entrate alle oscillazioni congiunturali, è pertanto superiore a 1. L'elasticità dell'imposta B è inferiore a 1.

*Figura 25: Presentazione schematica delle elasticità rispetto al PIL*



La distinzione tra l'elasticità a breve termine e quella a lungo termine non è chiaramente riconoscibile. Un'imposta con un'elasticità elevata a lungo termine non è necessariamente sensibile in

<sup>70</sup> Cfr. Colombier, C. (2004) in collaborazione con: F. Bodmer, P. -A. Bruchez, A. Geier, T. Haniotis, M. Himmel, U. Plavec, *Eine Neubewertung der Schuldenbremse*, documento di lavoro dell'AFF n. 2, versione rielaborata.

modo corrispondente ai fattori congiunturali. Di converso, un'elasticità elevata a breve termine non è imperativamente riconducibile a un'elevata tendenza di crescita. Un'imposta può reagire fortemente e in modo immediato a fluttuazioni congiunturali, senza registrare una crescita a lungo termine.

La determinazione del rapporto tra le entrate e il PIL è resa difficile anche da fattori esogeni. Infatti, l'elasticità delle entrate rispetto al PIL presuppone un rapporto di causalità tra la variazione del PIL e quella delle entrate. Le entrate possono però aumentare anche indipendentemente dalla produzione economica globale, ad esempio mediante l'introduzione di nuove imposte, l'aumento di aliquote d'imposta o la modifica di modalità di riscossione. Queste modifiche strutturali vengono anche chiamate fattori straordinari. Per poter esprimersi in merito alla causalità, l'evoluzione delle entrate totali deve essere rettificata in funzione di questi fattori straordinari. L'elasticità che ne risulta è anche denominata elasticità delle entrate rispetto al PIL reale (a differenza dell'elasticità delle entrate rispetto al PIL forfettaria). Per quanto riguarda il freno all'indebitamento, è rilevante in primo luogo l'elasticità delle entrate rispetto al PIL reale a breve termine. Soltanto tale elasticità può determinare la misura in cui le entrate reagiscono a oscillazioni congiunturali e il margine di manovra ciclico che il freno all'indebitamento dovrebbe concedere.

#### *Stima dell'elasticità*

L'elasticità delle entrate rispetto al PIL a lungo termine può essere stimata in base al seguente modello econometrico:

$$\ln(E_t) = \alpha + \beta \times \ln(Y_t) + \sum_{i=-5}^5 \gamma_i \times \Delta \ln(Y_{t+i}) + \varepsilon_t$$

La stima è effettuata mediante dati logaritmici, affinché il coefficiente  $\beta$  misuri direttamente l'elasticità delle entrate rispetto al PIL a lungo termine. Poiché le serie temporali del PIL e delle entrate sono cointegrate<sup>71</sup> e non sono fisse, si tiene anche conto di una struttura di anticipo e di ritardo del tasso di crescita del PIL. Questo cosiddetto approccio dinamico OLS (DOLS) consente una stima consistente della suddetta equazione<sup>72</sup>. La stima è stata calcolata in base ai dati annuali 1980–2012. Si è ricorso, da un lato, alle entrate ordinarie della Confederazione e, dall'altro, alle entrate ordinarie rettificata in funzione dei fattori straordinari<sup>73</sup>.

I risultati di questa stima dinamica OLS (DOLS) sono illustrati nella tabella sottostante. Un aumento del PIL nominale dell'1 per cento determina un incremento sovraproporzionale delle entrate dell'1,039 per cento. Il coefficiente è statisticamente rilevante, ma a causa dell'errore standard relativamente elevato non sono da escludere elasticità tra 0,86 e 1,22 dei campioni impie-

<sup>71</sup> Una dimostrazione della cointegrazione tra le entrate della Confederazione e il PIL si trova in: Colombier C. (2003), *Der Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und den Schweizer Bundeseinnahmen*, documento di lavoro dell'AFF n. 5 (vecchia serie).

<sup>72</sup> Cfr. Sobel R.S. e R.G. Holcombe (1996), *Measuring the growth and variability of tax bases over the business cycle*, in *National Tax Journal*, vol. 49, n. 4, pagg. 535-52.

<sup>73</sup> Sono state considerate le ripercussioni delle modifiche di legge nonché le modifiche dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto e delle tasse di bollo.

gati. Tenuto conto delle entrate rettificate in funzione dei fattori straordinari, l'elasticità delle entrate in funzione del PIL è stimata allo 0,958.

Tabella 10: Risultati della stima dell'elasticità a lungo e a breve termine

	Stima dell'elasticità a lungo termine		Stima dell'elasticità a breve termine	
	Stima a livello di DOLS		Modello di correzione di errori	
	$\beta$	R2	$\beta$	R2
Entrate ordinarie	<b>1,039*</b> <b>(0,090)</b>	0,986	<b>1,374*</b> <b>(0,306)</b>	0,526
Entrate ordinarie rettificate	<b>0,958*</b> <b>(0,080)</b>	0,984	<b>1,061*</b> <b>(0,388)</b>	0,541

Errore standard dei coefficienti tra parentesi; «\*» livello di significatività al 5 %

Per determinare la stima dell'elasticità a breve termine si ricorre al seguente modello di correzione di errori econometrico:

$$\Delta \ln (E_t) = \alpha + \beta \times \Delta \ln (Y_t) + \gamma \times [\ln(E_{t-1}) - \delta - \rho \times \ln(Y_{t-1})] + \varepsilon_t$$

Il tasso di crescita delle entrate regredisce su quello del PIL nonché su un termine supplementare di correzione di errori, ovvero esiste un rapporto di equilibrio a lungo termine tra le entrate e il PIL ritardato di un periodo. In tal modo si tiene conto del fatto che le due variabili sono cointegrate e che le variazioni delle entrate a breve termine non sono necessariamente riconducibili a fattori congiunturali, bensì anche a uno scostamento temporaneo dalla tendenza comune delle entrate e del PIL.

L'elasticità a breve termine delle entrate ordinarie ammonta a 1,374. Tenuto conto dell'elevato errore standard, non è da escludere un valore pari a 1. In considerazione delle entrate rettificate in funzione dei fattori straordinari, l'elasticità è nettamente inferiore (1,061).

### Conclusione

I presenti risultati corrispondono ai risultati di ricerche precedenti<sup>74</sup> e mostrano che il presupposto di un'elasticità rispetto al PIL pari a 1 rimane giustificato. Tuttavia, a breve termine l'elasticità delle entrate ordinarie e quella delle entrate rettificate in funzione dei fattori straordinari si differenziano chiaramente. Risulta quindi evidente che le riforme fiscali rivestono un ruolo centrale nella valutazione dell'elasticità.

La considerazione di tali effetti strutturali rappresenta invece un grande problema per quanto riguarda la stima degli effetti dell'elasticità delle entrate rispetto al PIL. Di conseguenza, per le suddette stime sono state prese in considerazione soltanto le modifiche di legge dell'imposta sul

<sup>74</sup> Colombier, C. (2003), *Der Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und den Schweizer Bundeseinnahmen*, documento di lavoro dell'AFF n. 5 (vecchia serie).

valore aggiunto e delle tasse di bollo, poiché in tal modo le ripercussioni finanziarie possono essere individuate in maniera affidabile e dinamica per tutti i campioni. Per quanto riguarda l'imposta federale diretta, che dipende fortemente dalle riforme, le ripercussioni delle riforme fiscali sono per contro difficilmente stimabili, ragione per cui si è rinunciato a una rettifica.