

Freno all'indebitamento: un successo su tutta la linea

dossierpolitica

11 settembre 2012 Numero 18

Politica finanziaria Nel 2013, il freno all'indebitamento festeggerà i suoi primi dieci anni. Esso costituisce il principale strumento federale di politica finanziaria: questo dispositivo, invidiato anche all'estero, ha permesso di consolidare il budget della Confederazione. Trasparente, vincolante e al contempo flessibile, il freno all'indebitamento ha caratteristiche per garantire una politica budgetaria basata su regole chiare. All'estero, esso è preso quale esempio. Nonostante la sua efficacia sia durante le fasi di alta congiuntura sia nei momenti di crisi, esso è oggetto di critiche ricorrenti. Alcuni rimettono in discussione il processo di riduzione dei debiti. Altri chiedono esplicitamente l'abbandono di questa politica e l'aumento delle spese e dei debiti. Il presente dossierpolitica espone le esperienze fatte nell'ultimo decennio ed esamina le critiche avanzate nei confronti di questo strumento. Un secondo dossierpolitica è dedicato all'estensione del freno all'indebitamento delle assicurazioni sociali.

La posizione di economiessuisse

- ▶ Il freno all'indebitamento è un successo. Esso ha mostrato la sua efficacia e non è necessario adattarlo.
- ▶ Le modifiche complicherebbero e indebolirebbero il dispositivo, esponendolo all'influenza degli ambienti politici.
- ▶ Prevedere delle eccezioni al freno all'indebitamento per finanziare gli investimenti è inutile. Il sistema sarebbe rimesso globalmente in discussione. Invece di aumentare l'indebitamento e minacciare la stabilità dei conti, occorre piuttosto adottare misure contro la forte crescita delle spese nel campo sociale e sanitario.
- ▶ Anche in futuro occorrerà continuare ad utilizzare le eccedenze per ridurre l'indebitamento, in modo da ristabilire l'equilibrio finanziario e creare nuovi margini di manovra.

Freno all'indebitamento: un successo da 10 anni

► Le regole finanziarie sono dei meccanismi istituzionali tendenti a rafforzare la credibilità e la disciplina della politica finanziaria (FMI 2009)

► Quasi l'85% di sì: rari sono i progetti che sono stati adottati con un simile risultato

1. Il freno all'indebitamento: funzionamento

Nel 1959 è stato inserito nella Costituzione un articolo che invita la Confederazione a riassorbire i propri deficit tenendo conto della situazione economica. Ciò non ha impedito l'accumulo di debiti negli anni successivi. Tra il 1990 e il 2005, questi sono passati da 38 miliardi di franchi a oltre 130 miliardi (cf. grafico 1). Oltre a disavanzi correnti elevati, hanno contribuito ad un aumento del debito pubblico il rifinanziamento delle casse pensioni pubbliche (Confederazione, FFS, Posta), il risanamento e la ricapitalizzazione di imprese statali – nel caso specifico le FFS e la RUAG. Inoltre, questo periodo è stato caratterizzato da una debole crescita economica, per cui le entrate sono perciò aumentate nettamente meno rapidamente rispetto ai decenni precedenti. Di conseguenza l'aumento dell'indebitamento era superiore rispetto all'estero.

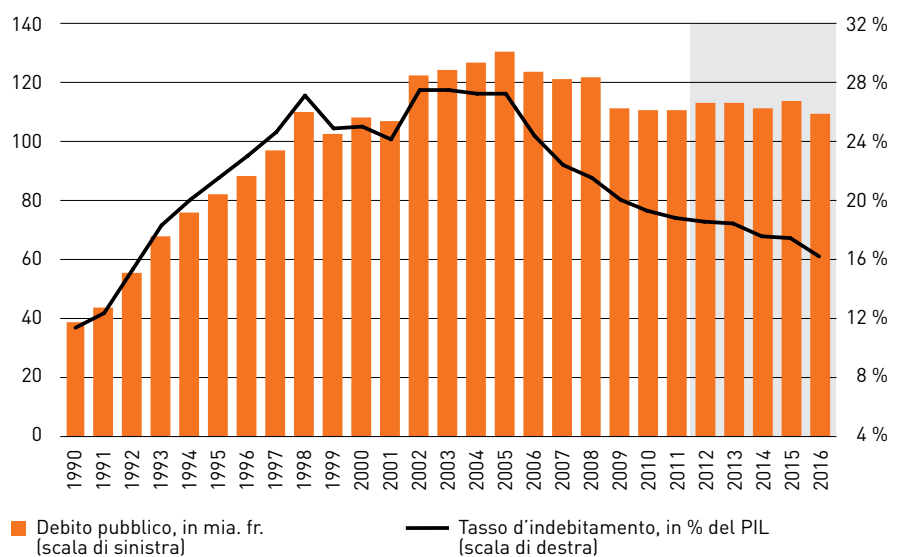
Dando seguito ad una serie di misure temporanee tendenti a stabilizzare l'indebitamento (programma di stabilizzazione 1998, obiettivo budgetario 2001), il freno all'indebitamento è entrato in vigore nel 2003. Il popolo e i cantoni hanno accettato questo strumento chiave per la gestione delle finanze della Confederazione con l'84,7% dei voti e nette maggioranze in tutti e 26 cantoni.

Grafico 1

► Dopo un picco di oltre 130 miliardi di franchi nel 2005, i debiti della Confederazione hanno potuto essere riportati a circa 110 miliardi alla fine del 2011.

Evoluzione dell'indebitamento della Confederazione (1990-2016)

Debiti lordi in miliardi di franchi e tasso d'indebitamento in % del PIL



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (AFF)

Il freno all'indebitamento e il suo funzionamento

Il freno all'indebitamento è sancito nella Costituzione (art. 126 Gestione finanziaria). Le sue modalità sono regolate nella legge sulle finanze della Confederazione (LFC).

Art. 126 Gestione finanziaria

- 1 La Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate.
- 2 L'importo massimo delle uscite totali da stanziare nel preventivo dipende dalle entrate totali stimate, tenuto conto della situazione economica.
- 3 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.
- 4 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.
- 5 La legge disciplina i particolari.

Il freno all'indebitamento attuato dalla Confederazione è una regola di spesa. Secondo questo dispositivo, le spese non devono essere più elevate delle entrate sull'arco di un ciclo congiunturale. Un tetto massimo annuale definisce le spese massime autorizzate. Il freno all'indebitamento tiene conto della congiuntura correggendo le entrate determinanti per calcolare le spese mediante un fattore congiunturale. Quest'ultimo è di 1 quando la situazione economica è equilibrata (spese = entrate). In caso di surriscaldamento economico, esso è inferiore a 1 (spese < entrate) e, in caso di recessione, superiore a 1 (spese > entrate). Il fattore congiunturale è stabilito sulla base di un metodo statistico (differenza tra il potenziale prodotto interno lordo e il prodotto interno lordo reale previsto). Inoltre, il rispetto di queste esigenze (obiettivo non raggiunto, superato, ecc.), è documentato nel conto di compensazione. In caso di mancato rispetto e a partire da un certo ammontare, i deficit devono essere riassorbiti con risparmi nel budget ordinario. Non vi sono regole in caso d'eccedenze, ossia quando l'obiettivo è superato. Dopo che il freno all'indebitamento è entrato in vigore integralmente (2006), la Confederazione ha realizzato ogni anno un'eccedenza utilizzandola per ridurre l'indebitamento.

► Il freno all'indebitamento deve permettere di stabilizzare i debiti a medio termine

Il freno all'indebitamento ha l'obiettivo di stabilizzare l'indebitamento. Dal momento che le uscite non devono superare le entrate nell'ambito di un ciclo congiunturale, i debiti sono stabilizzati in termini nominali e cessano di aumentare. Se i debiti restano stabili in termini assoluti, il tasso d'indebitamento, ossia il rapporto fra i debiti e il prodotto interno lordo, diminuisce con il tempo.

