

numero			Bellinzona
3880	Im	17	31 luglio 2008

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale delle finanze  
Hans-Rudolf Merz  
Consigliere federale  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

### Norma complementare al freno all'indebitamento: risposta alla procedura di consultazione del 23 aprile 2008

Egregio Signor Consigliere federale,

ci riferiamo alla procedura di consultazione del 23 aprile 2008 concernente il progetto di modifica della Legge federale sulle finanze, che propone di completare l'attuale freno all'indebitamento con nuove normative riferite alle spese e alle entrate straordinarie della Confederazione e con piacere rispondiamo ai vostri quesiti

#### 1. Osservazioni di carattere generale

A mo' di premessa, osserviamo che su questo oggetto la Conferenza dei direttori cantionali delle finanze (FdK) ha elaborato il 30 giugno scorso una presa di posizione comune dei Cantoni. Le osservazioni espresse in questo documento congiunto sono globalmente condivise dal nostro Governo, con una parziale riserva nel merito della risposta alla domanda 4 (vedi punto 2).

Il rafforzamento del vincolo finanziario proposto con il progetto in esame, opportuno nell'ottica della gestione delle finanze federali, potrebbe comportare delle nuove pressioni sulle finanze cantonali. Come ricorda infatti il rapporto posto in consultazione, i flussi finanziari a favore dei Cantoni e dei Comuni assorbono circa un terzo del bilancio della Confederazione: una parte delle conseguenze finanziarie legate all'introduzione del nuovo vincolo finanziario potrebbe quindi ricadere su questi due livelli istituzionali. A tale proposito, osserviamo quanto segue:

- Il raggiungimento dell'obiettivo posto dal freno all'indebitamento della Confederazione non deve pregiudicare l'analogo obiettivo fissato a livello cantonale. La disponibilità dei Cantoni ad assumere nuovi oneri trasferiti dalla Confederazione dipende quindi dalla loro sopportabilità per le finanze cantonali. Auspichiamo pertanto che i Cantoni siano costantemente coinvolti e informati in merito a eventuali risanamenti finanziari che dovessero rendersi necessari in applicazione del freno all'indebitamento e che li toccano direttamente;

- Qualsiasi eventuale travaso di oneri verso i Cantoni dovrà imperativamente rispettare i nuovi principi introdotti con la NPC. Non dovranno quindi verificarsi aggravii per i Cantoni, senza che vengano loro concesse maggiori competenze decisionali nei settori coinvolti. Esigenza, questa, che il programma di sgravio 2003 non aveva per esempio considerato.

In definitiva, riteniamo che l'obiettivo di mantenere delle finanze federali sane vada costantemente perseguito e monitorato, anche nell'interesse di tutto il settore pubblico del nostro paese, Cantoni e Comuni compresi. L'obiettivo dovrebbe infatti permettere di evitare misure puntuali estremamente incisive di risanamento finanziario, che avrebbero certamente importanti effetti sui livelli di governo inferiori. Riteniamo tuttavia che le conseguenze sui Cantoni dovute all'applicazione del freno all'indebitamento dovranno essere minimizzate, privilegiando principalmente misure che si riflettono nei settori di competenza esclusiva della Confederazione. Questa osservazione vale in particolare per lo strumento complementare proposto nel progetto in consultazione: se teniamo conto che nei prossimi anni una parte importante delle spese straordinarie riguardano settori di competenza esclusiva della Confederazione (a pagina 28 del rapporto, si citano i casi del risanamento della cassa pensioni delle FFS e il diritto successivo alla riduzione dell'imposta precedente IVA), è lecito attendersi che le misure che saranno prese per compensare queste spese possano essere studiate e valutate considerando settori che non coinvolgono finanziariamente i Cantoni.

## 2. Risposta alle singole domande

Di seguito, rispondiamo alle domande specifiche contenute nel questionario allegato alla vostra lettera del 23 aprile 2008.