Il freno all'indebitamento della Confederazione non autorizza un indebitamento supplementare a lungo termine, ragione per la quale esso è considerato relativamente severo. La costituzione di debiti temporanei in una fase congiunturalmente poco propizia è per contro possibile. Tuttavia, questi ultimi devono essere riassorbiti durante la fase di crescita successiva. I disavanzi strutturali, provocati da spese eccessive, non sono permessi. In altre parole, la Confederazione non può finanziarsi mediante crediti in maniera cronica. All'estero, la costituzione di nuovi debiti viene talvolta limitata da regole. Ad esempio il dispositivo introdotto in Germania nel 2009 ammette un disavanzo strutturale annuale, a livello federale, dello 0,35% del prodotto interno lordo nazionale. Il freno all'indebitamento della Confederazione non fa distinzione tra spese correnti ed investimenti. Queste due categorie di spesa sottostanno indistintamente al meccanismo. All'estero e in alcuni cantoni, gli investimenti – perlomeno fino ad un certo importo – non sono soggetti al freno all'indebitamento. Il dispositivo in vigore a livello federale è tuttavia meno rigido su altri punti. Esso ammette ad esempio – contrariamente a quanto prevede il dispositivo tedesco – un deficit superiore nel conto di compensazione.

Come l'insieme del budget della Confederazione, il freno all'indebitamento funziona su base annuale. Esso si applica in maniera vincolante al budget e ai crediti supplementari. Inoltre non è vincolante per i tre anni del piano finanziario successivi al budget. I parametri di base del bilancio sono tuttavia abbinati alle esigenze del freno all'indebitamento. In questo modo si può prevedere facilmente se il budget della Confederazione rispetta le esigenze a medio termine o se occorre una correzione verso il basso. Il freno all'indebitamento ha dunque un'incidenza sulla pianificazione finanziaria.

► Dal 2010, il freno all'indebitamento si applica anche alle entrate e alle uscite straordinarie della Confederazione. Uscite supplementari restano tuttavia possibili in situazioni straordinarie

Il freno all'indebitamento si applica al budget ordinario e, dal 2010, alle entrate e alle uscite straordinarie. In alcune condizioni, la Confederazione può effettuare spese straordinarie per reagire ad evoluzioni particolari che non possono essere influenzate (catastrofi naturali o gravi recessioni) o ad una concentrazione di pagamenti legati al sistema contabile (versamento a favore del fondo infrastrutturale, ad esempio). Spese straordinarie possono essere compiute attraverso le spese ordinarie, ma devono essere compensate con risparmi entro un determinato lasso di tempo. Questo è previsto dalla regola complementare adottata dal Parlamento nel 2009. Dunque nessuna spesa sfugge al freno all'indebitamento.

Il dispositivo non si applica soltanto alle spese a favore di fondi di diritto speciale come il fondo dei trasporti pubblici (FTP) o il fondo d'infrastruttura. Esso si applica anche alle assicurazioni sociali della Confederazione. Ma soltanto l'assicurazione disoccupazione (AD) contiene una regola analoga allo scopo di garantire finanze equilibrate. Per quanto concerne l'assicurazione invalidità (AI), è attualmente in discussione una regola in vista della sua 6a revisione, mentre nell'ambito dell'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS), è stata bocciata una regola di finanziamento durevole insieme al progetto dell'11a revisione dell'AVS, nell'autunno 2010.

2. Risultati ed esperienze

► Sono stati necessari due programmi di risparmio di grande portata per riequilibrare il budget della Confederazione

L'introduzione del freno all'indebitamento non è stata priva di difficoltà, poiché questa misura è stata decisa in un momento in cui la Confederazione era confrontata ad importanti disavanzi strutturali. Considerato come il dispositivo permetta di compensare le fluttuazioni congiunturali, ma non di correggere un sovraccarico budgetario strutturale, si rendeva dapprima necessario ridurre le spese e riequilibrare i conti. Questo compito ha premesso due programmi di risparmio che hanno ridotto le spese di circa 5 miliardi di franchi. Il freno all'indebitamento è diventato operativo nel 2006, quando si è ritrovato l'equilibrio tra entrate ed uscite. In quell'anno, la Confederazione ha registrato per la prima volta dopo anni un'eccedenza.

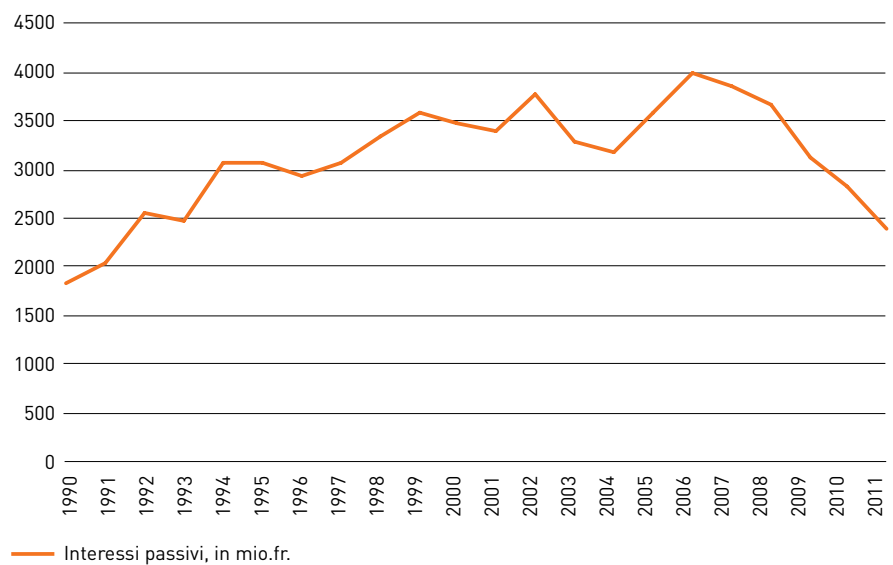
Da allora il budget della Confederazione ha registrato costantemente cifre nere. Gli obiettivi del freno all'indebitamento non sono solo stati rispettati, ma talvolta nettamente superati. La robusta crescita economica registrata durante gli anni 2006 e 2007, nonché la rapida ripresa della congiuntura dopo la crisi finanziaria del 2010 hanno contribuito a questo risultato positivo. Grazie alle eccedenze realizzate, i debiti della Confederazione hanno potuto essere ridotti gradualmente di 20 miliardi di franchi, ossia del 15% rispetto al 2005. Il tasso d'indebitamento è passato dal 28% a meno del 20%.

Grafico 2

► Il budget della Confederazione è stato sgravato di 1,6 miliardi di franchi in cinque anni grazie alla riduzione degli interessi passivi. Questo è da ricondurre alla riduzione del debito dopo il 2006 e al basso livello dei tassi.

Evoluzione delle uscite per interessi passivi (1990-2011)

Spese della Confederazione per gli interessi passivi, in mio.fr.



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (AFF).

► La riduzione del debito ha permesso riforme strutturali e spese supplementari

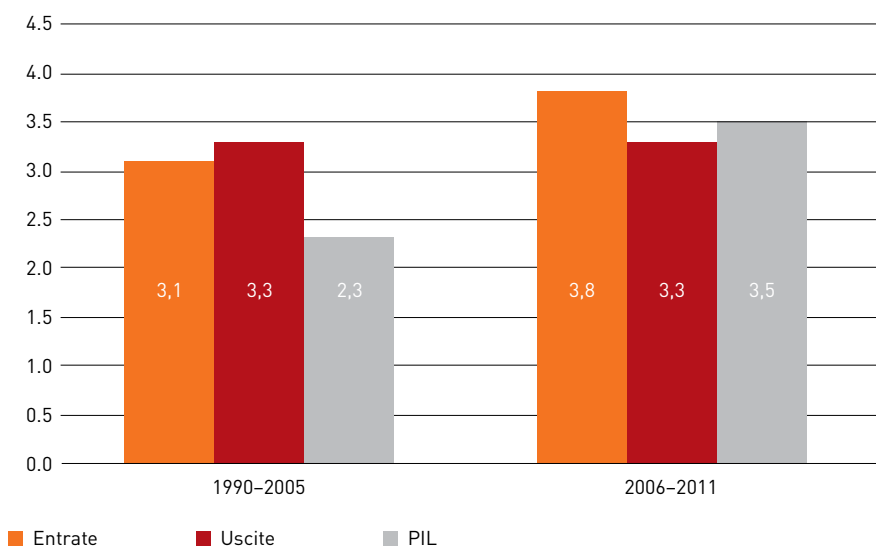
La riduzione del debito si è tradotta in una diminuzione degli interessi passivi. Nel 2011, ammontavano a 2,4 miliardi di franchi (cf. grafico 2), rispetto ai 4 del 2006. Contemporaneamente, la loro quota rispetto alle spese totali della Confederazione è passata da quasi l'8% a meno del 4%. La diminuzione del debito pubblico e il basso livello dei tassi d'interesse hanno contribuito a questa riduzione in egual misura. Le risorse liberate sono state utilizzate per finanziare riforme fiscali (compensazione della progressione a freddo, riforma dell'imposizione delle famiglie) ed importanti spese supplementari (cooperazione allo sviluppo, formazione e ricerca, ad esempio). Le misure di stabilizzazione (che raggiungono oltre i 2 miliardi di franchi) intraprese durante gli anni di crisi del 2009 e del 2010, nonché le misure attuate nel 2011 per lottare contro il franco forte hanno rispettato il freno all'indebitamento. Nonostante spese supplementari puntuali, il freno all'indebitamento ha rallentato la crescita delle spese. Dopo la sua completa entrata in vigore nel 2006, le spese della Confederazione denotano in media una crescita inferiore a quella dell'economia (cf. grafico 3, pagina 5). La quota-parte delle spese dello Stato si è stabilizzata, mentre essa era continuamente progredita per quindici anni (dal 1990 al 2005) prima dell'adozione del freno all'indebitamento.

Grafico 3

► Grazie al freno all'indebitamento, la crescita delle spese della Confederazione a medio termine resta inferiore alla crescita economica. Ne deriva una stabilizzazione della quota-parte delle uscite. La forte crescita delle entrate tra il 2006 e il 2011 si spiega con l'espansione dell'economia.

Evoluzione delle entrate e delle uscite (1990 - 2011)

Crescita annuale media in %



Fonti: Amministrazione federale delle finanze (AFF) SECO, calcoli interni.

Si può senz'altro concludere che il freno all'indebitamento ha raggiunto il suo primo obiettivo, la stabilizzazione dei debiti della Confederazione. La robusta crescita economica registrata dopo il 2005 ha perfino permesso di superare questo obiettivo, poiché il debito è nettamente diminuito. Dopo l'introduzione della regola complementare al freno all'indebitamento nel 2010, non vi sono di principio fonti che possano condurre ad un nuovo indebitamento strutturale della Confederazione. Le assicurazioni sociali AVS e AI, per le quali non esiste oggi un meccanismo di stabilità, costituiscono l'unica eccezione. Considerata l'evoluzione demografica, esiste il rischio che l'AVS cada in una spirale di indebitamento.

Il freno all'indebitamento ha numerosi vantaggi:

- Esso crea una simmetria tra le decisioni relative alle uscite e quelle relative alle entrate (**simmetria politica**);
- esso obbliga a generare delle eccedenze in periodo di boom economico e contribuisce così a compensare i deficit in periodo di crisi (**simmetria congiunturale**);
- siccome esso limita l'influenza di fattori esterni, il freno all'indebitamento garantisce una **politica finanziaria perenne e prevedibile**.

► In mancanza di regole di politica finanziaria, sono probabili deficit e nuovi debiti in periodi di alta congiuntura

Senza freno all'indebitamento o meccanismo analogo, l'equilibrio tra le entrate e le uscite è sovente compromesso, poiché le decisioni relative alle entrate (aumenti d'imposta) sono politicamente più difficili da mettere in atto di quelle relative alle spese, per le quali il Parlamento dispone di una libertà d'azione relativamente importante. Il freno all'indebitamento corregge questo squilibrio. Esso lega le spese alle entrate, di modo che non è più possibile prevedere delle spese senza tener conto delle entrate.

Il legame vincolante tra le spese complessive autorizzate e le entrate durante un determinato periodo impone di registrare delle eccedenze durante le fasi di crescita economica e garantisce che i supplementi di entrate non siano semplicemente trasformati in spese supplementari. Senza l'obbligo di registrare delle eccedenze, vi sarebbe la grande probabilità che vengano tollerati dei deficit in periodo di crisi allo scopo di evitare una politica finanziaria prociclica, mentre le eccedenze necessarie per compensare i disavanzi verrebbero trascurati in periodi di crescita. Il freno all'indebitamento corregge questo squilibrio.

Il freno all'indebitamento si iscrive dunque perfettamente in una politica finanziaria che rispetta regole precise, che nulla hanno a che vedere con una politica finanziaria discrezionale fortemente influenzata da fattori esterni. Il freno all'indebitamento non autorizza ad esempio un aumento delle spese prima delle elezioni.

► Il freno all'indebitamento non è un rimedio miracoloso

Il freno all'indebitamento garantisce l'equilibrio budgetario da un punto di vista quantitativo, ma non influenza la qualità delle spese. I vari compiti della Confederazione possono per principio evolvere liberamente nei limiti degli obiettivi del freno all'indebitamento. Il mondo politico definisce la portata e la natura di ogni compito. Non è sempre possibile fissare priorità, poiché vari compiti dello Stato sono fortemente regolamentati dalla legge, in particolare nel settore delle finanze e delle imposte (interessi passivi), ma soprattutto nel campo sociale. In questo caso, i contributi della Confederazione dipendono strettamente da fattori esterni, soprattutto dall'evoluzione dei costi delle assicurazioni sociali e del sistema sanitario. Considerato come questi costi siano in aumento, i contributi della Confederazione e dunque i compiti che le sono devoluti aumentano continuamente. Il Parlamento non può limitare questa evoluzione al momento dell'allestimento del budget annuale: sono necessarie revisioni legislative. Il crescente indebitamento delle assicurazioni sociali penalizza altri settori di compiti della Confederazione, che non dispongono di una base legale "vincolante". Si osserva da tempo una tendenza a trasferire compiti – la cui applicazione è poco regolamentata – a settori in cui l'attuazione è pilotata attraverso leggi. La conseguenza è un deterioramento della qualità del budget. E' sempre più difficile finanziare compiti importanti della Confederazione e la gestione "politica" del budget ne soffre. Mentre, nel 1990, circa il 36% delle spese della Confederazione era vincolata legalmente, la loro quota raggiunge attualmente il 50%.

► Le regole in vigore sono efficaci solo se sono sostenute

Uno dei possibili punti deboli del meccanismo del freno all'indebitamento è la mancanza di carattere esecutorio. Come mostra il pacchetto di stabilità e di crescita dell'Unione europea, una politica finanziaria retta da regole è efficace soltanto se è sostenuta dalla politica e messa in atto (cf. riquadro, pagina 7). In Svizzera, il freno all'indebitamento è ancorato nella Costituzione federale e gode di una legittimità particolarmente forte anche perché è stato approvato dal popolo. Il Parlamento ha tuttavia la responsabilità di vegliare al raggiungimento dei suoi obiettivi. Una violazione dei principi giuridici del freno all'indebitamento (Costituzione e legge sul budget federale) non avrebbe conseguenze giuridiche. Anche nell'UE la trasgressione degli obiettivi di stabilità non ha, in passato, avuto conseguenze. Il nuovo patto budgetario si propone di porre rimedio a questa situazione così insoddisfacente e problematica, come dimostra l'evoluzione dell'indebitamento nell'UE. Esso obbliga gli Stati membri ad adottare un meccanismo di freno all'indebitamento a livello costituzionale o legale.

Il patto di stabilità e di crescita dell'UE

Il patto di stabilità e di crescita si applica a tutti gli Stati membri dell'UE. Le regole di questo patto sono state formulate per la prima volta nel 1992 nel Trattato di Maastricht sotto forma di criteri d'adesione alla zona euro. In seguito sono state estese a tutti i paesi. Gli Stati membri tenuti a contenere il loro deficit e il loro debito pubblico al disotto delle soglie fissate rispettivamente al 3% e al 60% del PIL. Sebbene questo patto prevedesse anche una procedura destinata ad evitare la formazione di disavanzi pubblici eccessivi, nonché sanzioni tra lo 0,2 e lo 0,5% del PIL del paese in questione, il suo effetto si è globalmente rivelato deludente. Esso non ha impedito né deficit cronici, né il continuo aumento del debito pubblico di vari Stati membri (cf. grafico 4, pagina 8). Questa situazione si spiega in particolare con una minore incidenza del patto di stabilità e di crescita a seguito dell'introduzione di nuove eccezioni nel 2005, dopo il superamento da parte della Francia e della Germania, tra il 2002 e il 2004, del deficit massimo autorizzato del 3% del PIL. La Grecia ha superato ogni anno questa soglia del 3% dopo la sua adesione all'Unione monetaria. Il debito della maggior parte dei paesi dell'UE ha continuato ad aumentare a seguito della crisi economica e finanziaria. Attualmente, almeno 23 dei 27 paesi membri dell'UE (14 dei 17 paesi della zona euro) hanno superato almeno una volta il deficit massimo autorizzato. Sui 27 Stati, 14 (12 sui 17 paesi della zona euro) non hanno rispettato il tetto massimo d'indebitamento.