1. *Condividete l'avviso del Consiglio federale secondo cui il bilancio straordinario escluso dal freno all'indebitamento debba essere sottoposto a una norma istituzionale?*

Si

L'estensione del campo di applicazione del freno all'indebitamento alle uscite e alle entrate straordinarie rappresenta la logica conseguenza del dispositivo costituzionale secondo cui "la Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate" (art. 126 cpv. 1 Cst. fed.). Questo dispositivo, che ha ottenuto un'ampia legittimità popolare nel 2001 (l'85% della popolazione si è espressa favorevolmente), non prevede infatti alcuna distinzione tra operazioni ordinarie e straordinarie: è quindi pacifico che l'esigenza debba estendersi anche alle operazioni straordinarie, finora escluse dal vincolo.

- 2a. *Ritenete che il saldo del bilancio straordinario (uscite straordinarie meno entrate straordinarie) sia un valore di riferimento appropriato?*

Si

La scelta di riferirsi al saldo del bilancio straordinario è coerente con la logica intrinseca del freno all'indebitamento, basato sul controllo del risultato finanziario della Confederazione. Qualsiasi altra scelta si situerebbe al di fuori del quadro globale definito dalla norma costituzionale.

- 2b. *Siete dell'opinione che le entrate straordinarie a destinazione vincolata e le relative uscite straordinarie a destinazione vincolata non debbano essere iscritte nel conto di ammortamento?*

Si

La scelta di escludere le operazioni di natura vincolata dal conto di ammortamento è logica e quindi giudiziosa.

La loro inclusione potrebbe infatti richiedere delle misure di risanamento, senza che ciò sia necessario, se i flussi finanziari relativi ai pagamenti e ai versamenti si verificano a distanza di qualche anno. Ciò vale in particolare se l'uscita vincolata precede l'entrata vincolata.

2c. *Condividete l'intenzione del Consiglio federale di evitare, per mezzo della pertinente legislazione speciale, che considerevoli entrate straordinarie (come ricavi da privatizzazioni) siano accreditate al conto di compensazione?*

No

Il dispositivo costituzionale è chiaro e prevede che le uscite e le entrate, senza differenziazione tra operazioni straordinarie e non, ma nemmeno tra tipologie diverse di entrate straordinarie, siano equilibrate a lungo termine. La motivazione addotta nel rapporto secondo cui *"la presenza di averi elevati sul conto di ammortamento potrebbe incitare a torto a effettuare uscite straordinarie per il tramite di questa "riserva", senza la necessità di una compensazione in futuro"* è debole e tiene conto unicamente delle possibili difficoltà della Confederazione a contenere eventuali richieste di maggiori spese straordinarie. Capiamo che ciò possa essere nell'interesse della Confederazione, ma notiamo altresì la necessità di considerare alcuni aspetti aggiuntivi:

- L'esclusione delle entrate straordinarie elevate dal conto di ammortamento non rispetta la logica costituzionale del freno all'indebitamento;
- L'eventuale difficoltà della Confederazione a contenere la pressione per maggiori uscite straordinarie in presenza di entrate straordinarie importanti è un problema che non può essere risolto snaturando la logica del sistema. La questione va dunque affrontata in altro modo, attraverso opportuni strumenti che disciplinino il processo decisionale a livello federale;
- L'esclusione di queste operazioni straordinarie elevate risolverebbe i problemi della Confederazione, ribaltandoli tuttavia su chi poi assumerà il peso delle misure decise nell'ambito di un eventuale ammortamento del saldo del bilancio straordinario. L'accredito di queste entrate al conto di ammortamento (opzione esclusa nel rapporto) permetterebbe di compensare internamente determinate uscite straordinarie e quindi ridimensionerebbe le necessità di ammortamento; escluderle significherebbe invece la necessità di un risanamento supplementare e permetterebbe in definitiva alla Confederazione un abbassamento del proprio debito pubblico, a detrimento delle finanze degli enti colpiti dai provvedimenti di risparmio.

Per le ragioni che precedono, ci opponiamo alla proposta di escludere le entrate straordinarie elevate dal conto straordinario. Notiamo peraltro che, se mantenuta, questa decisione deve figurare esplicitamente nel nuovo art. 17a cpv. 2.

3. *Come il Consiglio federale, ritenete che le disposizioni costituzionali del freno all'indebitamento siano sempre appropriate e che la norma complementare deve essere attuata nel quadro di queste disposizioni?*

Si

Il nuovo dispositivo costituzionale è stato approvato ad ampissima maggioranza dal popolo svizzero nel 2001 ed è entrato in vigore nel 2003. A mente del Consiglio di Stato, le esperienze realizzate in questi primi anni di applicazione del freno sono state positive. Non vediamo quindi motivi ragionevoli che possano giustificare una diversa impostazione.