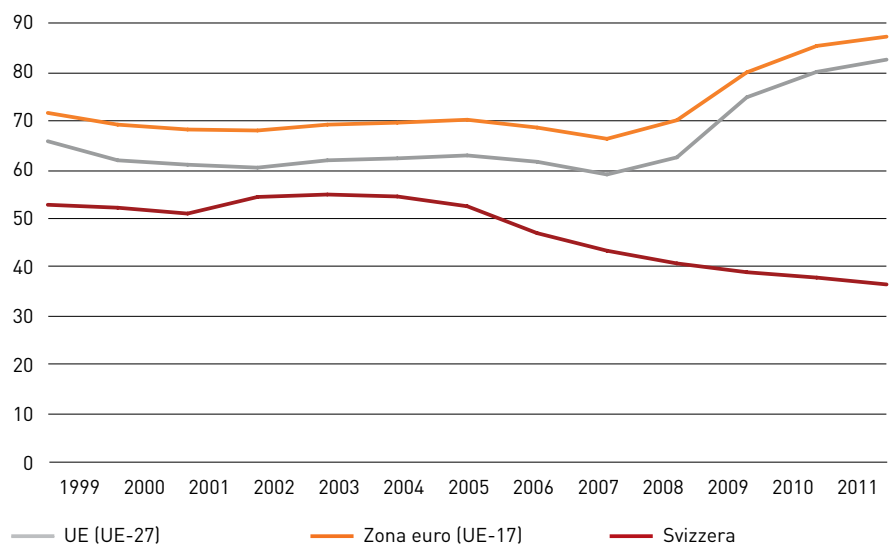
Il patto di stabilità e di crescita rafforzato – entrato in vigore alla fine del 2011 – comprende nuove misure di sorveglianza economica e budgetaria. Associate a nuove procedure di sorveglianza economica, queste misure formano il "six pack" che rafforza la governabilità economica nei paesi dell'UE. I cambiamenti introdotti da questo pacchetto pongono maggiormente l'accento sulla riduzione del deficit. I paesi pesantemente indebitati (oltre il 60% del PIL) sono tenuti a correggere il tiro, altrimenti si esportano a sanzioni finanziarie che saranno decise ed applicate più rapidamente. I paesi che si trovano in un processo di deficit eccessivo dovranno versare un deposito che potrà essere trasformato in multa in caso di mancanza cronica all'obbligo di intraprendere azioni correttive. Le sanzioni sono ora automatiche e non più decise a maggioranza dei due terzi del Consiglio dei ministri. Un sistema di allerta precoce permetterà anche di evitare e di correggere gli squilibri economici eccessivi. Questo implica una sorveglianza permanente di diversi indicatori come il saldo della bilancia delle operazioni correnti, i costi unitari nominali della manodopera, i tassi di cambio reali effettivi, l'ammontare del debito pubblico e privato, il tasso di disoccupazione, nonché i prezzi immobiliari. Considerato come le regole e i principi nazionali siano stati violati a più riprese negli ultimi anni, si può ragionevolmente dubitare che un semplice inasprimento delle regole basti per superare la crisi di fiducia e dell'indebitamento.

Grafico 4

► Dopo la creazione dell'unione monetaria nel 1999, il debito dei paesi dell'UE superava quasi sempre la soglia del 60% ammessa. Esso è fortemente aumentato dopo lo scoppio della crisi finanziaria. Il tasso d'indebitamento della Svizzera è continuamente diminuito dal 2004.

Evoluzione dell'indebitamento pubblico in Europa (1999-2011)

Debiti pubblici in % del PIL dopo la creazione dell'unione monetaria



Fonti: Eurostat, Amministrazione federale delle finanze (AFF).

Quasi tutti i cantoni svizzeri hanno adottato un meccanismo di freno all'indebitamento. Le regole esistenti sono molto diverse e vanno da un semplice obbligo di equilibrare il budget a medio termine a disposizioni dettagliate in merito alla copertura dei disavanzi e agli investimenti (ad esempio tasso di finanziamento proprio minimo). Alcuni cantoni hanno previsto regolamentazioni complesse che si applicano anche alle entrate, come è il caso a livello federale e prevedono sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.¹

► Per essere efficaci, le regole fiscali devono essere trasparenti, vincolanti, flessibili e legittimate politicamente

E' possibile trarre degli insegnamenti dalle esperienze fatte con dispositivi di questo genere in Svizzera e all'estero – il Fondo monetario internazionale ha censito simili regole in oltre 80 Stati. L'efficacia di una regola finanziaria dipende ampiamente dai seguenti fattori²:

- **Trasparenza:** Le regole dell'equilibrio budgetario e della prevenzione di un indebitamento eccessivo devono essere chiare e precise, comprensibili per la maggior parte e di facile applicazione. La prevedibilità contribuisce alla credibilità di un simile meccanismo. I risultati devono essere regolarmente verificati e i divari rispetto agli obiettivi devono essere rilevati. Le informazioni fornite da un freno all'indebitamento devono permettere di definire al più presto le misure di politica finanziaria da intraprendere.
- **Forza esecutoria:** I meccanismi del freno all'indebitamento dovrebbero inglobare tutti i compiti dello Stato in maniera vincolante. La definizione di regole troppo flessibili per alcune prestazioni riduce l'efficacia. Anche il fatto di prevedere delle alternative – il trasferimento di voci di bilancio ad imprese pubbliche o la creazione di fondi distinti dal budget ("fuga dal budget" o "contabilità creativa") – pone problemi. Le regole restrittive sono ritenute meno problematiche. Una volta che l'applicazione e gli effetti di un freno all'indebitamento sono sotto controllo, le regole diventano spesso più complete e rigide, come

¹ Cf. la Conferenza dei direttori cantionali delle finanze (DCF): www.fdk-cdf.ch/100204_hh-regeln_kantonesynopse_def_d.pdf

² IMF (2009): Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances; OECD (2007): Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience, in: OECD Economic Outlook No. 81.

dimostrano le osservazioni fatte a livello della Confederazione e dei cantoni, ma anche a livello internazionale. In Svizzera, i cantoni che hanno definito le regole più severe sono quelli che hanno la maggiore esperienza (San Gallo e Friburgo).³

- ▶ **Flessibilità:** La necessità di applicare regole budgetarie in maniera rigida e se possibile estesa è in conflitto con il bisogno di flessibilità in materia di politica finanziaria. Bisogna poter reagire in maniera adeguata alle situazioni eccezionali come profonde recessioni o catastrofi naturali. I meccanismi del freno all'indebitamento devono anche tener conto della situazione congiunturale. Si deve evitare una politica finanziaria prociclica suscettibile di aggravare le crisi (nell'interesse del sostegno stesso del freno all'indebitamento).
- ▶ **Legittimità:** Fondamenti giuridici solidi conferiscono legittimità ai meccanismi del freno all'indebitamento, ma non costituiscono una condizione esclusiva e non sono sufficienti, come dimostra giustamente il dispositivo della Confederazione. La sua grande legittimità democratica è uno delle sue principali forze. La "volontà di applicare un freno all'indebitamento" compensa in una certa misura la forza esecutoria insufficiente di questo strumento. Come rivela un'inchiesta effettuata ogni anno dal mondo economico presso i cittadini per conoscere la loro opinione in materia di politica finanziaria, il freno all'indebitamento continua a beneficiare in Svizzera di un ampio sostegno:⁴

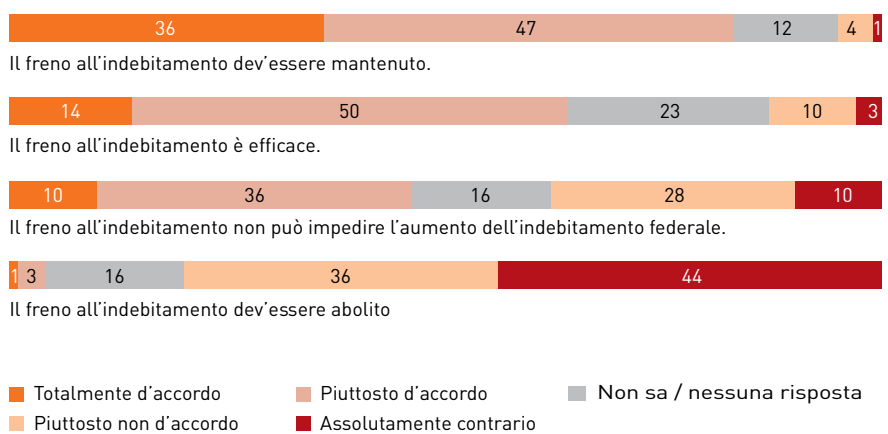
Grafico 5

▶ L'inchiesta condotta da gfs.bern per il monitor finanziario rivela che il freno all'indebitamento beneficia ancora di un ampio sostegno tra la popolazione svizzera: il 64% delle persone interrogate ritiene che il freno all'indebitamento si sia rivelato efficace e l'83% di esse desiderano mantenerlo. Il monitor finanziario è un'inchiesta rappresentativa condotta ogni anno per conto di economiesuisse, che informa sulle opinioni dei cittadini a proposito delle questioni dipendenti dalla politica finanziaria e fiscale.

▶ Il freno all'indebitamento creato dalla Confederazione è considerato come un "modello da seguire" all'estero. In Svizzera, esso suscita qualche critica

Opinioni sul freno all'indebitamento

In % delle persone interrogate



Fonte: Monitor finanziario di economiesuisse, luglio 2012.

3. Critiche rivolte al freno all'indebitamento

Il freno all'indebitamento creato dalla Confederazione non è passato inosservato all'estero. A livello internazionale, esso è considerato come «il freno all'indebitamento originale». Esso è alla base dell'espressione inglese «debt brake». La Germania si è ispirata allo strumento svizzero per elaborare la propria versione, entrata in vigore nel 2009. Esso è stato analizzato anche in Austria, dove la sua introduzione è stata raccomandata. Esso è inoltre stato oggetto di una presentazione negli Stati Uniti su richiesta del Congresso e della banca centrale. Il successo del freno all'indebitamento si basa sulla semplicità e l'efficacia del meccanismo. Bilanciandosi tra rigidità e flessibilità, questo dispo-

³ Christian Wanner, Presidente DCF (2009): „Was taugen Vorschriften über den Haushaltsausgleich?“ http://www.fdk-cdf.ch/091030_svvor_referat_chw_def_d.pdf

⁴ economiesuisse (2012): Monitor finanziario 2012: elettori favorevoli al freno all'indebitamento nelle assicurazioni sociali. Dossierpolitica No. 15.; Rapporto finale gfs.bern: <http://www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/Schlussbericht%20Finanzmonitor%20definitiv.pdf>

sitivo trova l'equilibrio.

Pur beneficiando di una buona reputazione all'estero, il freno all'indebitamento si scontra con qualche critica in Svizzera. Queste non sono nuove, ma a volte riemergono. I due principali rimproveri sono:

- ▶ Il freno all'indebitamento è troppo rigido.
- ▶ Esso si fonda su basi (di calcolo) sbagliate.

Se la seconda critica concerne in particolare il metodo, la prima solleva alcune questioni di principio: il meccanismo della Confederazione non dovrebbe essere pianificato in modo che sia possibile contrarre nuovi debiti a carattere durevole? E non bisognerebbe prevedere deroghe al principio del divieto di indebitarsi – in particolare per gli investimenti?

Aspetti tecnici del freno all'indebitamento

Le basi di calcolo del freno all'indebitamento sono state criticate subito dopo la sua introduzione nel 2002/2003. Si era infatti considerato che il freno all'indebitamento non tenesse sufficientemente conto della congiuntura e che non fosse sensibile alle modifiche delle previsioni congiunturali, in particolare in caso di rallentamento dell'attività congiunturale. Le entrate – secondo le quali sono calcolate le spese – reagirebbero più fortemente alle variazioni della crescita economica (ciò che è denominata elasticità delle entrate) di quanto non sia implicitamente tenuto conto nel fattore congiunturale. Il freno all'indebitamento avrebbe così un effetto prociclico piuttosto che anticiclico, accentuando le crisi economiche invece di dare impulsi positivi nei periodi di tensione. Anche l'asimmetria del conto di compensazione è stata criticata.

L'Amministrazione federale delle contribuzioni ha esaminato le critiche ed ha proceduto ad alcuni ritocchi. Ad esempio, le basi di calcolo del fattore congiunturale sono state modificate per aumentare la sensibilità alla congiuntura (riplanificazione del filtro Hodrick-Prescott). Per contro, il modello continua a basarsi sull'ipotesi che le entrate evolvano proporzionalmente al prodotto interno lordo (elasticità = 1). Anche l'asimmetria del conto di compensazione, espressamente voluta dal Parlamento federale, è stata mantenuta.

Critica: «il freno all'indebitamento rappresenta un rischio»

Al freno all'indebitamento si imputava di essere troppo restrittivo già prima della sua introduzione. Si disse allora che il divieto generalizzato di contrarre nuovi debiti avrebbe colpito soprattutto gli investimenti e che questi ultimi sarebbero stati sistematicamente trascurati. Il Consiglio federale ha trattato questa critica nel suo messaggio sul freno all'indebitamento, rinunciando tuttavia a proporre un regime di deroga che avrebbe permesso agli investimenti di sfuggire al freno all'indebitamento.

Le critiche si sono recentemente riaccese, principalmente attraverso uno studio tedesco realizzato su mandato del Partito socialista (PS). Il rapporto riprende vecchie osservazioni e attacca il principio stesso del freno all'indebitamento.

«Il freno all'indebitamento aggrava le crisi economiche»

Prima grande critica: il freno all'indebitamento favorirebbe una politica prociclica e, di conseguenza, aggraverebbe le crisi. Rimarrebbe ancora da provare la sua efficacia dal punto di vista della politica congiunturale.

Il freno all'indebitamento ha superato la prova del fuoco. Secondo un parere

▶ Le basi di calcolo del freno all'indebitamento sono state riviste

▶ Un nuovo studio attacca il principio stesso del freno all'indebitamento

▶ Il freno all'indebitamento ha permesso di stanziare finanze per tre programmi congiunturali, consentendo così spese supplementari per rispondere alla crisi

ampiamente condiviso, anche da parte del Controllo federale delle finanze, esso si è rivelato efficace durante la crisi economica e finanziaria del 2008-2010. Il meccanismo permetteva di realizzare disavanzi congiunturali considerevoli per attenuare la crisi. Nel 2010 l'eccedenza di spese autorizzata è stata di 2,44 miliardi di franchi, ossia oltre il 4% del budget della Confederazione. Deficit congiunturali sono stati registrati anche negli anni successivi. Anche per il 2013 il freno all'indebitamento autorizza una piccola eccedenza di uscite. Un sostegno alla congiuntura è stato garantito mediante spese supplementari. Sotto il regime del freno all'indebitamento, sono stati finanziati tre programmi congiunturali dal 2009 al 2011, per un totale di oltre 2 miliardi di franchi.⁵

Il freno all'indebitamento svolge un ruolo stabilizzatore automatico e, conformemente alla Costituzione, favorisce una politica finanziaria basata sulla situazione congiunturale. Per contro, esso non fornisce risposte ai cambiamenti strutturali che risultano da crisi economiche prolungate. Esso non permette di rimediare alle perdite di entrate durevoli. Quando questo avviene, spetta al mondo politico adottare nuove misure. Il freno all'indebitamento garantisce la stabilità delle finanze della Confederazione in situazione di equilibrio strutturale. Esso non va ritenuto responsabile di modifiche strutturali delle finanze della Confederazione.