4. *Ritenete che il previsto termine di ammortamento di sei anni permetta di assicurare l'equilibrio tra la situazione congiunturale e la stabilizzazione del debito della Confederazione?*

No

Le argomentazioni espresse al punto 1.5.3. del rapporto ("compatibilità con la congiuntura") sono generiche e basate su semplici supposizioni, che potrebbero anche essere inficcate nella realtà.

Il progetto posto in consultazione richiede che i disavanzi del conto straordinario siano compensati su sei anni (di fatto, i disavanzi devono essere compensati entro un periodo di 7 anni dalla loro realizzazione, a causa del fatto che i consuntivi dell'anno "t" sono resi noti dopo la pubblicazione dei preventivi dell'anno "t+1"; si veda al riguardo lo schema 3 a p. 25 del rapporto). Questo termine, considerati gli argomenti che seguono, è a nostro avviso eccessivamente ristretto e comporta un inutile irrigidimento:

- Per loro natura, le spese e le entrate straordinarie sono puntuali e si susseguono a intervalli irregolari. Prevedere un lasso di tempo troppo breve per ammortizzare eventuali eccedenze di uscite straordinarie, potrebbe richiedere delle misure di risparmio inutili: esse potrebbero infatti essere compensate più tardi internamente, con delle entrate straordinarie;
- Queste misure di risparmio, anche se inutili, potrebbero avere delle conseguenze rilevanti per i Cantoni;
- Per l'ammortamento dei disavanzi del conto di compensazione ordinario, è prevista una soglia di tolleranza del 6% delle uscite totali (fino a questo valore non si impongono misure di risanamento). Questa soglia non è applicata in analogia all'ammortamento del saldo straordinario, che deve scattare non appena viene registrato un valore negativo.

Proponiamo pertanto, ricordando che il dispositivo costituzionale richiede l'equilibrio a lungo termine, di estendere notevolmente il periodo di riferimento valido per l'ammortamento del saldo straordinario (per esempio 15 anni), introducendo eventualmente una soglia di tolleranza, in analogia a quanto previsto per il conto di compensazione.

5. *Anche voi siete del parere che gli importi annui di ammortamento non debbano essere prestabiliti, ma che il loro ammontare debba essere fissato da Consiglio federale e Parlamento nel quadro del termine di ammortamento fissato?*

Si

La variante di ammortamento proposta nel rapporto permette di preservare un margine decisionale politico nel determinare il "programma" di ammortamento. Da questo punto di vista, la scelta appare opportuna.

6. *Ritenete che la norma complementare proposta sia lo strumento idoneo per raggiungere l'obiettivo della stabilizzazione del debito?*

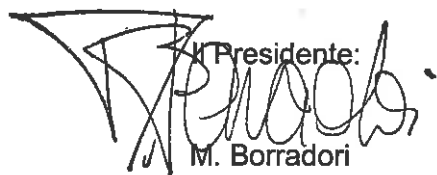
"Si"

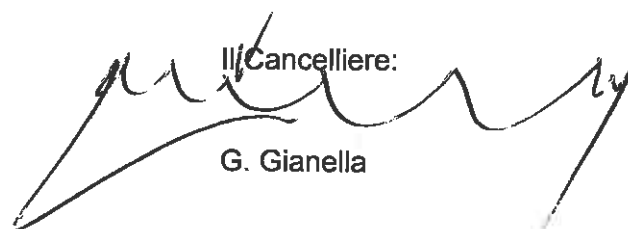
Sottolineando le riserve espresse in merito alle domande 2c. e 4., possiamo in generale condividere la filosofia e l'impostazione concreta data alla norma complementare proposta.

---

Voglia gradire, signor Consigliere federale, i sensi della nostra alta stima.

**PER IL CONSIGLIO DI STATO**

Il Presidente:  
  
M. Borradori

Il Cancelliere:  
  
G. Gianella

**C.p.c.:** Deputazione ticinese alle camere federali, Residenza