► Una politica finanziaria attiva che vorrebbe "pilotare" la congiuntura non è né utile, né necessaria

Le spese straordinarie costituiscono una valvola di sicurezza in caso di grave recessione. Lo studio del PS propone una gestione "più attiva" di questa valvola. La legge permette di effettuare spese straordinarie in caso di grave recessione, ma essa esclude di farne un uso regolare, come invece propone lo studio. Il budget straordinario della Confederazione non si prefigge di essere lo sfogo delle spese che non possono essere finanziate attraverso il budget ordinario. Una simile pratica è vietata dalla legge sulle finanze e i suoi effetti sarebbero assurdi, poiché in virtù della regola che completa il freno all'indebitamento, le spese straordinarie devono essere compensate in seguito nel budget ordinario. Inoltre, i programmi congiunturali 2009-2011 e il lungo dibattito condotto sul pacchetto di misure 2011 tendente ad attenuare gli effetti del franco forte, hanno mostrato che i programmi di stimolo della congiuntura ed altri programmi di sostegno manifestano effetti limitati in Svizzera e che, di conseguenza, è d'obbligo la massima parsimonia in materia di spese straordinarie. In paesi come la Svizzera, caratterizzati da un'economia aperta, simili programmi rischiano di avere solo un piccolo impatto sulla congiuntura ma, per contro, di pesare sul budget ordinario. Uno studio sul programma d'investimento del 1997 aveva mostrato che una gran parte dei mezzi erano stati utilizzati per le importazioni e avevano così favorito l'estero.

L'assicurazione disoccupazione (AD) è lo stabilizzatore automatico più importante della Confederazione. Se necessario – principalmente in caso di crisi – la Confederazione può concederle prestiti che sfuggono al freno all'indebitamento, ciò che comporta un aumento temporaneo del debito pubblico. Al pari dei prestiti concessi al Fondo per i grandi progetti ferroviari (FTP), i prestiti accordati all'AD devono essere rimborsati per evitare di aumentare durevolmente il debito della Confederazione. Ma essi costituiscono uno strumento supplementare a disposizione della Confederazione in periodi di crisi.

«Il freno all'indebitamento frena gli investimenti pubblici»

La seconda grande critica espressa nei confronti del freno all'indebitamento è che esso porterebbe a trascurare sistematicamente gli investimenti e favorire un'evoluzione «estremamente» poco dinamica degli investimenti pubblici in Svizzera.

⁵ Koci, M. (2012): «Les mesures conjoncturelles de la Confédération 2008-2010: évaluation de la conception et de la mise en œuvre», *La Vie économique*, 85(5), 62-66.

► La Confederazione investe in modo regolare. Non vi è dunque ragione di sottoporre gli investimenti ad un regime di favore nell'ambito del freno all'indebitamento

Nel suo messaggio sul freno all'indebitamento, il Consiglio federale aveva spiegato le ragioni per non sottrarre gli investimenti a questo meccanismo. Questi motivi rimangono validi:

- La Confederazione investe in modo molto regolare. Le entrate correnti permettono generalmente di finanziare gli investimenti. E' raro che il freno all'indebitamento li vieti, anche in caso di picchi d'investimento. E se necessario vengono concesse soluzioni speciali. Il fondo FTP, creato per finanziare i grandi progetti ferroviari (NTFA e Ferrovia 2000), ne costituisce un esempio. Il fondo è alimentato dalle entrate provenienti dal budget della Confederazione, sottoposto al freno all'indebitamento, mentre le spese, consentite secondo le necessità, vi sfuggono.
- I trasferimenti occupano un posto preponderante nelle finanze della Confederazione. Gli investimenti della Confederazione sono in gran parte anche dei trasferimenti. Non si tratta dunque di investimenti veri e propri, bensì di contributi agli investimenti di terzi. Se tutti i contributi di trasferimento con carattere d'investimento dovessero non essere soggetti al freno all'indebitamento, una gran parte delle finanze della Confederazione non dovrebbe sottostare a questo meccanismo. Il suo principio stesso sarebbe rimesso in discussione.
- La frontiera tra le spese correnti e le spese d'investimento non è netta e non lo sarà mai, se non si precisa la definizione di investimento. Questo margine d'interpretazione sarebbe sfruttato per sottrarre alcune spese al meccanismo del freno all'indebitamento (affermando che si tratti di investimenti).
- Soluzioni unilaterali sarebbero favorite quando sono necessarie misure di riduzione del budget. Dal momento che non sono sottoposti al freno all'indebitamento, gli investimenti sarebbero protetti. Tutta la pressione andrebbe sulle altre spese. Il dibattito sarebbe falsato poiché gli investimenti godrebbero di un maggior margine di manovra politico.
- L'assenza di un freno agli investimenti istituzionale avrebbe anche effetti economici problematici: gli investimenti della Confederazione aumenterebbero probabilmente in modo eccessivo ed inefficiente. La loro necessità e la loro redditività non sarebbero oggetto di esami approfonditi, e gli investimenti pubblici rischierebbero di svilupparsi a scapito di investimenti privati. In linea di principio, gli investimenti non sono fondamentalmente di migliore qualità rispetto alle spese correnti, quando li si valuta dal punto di vista della produttività e della crescita.⁶

► Investimenti in forte crescita non sono necessariamente il segnale di un rilancio durevole. Essi possono derivare da un bisogno di recupero

Lo studio del PS afferma che in Svizzera gli investimenti pubblici sarebbero stati trascurati dopo l'introduzione del freno all'indebitamento. Questa affermazione non resiste tuttavia all'esame dei fatti. E' vero che gli investimenti in Svizzera, soprattutto a livello della Confederazione, sono soggetti a forti oscillazioni. Le attività d'investimento pubblico sono stabili, come testimoniato dalla qualità delle infrastrutture. Si evita di investire a ondate, come è talvolta il caso all'estero (forte attività in periodo di crescita economica e calo degli investimenti in periodo di rallentamento). I paesi citati ad esempio nello studio del PS per il volume elevato dei loro investimenti pubblici sono quasi tutti paesi nei quali sono stati effettuati investimenti molto importanti durante l'ultimo periodo d'espansione economica, ma in cui le infrastrutture erano relativamente sottosviluppate in precedenza, e nei quali il volume degli investimenti è in diminuzione dopo la fine del boom economico e sotto pressione dopo la crisi del debito. Oltre al Lussemburgo, lo studio del PS cita l'Irlanda, la Grecia, la Spagna e il Portogallo tra gli Stati leader in materia di investimenti pubblici.

⁶ Confronta nota in basso alla pagina 2.

Sarebbe inoltre riduttivo focalizzarsi sulla sola Confederazione. I cantoni e i comuni investono regolarmente. In alcuni settori come la sanità, la formazione (livello primario e secondario) e il traffico stradale (escluse le strade nazionali), essi sono perfino all'origine della maggior parte degli investimenti. In vari cantoni, il finanziamento delle spese con indebitamento è ammesso fino ad una determinata soglia e in numerosi comuni esso costituisce la regola.

► Il volume degli investimenti privati è molto più importante di quello degli investimenti pubblici

In proporzione al PIL, gli investimenti pubblici sono leggermente inferiori in Svizzera a quanto avviene negli Stati Uniti, ma superano quelli effettuati in Germania e rappresentano il doppio di quelli effettuati in Austria. Detto ciò, in Svizzera, il volume degli investimenti privati è più importante di quello degli investimenti pubblici: il rapporto è di 10 a 1. Pertanto, l'immagine è distorta e riduttiva se ci si limita al solo settore pubblico.

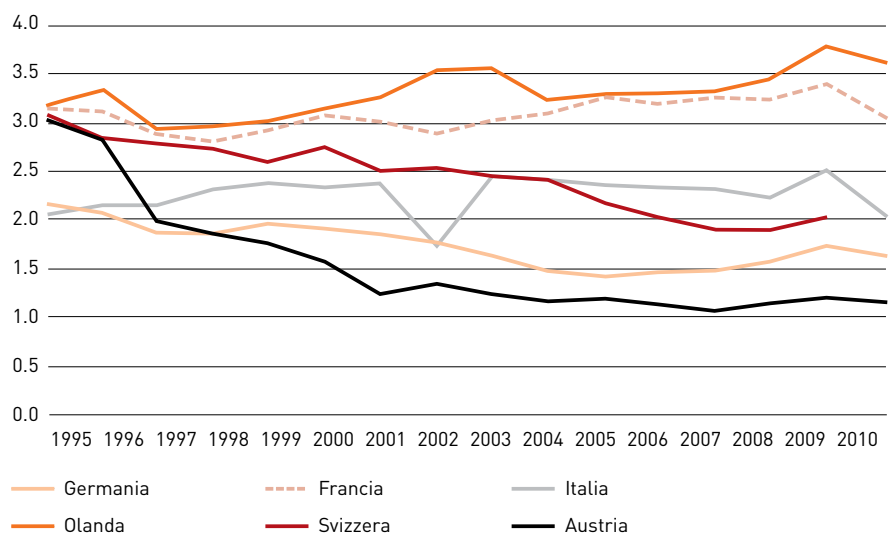
Grafico 6 e 7

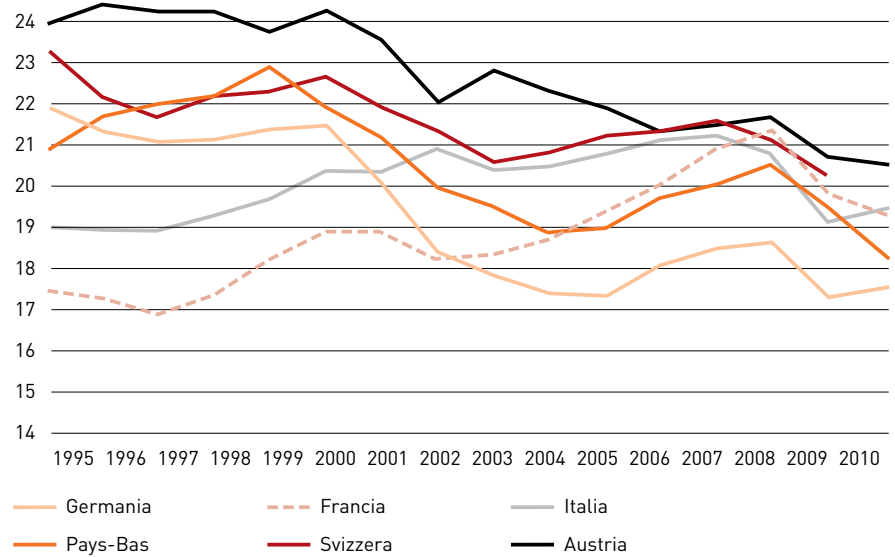
► Per quanto riguarda gli investimenti pubblici, la Svizzera si situa dietro i paesi nordici o la Francia, ma davanti alla Germania e all'Austria.

L'immagine cambia se si tiene conto anche degli investimenti privati. Gli investimenti delle imprese in Svizzera sono tra i più importanti d'Europa, ciò che si ripercuote sul suo rango nella graduatoria dei paesi secondo il peso degli investimenti totali nel PIL. Soltanto la Norvegia – paese petrolifero – e alcuni Stati dell'Europa dell'Est superano nettamente la Svizzera in questo campo.

Spese d'investimento: ruolo importante del settore privato in Svizzera

Investimenti pubblici (in % del PIL)





Fonte: Eurostat

«Il conto di compensazione dovrebbe essere utilizzato per investire»

Lo studio del PS chiede una gestione attiva del conto di compensazione, allo scopo di destinare le eccedenze agli investimenti. Esso suggerisce alcune proposte in questo senso.

► Il conto di compensazione non costituisce una riserva budgetaria per situazioni speciali

Lo studio suggerisce che gli importi contabilizzati nel conto di compensazione possano essere – se necessario – utilizzati. Questo punto di vista è sbagliato. Il conto di compensazione è la “memoria del freno all’indebitamento” e registra in quale misura gli obiettivi sono stati superati o, al contrario, non raggiunti in passato. Le eccedenze e i disavanzi (eccessivi) sono certo restituiti, ma non si tratta di importi che sarebbero effettivamente ancora a disposizione. Secondo la prassi attuale, le eccedenze sono destinate alla riduzione del debito. A fine 2011, le eccedenze registrate nel conto di compensazione erano di quasi 18 miliardi di franchi, ciò che significa che il debito della Confederazione è diminuito di questo importo dopo l’introduzione del freno all’indebitamento. Infine, la questione sollevata dallo studio del PS è quella della destinazione (principale) delle eccedenze della Confederazione: agli investimenti (o ad altre spese) o alla riduzione del debito.

La riduzione del debito è conforme al principio d’annualità che regge la gestione finanziaria della Confederazione. Le eccedenze realizzate non possono essere riportate, né spese ulteriormente, ma devono essere utilizzate durante l’anno in cui sono state realizzate. Le proposte che derogano a questo principio implicano una trasformazione fondamentale della gestione finanziaria della Confederazione. Esse sono impossibili da integrare nel sistema attuale.

► Senza il freno all’indebitamento, le finanze federali non sarebbero certamente state risanate in modo così rapido ed efficace

«Freno all’indebitamento inefficace – Stato iperveloce»

Infine, lo studio del PS afferma che il consolidamento riuscito delle finanze della Confederazione non sarebbe imputabile al freno all’indebitamento, bensì a circostanze favorevoli – la forte crescita economica in particolare. Se non vi sono dubbi sul fatto che la crescita economica abbia favorito la politica di consolidamento, e che essa abbia in particolare contribuito a generare eccedenze talvolta più elevate del previsto, è altrettanto incontestabile che l’equilibrio strutturale, determinante per il successo del processo di consolidamento, è stato ottenuto grazie ai programmi di sgravio budgetario (2003 e 2004) i quali sottostanno al fre-

no all'indebitamento e senza la pressione del quale non sarebbero probabilmente nemmeno stati presi in considerazione. La diminuzione strutturale considerevole di 5 miliardi di franchi aveva richiesto diversi tagli impopolari. Senza questi sgravi, le finanze federali non sarebbero state riequilibrare e l'applicazione del freno all'indebitamento sarebbe stata impossibile. Anche nel 2007 – anno particolarmente ricco, nel corso del quale è stata realizzata un'eccedenza ordinaria di oltre 4 miliardi di franchi realizzata sotto il regime del freno all'indebitamento – la Confederazione avrebbe registrato un deficit e avrebbe dovuto indebitarsi maggiormente. Considerato che il problema strutturale non è stato regolato, essa non avrebbe beneficiato, al momento dello scoppio della crisi intervenuta poco dopo, del necessario margine di manovra. La Confederazione sarebbe così sprofondata nella spirale dell'indebitamento, come è stato il caso per numerosi Stati europei entrati nella crisi con problemi strutturali, nonché gli Stati Uniti. Le conseguenze di una perdita di controllo dell'indebitamento sono oggi ben visibili.

► Se si tiene conto di tutti i prelievi obbligatori, la dimensione del settore pubblico svizzero è superiore alla media

L'affermazione secondo la quale la Svizzera disporrebbe di uno Stato «estremamente» snello e che potrebbe perciò facilmente permettersi uscite supplementari (finanziate mediante il debito o aumenti d'imposta) non regge. Certamente, la Svizzera ha il proprio debito pubblico sotto controllo – anche se bisogna rammentare che i debiti costituiscono ancora oggi oltre 110 miliardi di franchi e che, nonostante il livello dei tassi storicamente bassi, il servizio del debito assorbe ogni anno risorse corrispondenti al budget di un gruppo di compiti di media importanza come l'agricoltura. Lo Stato non dovrebbe pertanto essere qualificato come snello in Svizzera: la quota-parte fiscale del paese supera il 43% del PIL (compresi tutti i prelievi obbligatori), ciò che lo situa al di sopra della media internazionale. Nel contempo, contrariamente a ciò che afferma lo studio del PS, le spese della Confederazione non sono state “estremamente basse” dopo l'introduzione del freno all'indebitamento. La quota-parte delle spese della Confederazione si situa oggi all'11,2%, ossia quasi altrettanto come durante l'introduzione del dispositivo (11,4% nel 2003) e nettamente di più rispetto all'inizio degli anni 1990 (9,6%). In queste condizioni, dire che le spese siano state ridotte drasticamente sotto il regime del freno all'indebitamento non è corretto. Nell'ottica di una politica finanziaria sostenibile, è indispensabile che, a lungo termine, le spese pubbliche non aumentino più in fretta della crescita economica.

► Vari interventi parlamentari chiedono l'adeguamento del freno all'indebitamento

Interventi parlamentari

Il PS ha ripreso le rivendicazioni del rapporto. Gli interventi parlamentari inoltrati chiedono la modifica del conto di compensazione (mozione 11.3486), la correzione delle basi di calcolo del freno all'indebitamento (mozione 12.3378) e un regime derogatorio per gli investimenti (mozione 12.3380 e postulato 12.3381). Il Consiglio federale propone di rifiutarli. Trattandosi di investimenti, esso indica che a lungo termine la quota delle spese d'investimento nelle finanze federali è costante e che gli investimenti non diminuiscono a vantaggio di altre spese della Confederazione.

La questione dei saldi di credito è sollevata da altri interventi parlamentari che non provengono dalla sinistra. Nel regime del freno all'indebitamento, i saldi di credito – vale a dire i crediti approvati dal Parlamento non esauriti – costituiscono eccedenze strutturali. A questo proposito, essi partecipano alla riduzione del debito. Un postulato propone di raggruppare i saldi di credito in un pacchetto destinato ad ulteriori programmi congiunturali (postulato Landolt 11.3547). Un altro intervento parlamentare vorrebbe aumentare le spese annuali in concorrenza con il volume medio dei saldi di credito aggiungendo una ponderazione correttiva al fattore congiunturale (mozione Fischer 12.3551). Le due proposte diminuiscono le eccedenze strutturali e riducono dunque il potenziale per continuare sulla via della riduzione del debito.

In seguito ad un postulato del 2010 (postulato Graber 10.4022), il Consiglio federale ha iniziato una valutazione delle esperienze fatte con il freno all'indebitamento e si chinerà sulle proposte nell'ottica della modifica del meccanismo. La pubblicazione del rapporto è prevista nel 2013, ossia dieci anni dopo l'introduzione del dispositivo.

Conclusione

Il successo non dà sempre ragione. Questa massima è vera per quanto concerne il freno all'indebitamento.

► I problemi d'indebitamento impongono regole finanziarie

La grave crisi del debito in Europa e le sue conseguenze, di cui non si conosce ancora la vera entità, hanno messo brutalmente in evidenza l'utilità di una politica finanziaria responsabile e durevole. Una politica finanziaria basata sulla stabilità è certamente possibile senza freno all'indebitamento o senza uno strumento analogo. Essa sarebbe forse perfino migliore, nella misura in cui sarebbe più libera, più flessibile e dipenderebbe dalla responsabilità di coloro che rispondono in prima fila: i politici. Ma come mostra l'esperienza in Svizzera, in Europa, negli Stati Uniti e altrove, una politica finanziaria senza freno automatico funziona male. L'esigenza di un freno alle spese e all'indebitamento è di conseguenza una necessità.

► Il freno all'indebitamento ha assolto la sua funzione

Il freno all'indebitamento della Confederazione è un successo su tutta la linea: esso ha raggiunto i suoi obiettivi e gode di una grande popolarità, sia in Svizzera che all'estero. Questo successo si spiega in gran parte con la sua concezione strutturale. Il suo meccanismo è semplice e offre flessibilità in situazioni d'urgenza. Il numero di parametri da prendere in considerazione è limitato, ciò che lo rende uno strumento facile da utilizzare e comprendere. La sua grande trasparenza permette di costatarne il successo, ma anche di identificare i problemi e di procedere ad alcune correzioni. Così, il metodo di valutazione dell'imposta preventiva è stato rivisto recentemente, poiché questa imposta determinante per la valutazione delle entrate (e dunque per poter gestire le spese) è stata più volte sottovalutata. Le critiche formulate nei confronti del freno all'indebitamento e provenienti soprattutto – ma non solo – dagli ambienti di sinistra sono infine la prova che questo strumento è compreso e può essere oggetto di discussione. Si tratta di uno strumento legittimato democraticamente, ciò che ne fa la sua principale forza.

► Tutte le proposte per una modifica del freno all'indebitamento contengono grandi inconvenienti rispetto alla regolamentazione attuale

Queste proposte hanno tutte un unico obiettivo: l'alleggerimento dei vincoli. Che si tratti di eccezioni per gli investimenti, di adattamenti del conto di compensazione, di destinazione dei crediti inutilizzati per nuove spese o di pacchetti congiunturali, esse portano tutte ad un alleggerimento delle regole, complicano il sistema e lo sottopongono, almeno parzialmente, all'influenza politica, limitando le possibilità di un'ulteriore diminuzione del debito o portando addirittura, nel caso delle eccezioni per gli investimenti, ad un nuovo indebitamento. Grazie alla sua concezione meccanica e alla sua gestione strettamente automatizzata fondata sulla statistica, il freno all'indebitamento è oggi praticamente al riparo dall'influenza politica. L'introduzione di eccezioni non renderebbe questo strumento più credibile, al contrario. La sua forte legittimità dipende da regole solide, complete e identiche per tutti i compiti dello Stato.

L'affermazione per la quale la Confederazione investe meno dopo l'introduzione del freno all'indebitamento non è affatto supportata dai fatti. Il Consiglio federale nega ogni diminuzione degli investimenti, ma intende esaminare l'anno prossimo questo punto nell'ambito del rapporto sui dieci anni del freno all'indebitamento. Se è difficile fornire una chiara risposta a questa domanda, è essenzialmente dovuto al fatto che non è facile definire gli investimenti. E' qui che risiede la principale difficoltà – e politicamente il pericolo principale – di un'eccezione per gli investimenti. Le spese in materia di formazione sono considerate come degli investimenti, come pure le spese per lo sviluppo delle infrastrutture stradali e ferroviarie. Le spese per l'esercito costituiscono un investimento nella sicurezza e i fondi destinati alla protezione dell'ambiente rappresentano un investimento nel futuro. Sotto la pressione politica, la nozione di investimento rischia di essere progressivamente estesa. Regole chiare che permettano di impedire una simile evoluzione sembrano di difficile applicazione e non permetterebbero di evitare che le priorità politiche siano nuovamente orientate a favore dell'una o dell'altra categoria di spese, con il pretesto della regolamentazione speciale per gli investimenti.

► Per contrastare una diminuzione degli investimenti, occorrono riforme strutturali nei grandi settori d'attività dello Stato

Se è vero che la quota-parte delle spese correnti nel budget finanziario della Confederazione aumenta a scapito degli investimenti, la soluzione non dovrà attenuare i sintomi – ossia con l'aumento dei mezzi mediante una parziale abolizione del freno all'indebitamento. Bisognerà al contrario capirne le cause, in modo da garantire la sostenibilità del budget senza contrarre nuovi debiti. Sarà così possibile limitare il forte aumento dei costi delle assicurazioni sociali al quale siamo confrontati da anni e aprire nuovi canali per le spese d'investimento. Il freno all'indebitamento ha per contro già profuso i suoi effetti sul secondo settore d'attività caratterizzato da una forte destinazione delle risorse dopo le assicurazioni sociali, ossia il settore delle finanze e della fiscalità. La diminuzione dell'indebitamento ottenuta grazie a questo strumento e la conseguente riduzione dei tassi d'interesse passivi hanno apportato un nuovo margine di manovra finanziaria durevole, indipendentemente dal suo utilizzo concreto. L'argomento consistente nel dire che bisogna mantenere il funzionamento attuale e ridurre ulteriormente i debiti grazie alle eccedenze non potrebbe essere più forte. Il fatto che il mondo politico dedichi attualmente i mezzi così liberati prioritariamente alle spese correnti e non agli investimenti (in questo momento, principalmente al forte aumento dell'aiuto allo sviluppo) non è colpa del freno all'indebitamento.

Se il freno all'indebitamento è oggi generale e vincolante, esso rimane un «tallone d'Achille» per le assicurazioni sociali statali come l'AI e l'AVS. Mentre un freno all'indebitamento è previsto per l'AI nell'ambito della sua attuale revisione 6b, il processo non è ancora così avanzato per l'AVS. L'idea per la quale le grandi assicurazioni sociali debbano essere anch'esse sottoposte ad un meccanismo di limitazione delle spese e di compensazione s'impone progressivamente. I gravi problemi d'indebitamento dell'AI hanno posto in evidenza la necessità di agire e le oscure prospettive finanziarie dell'AVS parlano chiaro. Sottoporre le assicurazioni sociali ad un meccanismo come il freno all'indebitamento è un tema molto attuale.

Informazioni:

frank.marty@economiesuisse.ch
martin.weder@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch