



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF  
**Amministrazione federale delle finanze AFF**

# **Panoramica della politica finanziaria svizzera**

13.10.2011



# Breve biografia

## Dati personali:

- Filippo Giudici
- Nato il 15.04.1984 a Locarno

## Esperienze lavorative

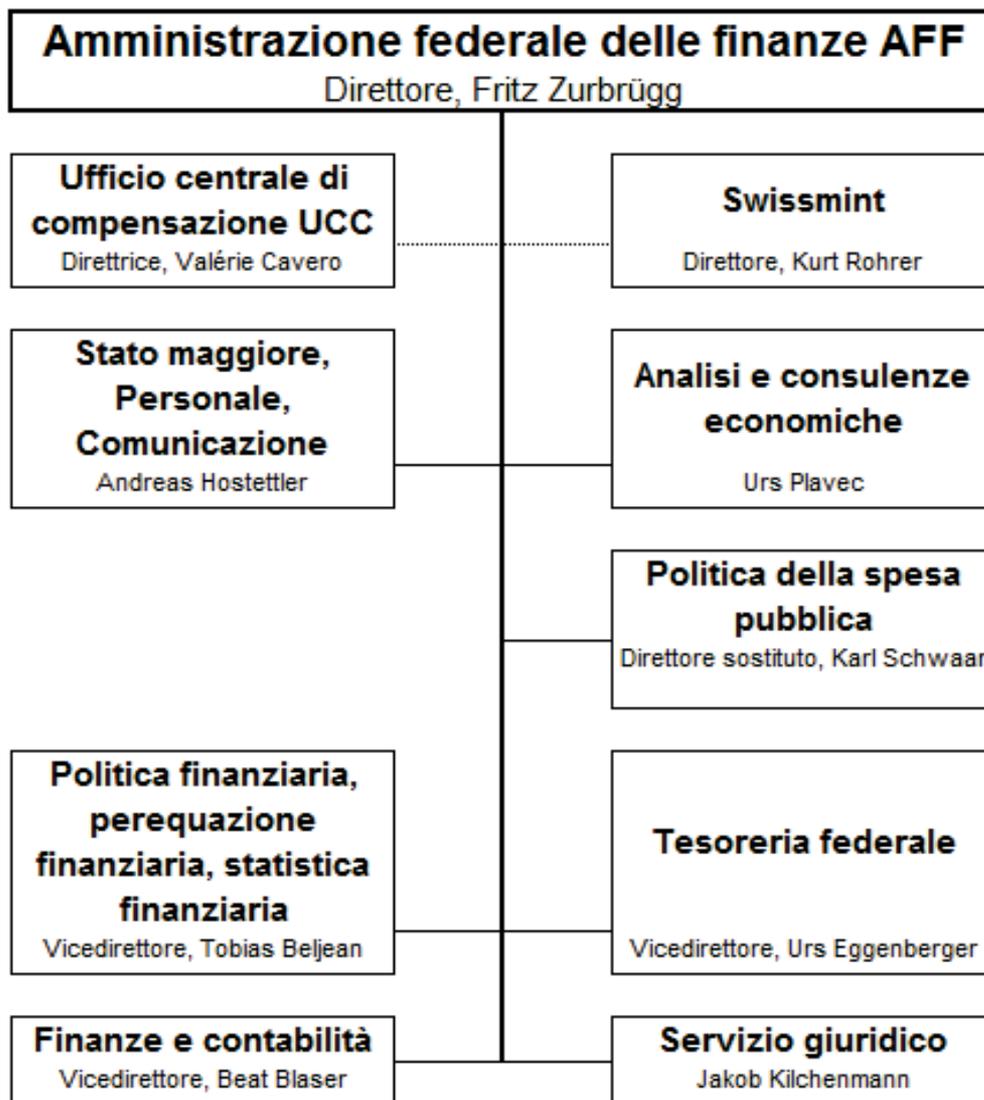
- Dal novembre **2010** : collaboratore scientifico presso l'**Amministrazione federale delle finanze, Servizio finanziario I**
- Dal novembre **2009**: Stage presso l'**Amministrazione federale delle finanze, Questioni fondamentali e Servizio finanziario IV**
- Estate **2008**: Collaboratore scientifico presso il **Dipartimento della socialità e della sanità** del Cantone Ticino, stage di tre mesi

## Formazione

- **2003–2009 BA e MA in economia politica**, Facoltà di scienze economiche e sociali, Università di Friburgo
- **2008–2009** Semestre di scambio nel quadro del programma **ERASMUS**, Facoltà di scienze economiche e sociali dell'*Institut Catholique de Paris* (Francia)
- **1999–2003** Liceo cantonale Locarno, Opzione specifica: economia e diritto



# Organigramma AFF





# Piano della presentazione

## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 1. Obiettivi della politica finanziaria

1. Politica finanziaria al servizio della politica economica
  - i. Allocazione / *Allokation*
  - ii. Ridistribuzione / *Verteilung*
  - iii. Stabilizzazione / *Stabilisierung*
  
2. Linee guida del Consiglio federale in materia di politica finanziaria
  - i. Obiettivi
  - ii. Principi



# Piano della presentazione

## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamentali

### 2. Base legale

- a. Disposizioni costituzionali
  - i. Gestione finanziaria
  - ii. Principi base dell'imposizione fiscale
  - iii. Principi della perequazione finanziaria
  - iv. Altri articoli di rilievo in materia finanziaria
  
- b. Leggi e ordinanze



# Piano della presentazione

## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 3. Struttura delle entrate e delle uscite della Confederazione

- a. Entrate / *Einnahmen*
- b. Uscite / *Ausgaben*

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

- a. Concetto
- b. Funzionamento
- c. I primi risultati
- d. Norma complementare / *Ergänzungsregel*
- e. Un esempio in cifre



# Piano della presentazione

## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

- a. Strumenti della gestione finanziaria
  - i. Programma di legislatura / *Legislaturplanung*
  - ii. Pianificazione finanziaria pluriennale
  - iii. Preventivo / *Voranschlag*
  - iv. Prima e seconda aggiunta / *Nachtrag I und II*
  - v. Consuntivo / *Staatsrechnung*
  
- b. Processo di preventivazione e di pianificazione
  - i. Preventivo / *Voranschlag*
  - ii. Piano finanziario / *Finanzplan*



# Piano della presentazione

## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 2. Le varie tipologie di credito

- a. Credito a preventivo / *Voranschlagskredit*
  
- b. Crediti aggiuntivi / *Nachtragskredite*
  - i. Riporto di credito / *Kreditübertragung*
  - ii. Sorpasso di credito / *Kreditüberschreitung*
  - iii. Credito aggiuntivo urgente
  - iv. Limitazione dei crediti aggiuntivi / *Begrenzung der Nachträge*
  
- c. Limite di spesa / *Zahlungsrahmen*
- d. Credito d'impegno / *Verpflichtungskredit*
- e. Blocco e liberazione dei crediti / *Sperrung und Freigabe der Krediten*



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 1. Obiettivi della politica finanziaria

a. Politica finanziaria al servizio della politica economica

**La politica finanziaria non è fine a sé stessa, ma contribuisce al conseguimento degli obiettivi sociali e di politica economica. L'obiettivo principale della Confederazione è il promovimento del benessere comune.**



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 1. Obiettivi della politica finanziaria

a. Politica finanziaria al servizio della politica economica

i. Allocazione / *Allokation*

Secondo l'obiettivo di allocazione, le risorse pubbliche devono essere impiegate in modo **che i beni e i servizi messi a disposizione dallo Stato soddisfino le necessità dei cittadini** nel miglior modo possibile. Al riguardo si ritiene che il **mercato lavori in modo più efficiente**, di conseguenza, per quanto possibile, si prediligono soluzioni di mercato. Interventi con l'**obiettivo di allocazione** vengono presi in considerazione quando **il mercato non adempie al suo compito**.



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 1. Obiettivi della politica finanziaria

a. Politica finanziaria al servizio della politica economica

ii. Ridistribuzione / *Verteilung*

Con la strutturazione delle entrate e delle uscite **lo Stato può cercare di correggere la distribuzione del reddito** e della sostanza che risulta dall'interazione delle forze del mercato. Al riguardo formula obiettivi di redistribuzione. La decisione riguardante **cosa debba essere ritenuto «equo»** è di competenza politica. Il compito della politica finanziaria è quello di **indicare i costi delle soluzioni alternative e di proporre strumenti più efficaci ed efficienti per attuare le soluzioni decise.**



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 1. Obiettivi della politica finanziaria

a. Politica finanziaria al servizio della politica economica

iii. Stabilizzazione / *Stabilisierung*

Con la formulazione di un obiettivo di stabilizzazione lo Stato si prefigge di **attenuare le oscillazioni provocate dalla crescita**, sfruttando appieno il potenziale di produzione dell'economia nazionale. Sostanzialmente **la Confederazione orienta le sue entrate e le sue uscite in modo da attenuare le ripercussioni della congiuntura economica**, o almeno di non accentuarli (v. funzionamento del freno all'indebitamento).



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 1. Obiettivi della politica finanziaria

### a. Politica finanziaria al servizio della politica economica

Tra i diversi obiettivi possono nascere **conflitti**. Ciò significa che non tutti gli obiettivi possono essere conseguiti allo stesso tempo e completamente.



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 1. Obiettivi della politica finanziaria

b. Linee guida del Consiglio federale in materia di politica finanziaria / *Finanzleitbild*

i. Obiettivi

1. La politica finanziaria provvede alla **stabilità e promuove la crescita economica**. In questo modo essa **promuove l'occu-pazione, il benessere e la coesione sociale**. Le linee direttive concretizzano questo obiettivo tramite quattro obiettivi parziali, ovvero:

- una politica finanziaria favorevole alla crescita;
- un'aliquota d'imposizione fiscale e una quota d'incidenza della spesa pubblica basse nel confronto con l'OCSE;
- nessun ostacolo al cambiamento strutturale economico;
- una politica finanziaria intesa a consolidare la crescita economica che favorisca in tal modo la pace sociale e la stabilità politica.



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 1. Obiettivi della politica finanziaria

- b. Linee guida del Consiglio federale in materia di politica finanziaria / *Finanzleitbild*
- 
- 2. La Confederazione provvede affinché le **finanze pubbliche permangano sane**, al fine di poter realizzare in ogni momento gli obiettivi sociali e di politica economica. Nelle linee direttive i seguenti tre obiettivi parziali concretizzano questa intenzione:
    - a. pareggio dei conti sull'arco di un intero ciclo congiunturale,
    - b. eliminazione del deficit strutturale nel bilancio,
    - c. riduzione del tasso d'indebitamento della Confederazione a un livello sostenibile.



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 1. Obiettivi della politica finanziaria

b. Linee guida del Consiglio federale in materia di politica finanziaria / *Finanzleitbild*

ii. Principi

1. **Trasparenza**: il preventivo deve essere il più **accurato** possibile, **accessibile** e **comprensibile** a un ampio pubblico.

2. **Politica della spesa pubblica** / *Ausgabenpolitik* :

a. verifica periodica dei compiti dello Stato,

b. spese mirate,

c. analisi accurata di ogni nuova spesa (eventuale sua compensazione o miglioramento dell'efficacia in altri settori).



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 1. Obiettivi della politica finanziaria

- b. Linee guida del Consiglio federale in materia di politica finanziaria / *Finanzleitbild*

## 3. **Politica fiscale** / *Steuerpolitik*:

- a. imposizione secondo la **capacità economica**,
- b. impostazione in modo da **gravare il meno possibile sul contribuente** e da ostacolare il meno possibile l'**attività economica**,
- c. il sistema fiscale deve essere strutturato in modo da mantenere e **rafforzare l'attrattiva della piazza economia**,
- d. il sistema fiscale contribuisce a **preservare a lungo termine le basi vitali naturali**,
- e. **efficacia congiunturale.**



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 2. Basi legali

### a. Disposizioni costituzionali

#### i. Gestione finanziaria / *Haushaltführung* (art 126.)

1. Equilibrio dei conti pubblici sull'arco d'un ciclo congiunturale
2. Basi del freno all'indebitamento

#### ii. Principi base dell'imposizione fiscale / *Grundsätze der Besteuerung* (art. 127–134 e 196 n. 13f)

1. Principi generali
2. Imposte federali, delimitazione delle competenze
3. Armonizzazione fiscale / *Steuerharmonisierung*



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 2. Base legale

### a. Disposizioni costituzionali

#### iii. Principi della perequazione finanziaria / *Finanz- und Lastenausgleich* (art. 135)

##### 1. Principi generali

##### 2. Disciplina la contribuzione / partecipazione dei Cantoni a quest'ultima

#### iv. Altri articoli di rilievo in materia finanziaria

##### 1. Art. 100: La politica finanziaria della Confederazione deve essere svolta tenendo conto della **situazione congiunturale**



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 2. Base legale

- a. Disposizioni costituzionali
2. Art. 159 cpv. 3 lett. b e c: **Freno alle spese**, conformemente al limite di spesa, le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie (decreti di finanziamento) richiedono una **maggioranza qualificata in ciascuna Camera**, se superano determinati limiti (**20 mio. fr. per spese uniche e 2 mio. per spese ricorrenti**).
3. Art. 167: Importanza dell'Assemblea federale in ambito delle finanze della Confederazione (spese, preventivo e consuntivo)
4. Art. 183: Competenze del Consiglio federale in ambito di gestione finanziaria.



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 2. Base legale

### b. Leggi e ordinanze

- i. legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10);
- ii. legge sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0);
- iii. ordinanza sulle finanze della Confederazione (OFC; RS 611.01);
- iv. legge sui sussidi (LSu; RS 616.1);
- v. legge sul Controllo delle finanze (LCF; RS 614.0);
- vi. legge concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC; RS 613.2).



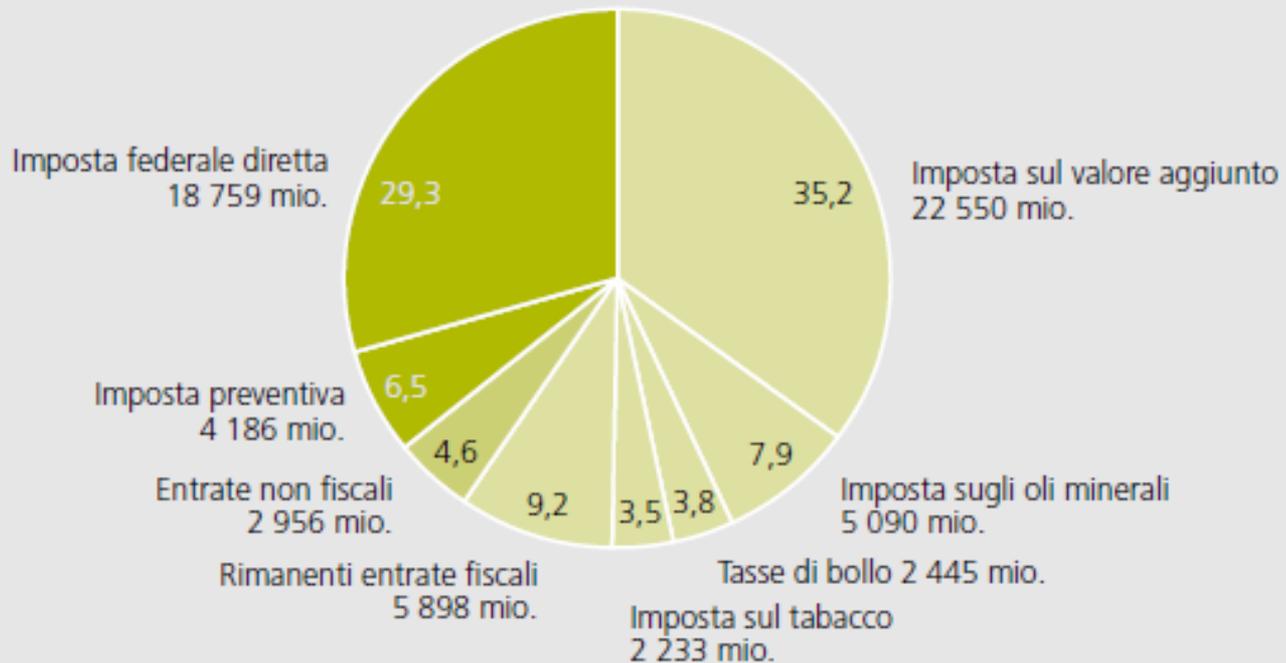
# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 3. Struttura delle entrate e delle uscite della Confederazione

### a. Entrate / *Einnahmen*

Struttura delle entrate in %

Entrate ordinarie  
P 2012: 64 117 mio.





# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamentali

## 3. Struttura delle entrate e delle uscite della Confederazione

### a. Entrate / *Einnahmen*

#### Evoluzione delle entrate

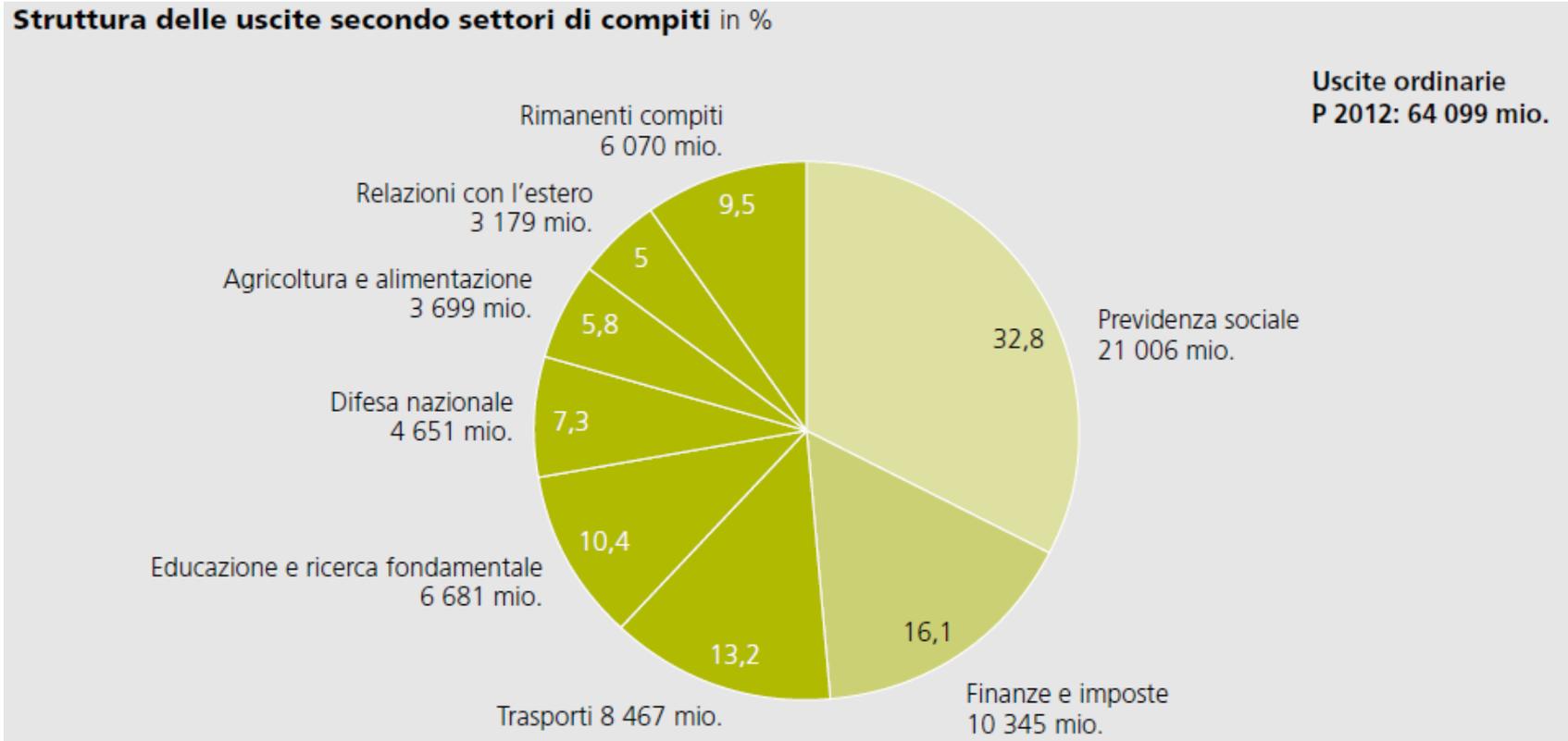
Mio. CHF	Consuntivo 2010	Preventivo 2011	Stima 2011	Preventivo 2012	Diff. rispetto al P 2011 assoluta	in %
<b>Entrate ordinarie</b>	<b>62 833</b>	<b>62 423</b>	<b>64 540</b>	<b>64 117</b>	<b>1 694</b>	<b>2,7</b>
<b>Entrate fiscali</b>	<b>58 157</b>	<b>57 268</b>	<b>59 170</b>	<b>59 914</b>	<b>2 646</b>	<b>4,6</b>
Imposta federale diretta	17 886	17 547	18 625	18 759	1 212	6,9
Imposta preventiva	4 723	3 707	3 707	4 186	479	12,9
Tasse di bollo	2 855	2 750	2 950	2 445	-305	-11,1
Imposta sul valore aggiunto	20 672	21 450	21 960	22 550	1 100	5,1
Altre imposte sul consumo	7 602	7 448	7 420	7 435	-13	-0,2
Diverse entrate fiscali	4 418	4 366	4 508	4 539	173	4,0
<b>Entrate non fiscali</b>	<b>4 677</b>	<b>5 155</b>	<b>5 370</b>	<b>4 203</b>	<b>-952</b>	<b>-18,5</b>



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamentali

## 3. Struttura delle entrate e delle uscite della Confederazione

### b. Uscite / *Ausgaben*





## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 3. Struttura delle entrate e delle uscite della Confederazione

#### b. Uscite / *Ausgaben*

##### Evoluzione delle uscite secondo settori di compiti

Mio. CHF	Consuntivo 2010	Preventivo 2011	Preventivo 2012	Diff. rispetto al P 2011 assoluta	in %
<b>Uscite ordinarie</b>	<b>59 266</b>	<b>63 069</b>	<b>64 099</b>	<b>1 030</b>	<b>1,6</b>
Previdenza sociale	18 454	20 409	21 006	597	2,9
Finanze e imposte	10 111	10 145	10 345	199	2,0
Trasporti	8 225	8 085	8 467	382	4,7
Educazione e ricerca	6 067	6 329	6 681	352	5,6
Difesa nazionale	4 395	4 942	4 651	-291	-5,9
Agricoltura e alimentazione	3 666	3 668	3 699	32	0,9
Relazioni con l'estero - Cooperazione internazionale	2 607	2 970	3 179	209	7,0
Rimanenti settori di compiti	5 742	6 040	6 070	30	0,5



# Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

## 3. Struttura delle entrate e delle uscite della Confederazione

### b. Uscite / *Ausgaben*

#### Evoluzione delle spese secondo gruppi di conti

Mio. CHF	Consuntivo 2010	Preventivo 2011	Preventivo 2012	Diff. rispetto al P 2011 assoluta	in %
<b>Spese ordinarie</b>	<b>59 385</b>	<b>62 116</b>	<b>63 847</b>	<b>1 731</b>	<b>2,8</b>
<b>Spese proprie</b>	<b>12 039</b>	<b>12 829</b>	<b>12 804</b>	<b>-24</b>	<b>-0,2</b>
Spese per il personale	4 824	5 120	5 282	162	3,2
Spese per beni e servizi e spese d'esercizio	4 071	4 205	4 295	91	2,2
Spese per l'armamento	1 001	1 341	1 037	-304	-22,7
Ammortamenti su invest. materiali e immateriali	2 143	2 163	2 190	27	1,2
<b>Spese di riversamento</b>	<b>44 024</b>	<b>46 275</b>	<b>48 190</b>	<b>1 914</b>	<b>4,1</b>
Partecip. di terzi a ricavi della Confederazione	7 705	8 321	8 874	552	6,6
Indennizzi a enti pubblici	807	896	981	86	9,6
Contributi a istituzioni proprie	2 850	2 955	3 078	123	4,2
Contributi a terzi	13 608	14 312	14 852	540	3,8
Contributi ad assicurazioni sociali	14 493	15 521	15 671	151	1,0
Rettificazione di valore contributi agli investim.	4 302	4 219	4 355	136	3,2
Rettificazione di valore mutui e partecipazioni	259	52	378	327	633,6
<b>Spese finanziarie</b>	<b>3 299</b>	<b>3 012</b>	<b>2 789</b>	<b>-223</b>	<b>-7,4</b>
Spese a titolo di interessi	2 902	2 886	2 602	-284	-9,8
Riduzione del valore equity	95	-	-	-	-
Rimanenti spese finanziarie	302	126	186	61	48,2
<b>Vers. in fondi a dest. vinc. nel cap. di terzi</b>	<b>22</b>	<b>-</b>	<b>64</b>	<b>64</b>	<b>-</b>



## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

#### a. Concetto

Il freno all'indebitamento intende **prevenire gli squilibri strutturali** (cronici) delle finanze federali e **impedire una crescita del debito** come è avvenuto negli anni Novanta. Il freno all'indebitamento vuole garantire una **politica finanziaria sostenibile** e impedire che l'onere finanziario di progetti attuali possa essere trasferito alle **generazioni future**.



## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

#### a. Concetto

Con il freno all'indebitamento si vuole, nel senso di un obiettivo minimo, **stabilizzare nominalmente il debito**. In caso di successo, **il debito diminuisce** in rapporto al valore aggiunto dell'economia nazionale (tasso d'indebitamento), quando **l'economia cresce**. Nel preventivo e nel piano finanziario il Consiglio federale e il Parlamento possono definire un obiettivo più ambizioso nel senso di un abbattimento nominale del debito.

Nel **2001 Popolo e Cantoni hanno approvato** a larga maggioranza le disposizioni costituzionali relative al freno all'indebitamento, applicate per la prima volta nel **Preventivo 2003**.

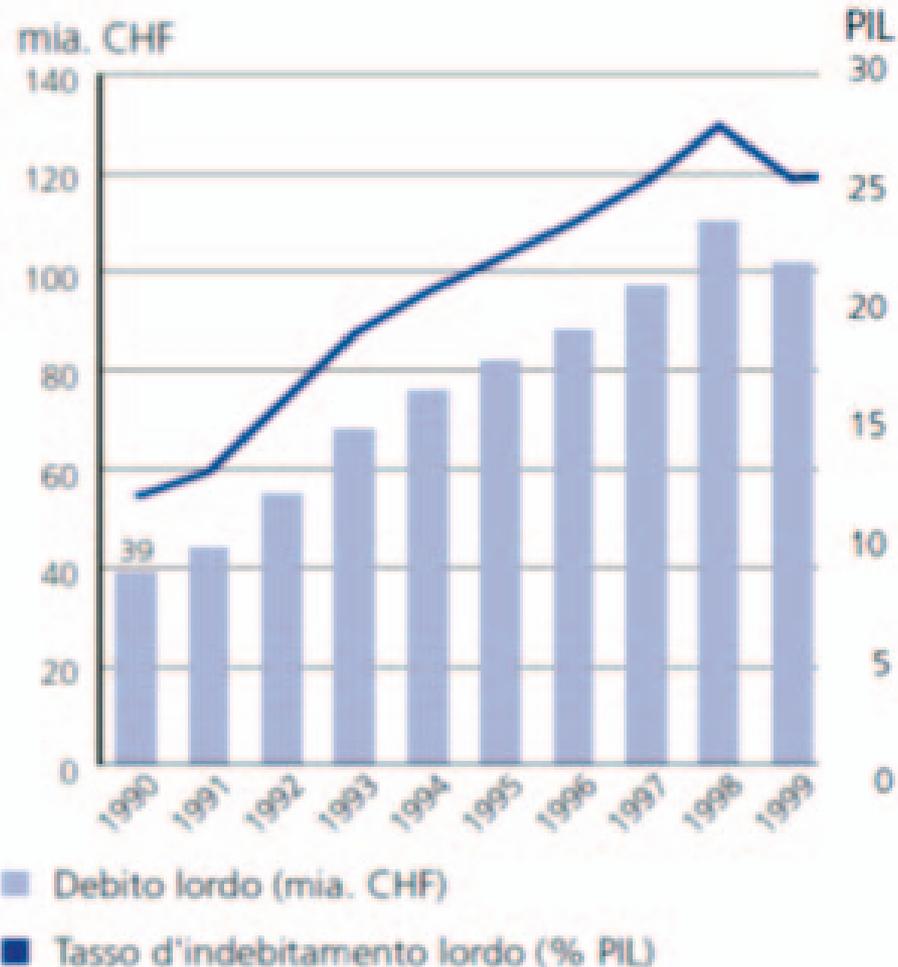


## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

a. Concetto

Debito della  
Confederazione  
1990-1999





## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

#### b. Funzionamento

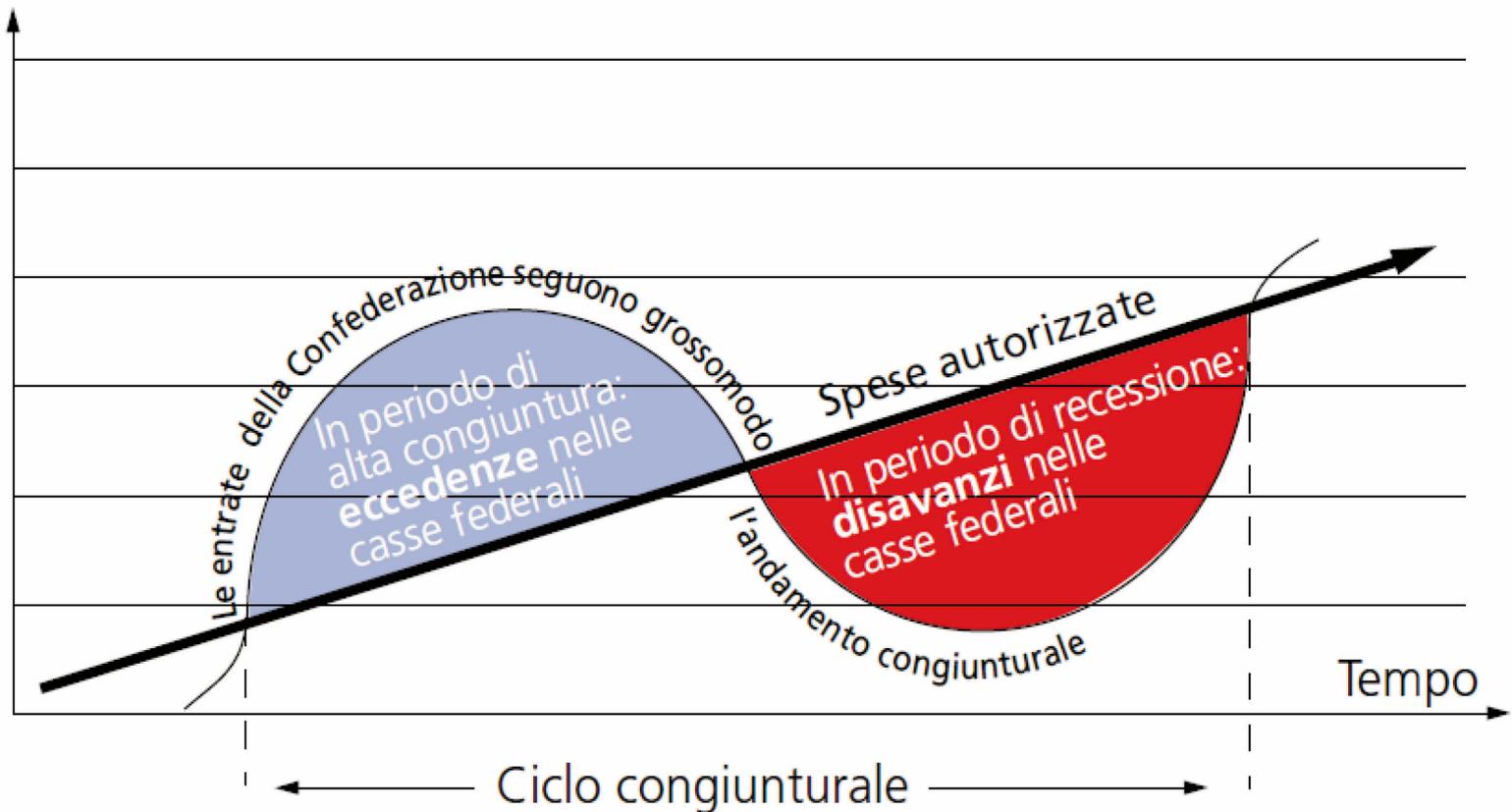
Il freno all'indebitamento è basato su una norma semplice, secondo cui **sull'arco di un intero ciclo congiunturale le uscite non possono essere superiori alle entrate**. Il limite massimo delle uscite è correlato all'ammontare delle entrate, corretto da un fattore congiunturale (**fattore k**), che tiene conto della situazione congiunturale. In fasi di **alta congiuntura il limite delle uscite è inferiore alle entrate** e la Confederazione consegue **eccedenze**. Inversamente, durante i periodi di **recessione, la formula tollera un deficit**. Sull'arco di un intero ciclo congiunturale i conti sono quindi in equilibrio.



## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

#### b. Funzionamento





## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

#### b. Funzionamento

La norma **vale indipendentemente dal livello del carico fiscale** / *Steuerbelastung*. Essa ammette aumenti e diminuzioni d'imposta. Secondo la norma, una riduzione delle imposte deve essere accompagnata da una diminuzione delle uscite.

La **norma di base** vincola Consiglio federale e Assemblea federale. Nel quadro del limite delle uscite prescritto dalla norma, la sovranità in materia di preventivo rimane garantita. Il freno all'indebitamento riguarda il **preventivo e le sue aggiunte**. In **situazioni straordinarie**, quali forti recessioni, catastrofi naturali o eventi particolari, ad esempio nell'ambito della politica d'asilo, **il tetto massimo delle uscite può essere aumentato** con la maggioranza qualificata di entrambe le Camere.



## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

#### b. Funzionamento

I superamenti del limite delle uscite vengono addebitati al **conto di compensazione** mentre gli importi inferiori al valore tollerato sono accreditati. Gli addebiti, rispettivamente gli accrediti su questo conto comportano anche errori di stima nell'ambito delle entrate e della crescita economica. Essi determinano limiti delle uscite troppo elevati o troppo bassi. **I disavanzi accumulati nel conto di compensazione devono essere eliminati nel corso degli anni successivi.**



## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

#### b. Funzionamento

Benché le esigenze del freno all'indebitamento si riferiscano soltanto al preventivo, il Consiglio federale intende **applicarle anche nell'ambito del piano finanziario**, lo strumento strategico di pianificazione e di gestione del Consiglio federale e del Parlamento. In tal modo, al fine di garantire una conformità duratura del preventivo al freno all'indebitamento, **potranno essere adottate in tempo utile eventuali misure correttive.**



## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

#### c. Primi risultati

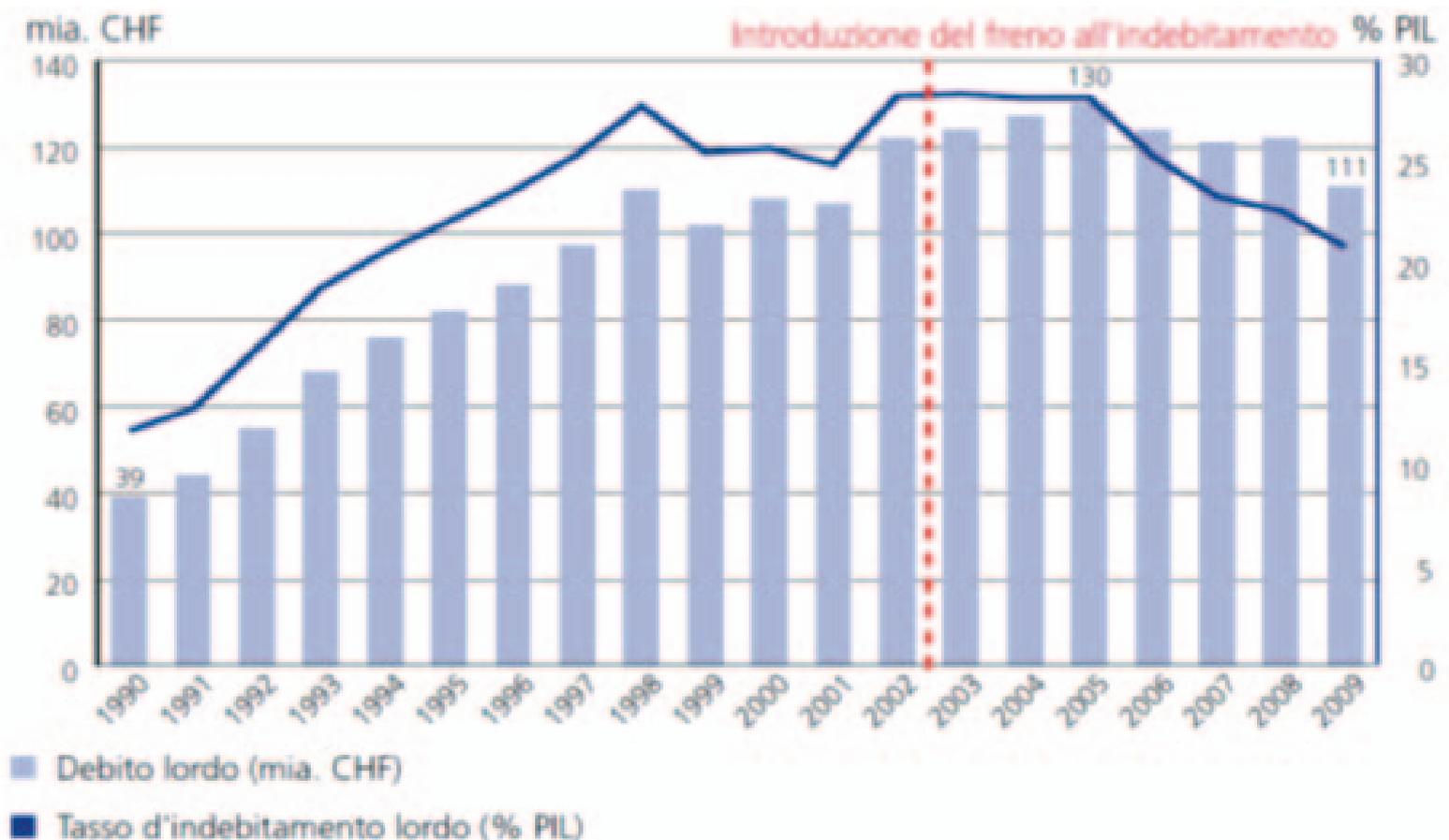
Grazie all'attuazione rapida e coerente dei programmi di sgravio 2003 e 2004 il **livello delle uscite** ha nondimeno potuto essere **ridotto di circa 5 miliardi** di franchi. In tal modo, l'obiettivo di un bilancio strutturalmente equilibrato ha potuto essere raggiunto già nel 2006, ossia un anno prima del pre-visto. Con le eccedenze conseguite dal 2006 al 2008 è stato possibile ridurre sensibilmente il debito.



## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

c. Primi risultati: debito della Confederazione 1990–2009





## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

#### c. Primi risultati

#### **Confronto internazionale del debito 2007/2011**

In % del PIL	2007	2011	Variazione in punti percentuali
<b>Svizzera</b>	<b>44</b>	<b>37</b>	<b>-7</b>
<b>Area dell'euro</b>	<b>66</b>	<b>88</b>	<b>+22</b>
Germania	65	84	+19
Francia	64	85	+21
Italia	104	121	+18
Paesi Bassi	45	66	+20
Svezia	50	44	-6
Regno Unito	45	86	+42

Fonte: *OECD Economic Outlook 89* (2011: stima). Svizzera: Finanze degli enti pubblici e delle assicurazioni sociali, AFF (stato: 28.2.2011).



## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

#### d. Norma complementare / *Ergänzungsregel*

Il debito della Confederazione è tuttavia continuato a crescere poiché le **uscite straordinarie** erano escluse dal freno all'indebitamento. Nella primavera del 2009 il Parlamento ha pertanto approvato una cosiddetta **norma complementare** al freno all'indebitamento con lo scopo di **sottoporre anche il bilancio straordinario al freno all'indebitamento**. La norma complementare esige che i **deficit del bilancio straordinario siano pareggiati a medio termine attraverso il bilancio ordinario**.



## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

#### d. Norma complementare / *Ergänzungsregel*

Il conto di ammortamento funge da valore di riferimento e registra le entrate e le uscite straordinarie. Le eccedenze di uscite devono **essere compensate sull'arco dei sei esercizi annu-ali successivi per mezzo di eccedenze del bilancio ordina-rio**. Se il disavanzo è prevedibile, i risparmi necessari possono già essere accumulati anticipatamente.

La norma complementare non prescrive al Consiglio federale e al Parlamento come debba essere ripartito l'importo da ammortiz-zare sull'arco dei sei anni successivi. In tal modo è possibile tenere conto di restrizioni di politica finanziaria a breve termine e allo stesso tempo della situazione **economica globale**.



## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

#### d. Norma complementare / *Ergänzungsregel*

La norma complementare al freno all'indebitamento adempie il mandato costituzionale secondo cui «**la Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate**» (art. 126 cpv. 1 Cost.). Allo stesso tempo questa norma garantisce la posizione privilegiata delle uscite straordinarie rispetto al bilancio ordinario.



## Parte I: Politica finanziaria svizzera: i fondamenti

### 4. Pietra miliare della politica finanziaria svizzera: il freno all'indebitamento / *Schuldenbremse*

#### e. Un esempio in cifre sul Preventivo 2012

Mio. CHF	Consuntivo 2010	Preventivo 2011	Preventivo 2012	Diff. rispetto al P 2011 assoluta	in %
1 Entrate totali	62 833	62 423	64 751	2 328	3,7
2 Entrate straordinarie	–	–	634		
3 Entrate ordinarie [3=1-2]	62 833	62 423	64 117	1 694	2,7
4 Fattore congiunturale	1,013	1,013	1,007		
<b>5 Limite delle uscite</b> (art. 13 LFC) [5=3x4]	<b>63 650</b>	<b>63 234</b>	<b>64 565</b>	<b>1 331</b>	<b>2,1</b>
6 Eccedenza richiesta / Deficit ammesso congiuntamente [6=3-5]	-817	-811	-449		
7 Uscite straordinarie (art. 15 LFC)	427	1 998	–		
8 Riduzione del limite delle uscite (art. 17 LFC, disavanzi del conto di compensazione)	–	–	–		
9 Riduzione del limite delle uscite (art. 17b LFC, disavanzi del conto di ammortamento)	–	–	–		
10 Riduzione del limite delle uscite (art. 17c LFC, risparmi a titolo precauzionale)	416	166	466		
<b>11 Uscite massime ammesse</b> [11=5+7-8-9-10]	<b>63 662</b>	<b>65 067</b>	<b>64 099</b>	<b>-967</b>	<b>-1,5</b>
12 Uscite totali secondo C / P	59 693	65 067	64 099	-968	-1,5
<b>13 Differenza</b> (art. 16 LFC) [13=11-12]	<b>3 969</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### a. Strumenti della gestione finanziaria

##### i. Programma di legislatura / *Legislaturplanung*



#### ***LParl*, art. 146 Programma di legislatura**

<sup>1</sup> All'inizio della legislatura il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un messaggio sul programma di legislatura, con relativo disegno di decreto federale semplice.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### a. Strumenti della gestione finanziaria

<sup>2</sup> Il decreto federale semplice **definisce gli indirizzi politici e gli obiettivi** del programma di legislatura e indica per ciascuno di essi i previsti atti legislativi dell'Assemblea federale e altri **provvedimenti necessari per conseguirli**.

<sup>3</sup> Nel messaggio sul programma di legislatura sono specificati **gli indicatori che consentono di verificare il conseguimento degli obiettivi**. Il messaggio contiene altresì un'analisi della situazione in base a tali indicatori. Fornisce inoltre un **compendio di tutti i disegni di atti legislativi che il Consiglio federale prevede di sottoporre all'Assemblea federale nel corso della legislatura** (programma legislativo).



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### a. Strumenti della gestione finanziaria

<sup>4</sup> Nel messaggio è illustrato anche il **piano finanziario di legislatura**. Questo stabilisce il **fabbisogno finanziario per la legislatura e mostra in che modo si prevede di coprirlo**. Gli obiettivi e i provvedimenti del programma di legislatura e il piano finanziario di legislatura sono **coordinati quanto a materia e durata**.

Questo documento permette di migliorare in maniera considerevole il coordinamento e la sostenibilità delle decisioni strategiche e le scelte in ambito finanziario che ne conseguono.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### a. Strumenti della gestione finanziaria

##### 1. Decisioni finanziarie pluriennali

Con la revisione totale dell'OFC del 2009 si è voluto **legare maggiormente il programma di legislatura alle decisioni finanziarie pluriennali di rilievo.**

In passato capitava spesso che le **decisioni importanti concernenti i finanziamenti pluriennali** avvenissero verso **fine legislatura** (ad es. politica agricola). Il **nuovo Parlamento** si trovava dunque costretto a dover **farsi carico di decisioni finanziarie** che influenzavano in maniera notevole le finanze della legislatura, **senza aver avuto modo di poterle influenzare direttamente**, perché appunto decise dal Parlamento precedente.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### a. Strumenti della gestione finanziaria

Al fine di evitare questo problema **d'assenza di legame tra chi decide e chi porta le conseguenze della decisione**, che poteva dar luogo a scelte strategiche e poco razionali, si è voluto precisare all'articolo 7 OFC:

#### **OFC, art. 7 Piano finanziario della legislatura**

<sup>1</sup>La Cancelleria federale e l'Amministrazione federale delle finanze (Amministrazione delle finanze) provvedono congiuntamente **all'interconnessione materiale e temporale delle opzioni della politica governativa e del piano finanziario della legislatura** (art. 146 cpv. 2 LParl).



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### a. Strumenti della gestione finanziaria

<sup>2</sup> Di regola **entro sei mesi dal messaggio sul programma di legislatura**, il Consiglio federale **sottopone all'Assemblea federale decisioni finanziarie pluriennali e periodiche di portata rilevante.**



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

a. Strumenti della gestione finanziaria

ii. Pianificazione finanziaria pluriennale

***LParl*, art. 143 Piano finanziario / *Finanzplan***

<sup>1</sup> Il Consiglio federale sottopone per conoscenza all'Assemblea federale il rapporto concernente **il piano finanziario relativo ai tre anni seguenti a quello del preventivo** due mesi prima dell'inizio della sessione in cui dev'essere trattato.

<sup>2</sup> **L'articolazione e il contenuto del piano finanziario assicurano la connessione tra pianificazione materiale e pianificazione finanziaria.**

<sup>4</sup> Il piano finanziario annuale scade all'inizio di ogni legislatura.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### a. Strumenti della gestione finanziaria

#### **LFC, art. 19 Pianificazione finanziaria / *Finanzplanung***

<sup>1</sup> Il Consiglio federale allestisce una pianificazione finanziaria pluriennale; **essa si riferisce ai tre anni successivi a quello del preventivo**. La pianificazione finanziaria documenta:

- a. il **fabbisogno di finanziamento** prospettato nel periodo di pianificazione;
- b. la **copertura del fabbisogno** di finanziamento prospettato;
- c. le **spese e i ricavi presumibili**.

<sup>2</sup> Se propone all'Assemblea federale crediti per **progetti non previsti nella pianificazione** finanziaria, il Consiglio federale espone nel contempo le **modalità di**



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### a. Strumenti della gestione finanziaria

Il piano finanziario si suddivide, al contrario di ciò che avviene nel preventivo e nel consuntivo laddove una suddivisione per natura dei conti viene effettuata, secondo i **13 settori di compiti** / *Aufgabengebieten* (ad es.: ordine e sicurezza pubblica, educazione e ricerca, sanità, ecc.), rispettivamente secondo i **40 compiti** nei quali l'attività della Confederazione viene classificata (ad es.: sicurezza pubblica, tribunali, esecuzione delle pene, diritto generale, ecc.).



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### a. Strumenti della gestione finanziaria

In questa circostanza si fa un commento agli elementi seguenti del compito in questione:

- all'**evoluzione finanziaria**;
- menzione delle **basi giuridiche** più importanti;
- elenco degli **Uffici federali coinvolti** nell'adempimento del compito;
- menzione dei maggiori **beneficiari degli eventuali sussidi** federali;
- **obiettivi principali** ad esso legati;
- eventuali **riforme previste al suo interno**.

Ciò dovrebbe permettere di creare un maggiore legame tra gli aspetti finanziari e quelli strategici.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### a. Strumenti della gestione finanziaria

##### iii. Preventivo / *Voranschlag*

Comprende gli elementi seguenti:

- Elenco delle uscite e delle entrate per gli investimenti, ed elenco delle spese e dei ricavi per un anno, elencati secondo:
  - unità amministrative;
  - natura delle spese e dei ricavi;
  - natura delle uscite e delle entrate per gli investimenti.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### a. Strumenti della gestione finanziaria

- Il disegno di preventivo è preparato dal DFF e approvato con decreto del Consiglio federale.
  - Tramite decreto federale, il Parlamento autorizza materialmente le uscite per gli investimenti e le spese mediante l'approvazione del preventivo.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### a. Strumenti della gestione finanziaria

##### iv. Prima e seconda aggiunta / *Nachtrag I und II*

#### **LFC, art. 33 Aggiunte ordinarie**

<sup>1</sup> Se il preventivo non prevede crediti per una spesa o per un'uscita per investimenti oppure non ne contiene in misura sufficiente, occorre chiedere un credito aggiuntivo.

<sup>2</sup> **Il Consiglio federale sottopone periodicamente all'Assemblea federale le domande di crediti aggiuntivi.**



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### a. Strumenti della gestione finanziaria

##### v. Consuntivo / *Staatsrechnung*

Il consuntivo riprende la **stessa struttura ed il contenuto già enunciato nel preventivo.**

Quest'ultimo presenta l'evoluzione delle spese e dei ricavi, come le uscite e le entrate legate agli investimenti **si sono effettivamente prodotte nell'anno** in rassegna e le **compara** a ciò che era stato previsto nel **preventivo.**



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

b. Processo di preventivazione e di pianificazione

i. Preventivo / *Voranschlag*

	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic
Confederazione	1				3		4		5			
Dipartimenti		2			3							
Unità amministrative		2										



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### b. Processo di preventivazione e di pianificazione

*Fase 1: Preparazione del processo (~ dal 15.12 al 15.02)*

- si fissano gli **obiettivi principali** del preventivo e della pianificazione finanziaria;
  - essi sono fissati tenendo conto dell'**evoluzione dei ricavi** e delle spese aggiornate;
- si determinano i **valori macroeconomici di riferimento** per l'anno successivo e i tre che seguono;



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

- b. Processo di preventivazione e di pianificazione
- il **fattore congiunturale** ed il **tetto di spesa** sono fissati tenendo conto delle **condizioni imposte dal freno all'indebitamento**;
  - il **Consiglio federale approva ed emana** all'attenzione dei dipartimenti **le direttive** concernenti l'elaborazione del preventivo e del piano finanziario.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### b. Processo di preventivazione e di pianificazione

*Fase 2: Definizione del preventivo e delle domande di credito  
(~ dal 15.02 al 30.04)*

- **Elaborazione decentralizzata** del preventivo e del piano finanziario da parte delle singole **unità amministrative** (UA) secondo le direttive dei dipartimenti;
- tutte le eventuali **domande di credito** devono rispettare i principi d'**impiego economico ed efficace delle risorse**;
- ogni domanda di credito deve essere dovutamente **giustificata e motivata** (vedi vol. 2B preventivo) ed essere **sottoposta all'AFF**.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### b. Processo di preventivazione e di pianificazione

Fase 3: *Messa a punto del preventivo (~ dal 30.04 al 30.06)*

- Le diverse **proposte** sono discusse ed analizzate tra **l’AFF e le UA/Dipartimenti**;
- le segreterie generali intervengono per effettuare **priorizzazioni ed eventuali diminuzioni** dei preventivi delle varie UA;
- il CF esamina nuovamente la **situazione macroeconomica**;
- il **marginale di manovra resta molto limitato** in questa fase, in effetti **l’80 per cento delle spese è vincolato** da disposizioni legali ed impegni contrattuali;
- prima della pausa estiva il **CF approva le cifre del preventivo.**



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### b. Processo di preventivazione e di pianificazione

*Fase 4: Elaborazione ed adeguamento del messaggio  
(~ dal 30.06 al 30.08)*

- L'**AFF** in collaborazione con le UA **elabora il messaggio** sul preventivo ed il rapporto sul piano finanziario;
- questi ultimi sono **approvati dal CF** nella seduta successiva alla pausa estiva, e **trasmessi al Parlamento** prima della fine del mese di agosto.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 1. Gestione corrente delle finanze

#### b. Processo di preventivazione e di pianificazione

*Fase 5: Dibattito parlamentare (~ dal 30.08 al 20.12)*

- Le **commissioni** competenti del Parlamento trattano il preventivo;
- il **plenum** tratta a sua volta il preventivo nella sessione invernale;
- dopo l'**adozione del preventivo da parte del Parlamento**, le cifre, se necessario, sono nuovamente **corrette** nei decreti federali.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

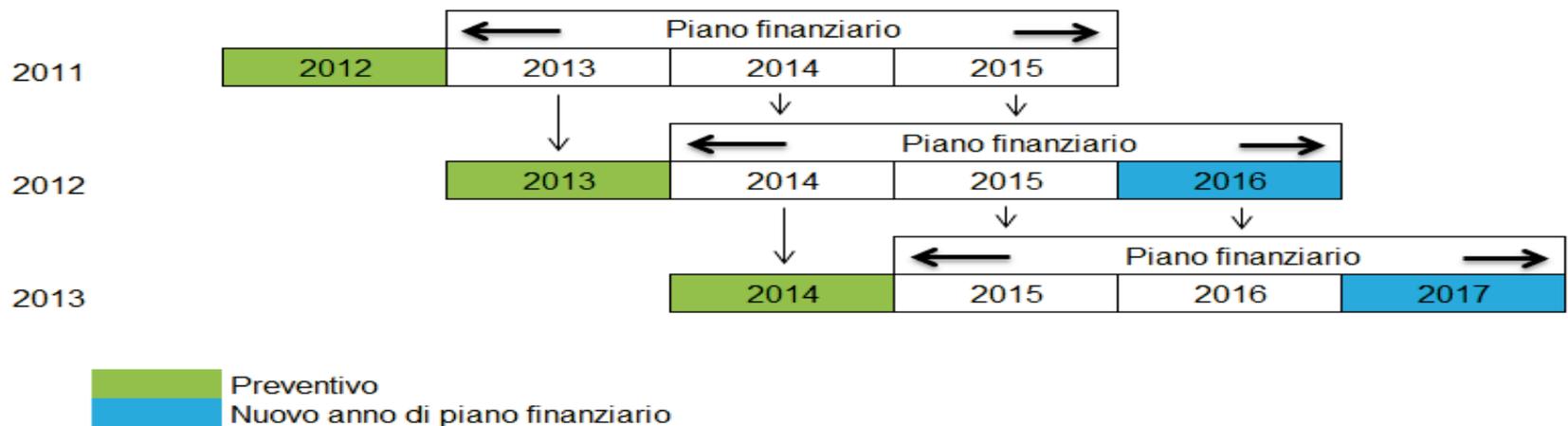
### 1. Gestione corrente delle finanze

#### b. Processo di preventivazione e di pianificazione

##### ii. Piano finanziario / Finanzplan

Il piano finanziario è riveduto annualmente (eventuali correzioni derivanti da nuovi decreti del CF, decreti federali ecc.) e coordinato con il processo di preventivazione.

Il meccanismo della pianificazione continua:





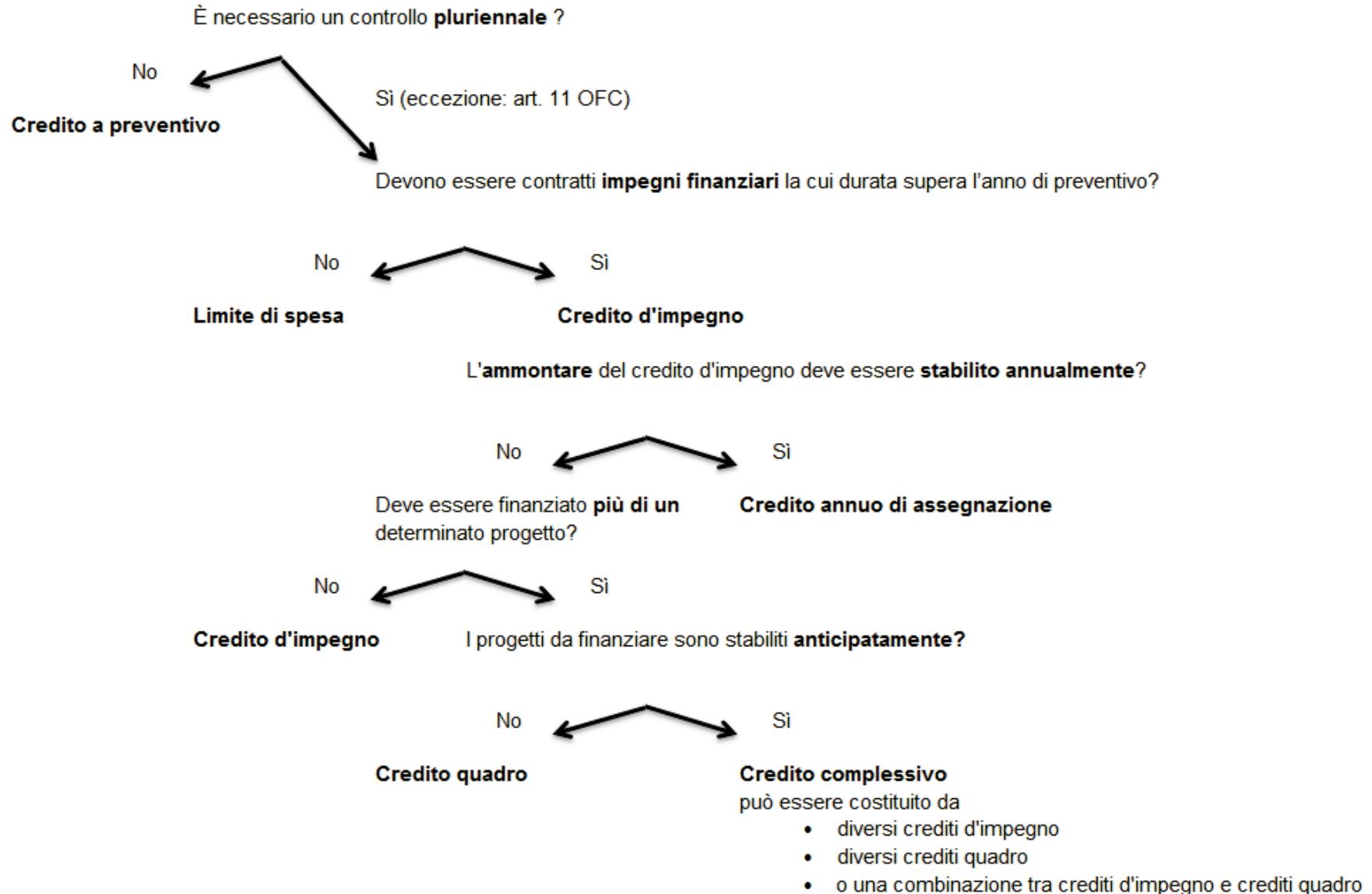
## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 2. Le varie tipologie di credito

Quale credito in quale occasione?

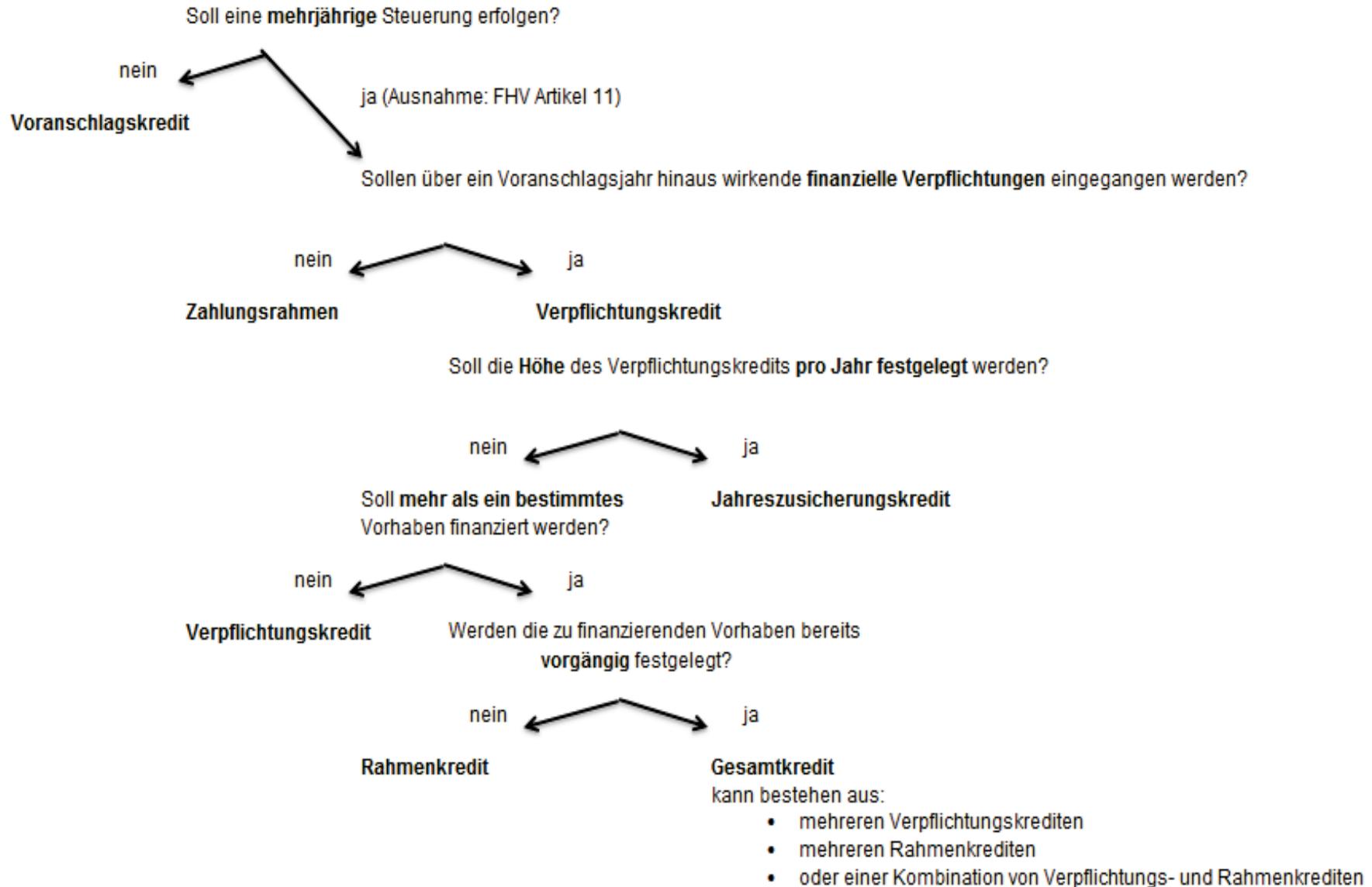


## Albero di decisione





## Entscheidungsbaum





## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 2. Le varie tipologie di credito

a. Credito a preventivo / *Voranschlagskredit* (art. 20 OFC)

Il **credito a preventivo** autorizza l'unità amministrativa, per l'**obiettivo indicato**, a impiegare risorse per **uscite correnti** e contabilizzare spese che non incidono sul finanziamento (ad es: gli ammortamenti o il computo delle prestazioni) nonché a effettuare **uscite per investimenti** (credito per investimenti).

Nel caso del **credito globale** / *Globalkredit* lo scopo è definito in **termini generali**, ad esempio per l'esecuzione di una **molteplicità di impegni**. Esso **aumenta il margine di manovra** d'utilizzazione dei crediti. Questo tipo di credito è destinato in special modo alle unità **GEMAP** (Gestione mediante mandato di prestazioni e preventivo globale).



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 2. Le varie tipologie di credito

a. Credito a preventivo / *Voranschlagskredit* (art. 20 OFC)

Con un **trasferimento di credito** / *Kreditverschiebung* il Parlamento conferisce esplicitamente la facoltà al Consiglio federale o a un servizio designato da quest'ultimo di **umentare un credito a preventivo a carico di un altro**. Questo strumento è applicabile ai crediti d'impegno, ai limiti di spesa e ai crediti d'investimento.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 2. Le varie tipologie di credito

#### b. Crediti aggiuntivi / *Nachtragskredite* (art. 24 OFC)

Il credito aggiuntivo a un credito a preventivo è un **credito a preventivo stanziato posteriormente a complemento del preventivo**. Esso viene chiesto quando una spesa o un'uscita per investimenti è inevitabile e non è disponibile un credito a preventivo sufficiente. Un'**aggiunta ordinaria** (senza anticipazione), viene autorizzata dal Parlamento nel quadro della **prima** (sessione estiva) o della **seconda** (sessione invernale) **aggiunta al preventivo**.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 2. Le varie tipologie di credito

b. Crediti aggiuntivi / *Nachtragskredite*

i. Riporto di credito / *Kreditübertragung*

**Il riporto di credito** è un'aggiunta ordinaria per il completamento di determinati compiti, se il **credito a preventivo stanziato nel corso dell'anno precedente non è stato completamente utilizzato**. Esso può essere deciso dal Consiglio federale quando il credito **non è stato utilizzato** a causa di un **differimento temporale del progetto**.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 2. Le varie tipologie di credito

b. Crediti aggiuntivi / *Nachtragskredite*

ii. Sorpasso di credito / *Kreditüberschreitung*

Il **sorpasso di credito** è un credito aggiuntivo con anticipazione deciso dal Consiglio federale soltanto dopo l'adozione del messaggio concernente **la seconda aggiunta al preventivo**. Spesso si tratta di **rettificazioni di valore su mutui e partecipazioni**, nonché su averi e **investimenti finanziari**. Esso viene impiegato anche per ammortamenti non pianificati su investimenti materiali come pure in relazione a delimitazioni temporali e per la costituzione di accantonamenti. Il Consiglio federale sottopone i sorpassi di credito insieme con il consuntivo, per approvazione a posteriori.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 2. Le varie tipologie di credito

b. Crediti aggiuntivi / *Nachtragskredite*

iii. Credito aggiuntivo urgente

**Credito aggiuntivo con anticipazione**, che è di norma deciso dal Consiglio federale con il consenso della Delegazione delle finanze (anticipazione ordinaria) o, in **via eccezionale** e in caso di **particolare urgenza**, in modo autonomo dallo stesso Consiglio federale (anticipazione urgente).

iv. Limitazione dei crediti aggiuntivi / *Begrenzung der Nachträge*

*LFC*, art. 37 Limitazione delle aggiunte

Per quanto possibile, **l'importo totale delle aggiunte al preventivo non deve superare l'importo totale delle parti dei crediti a preventivo che non saranno probabilmente utilizzate.**



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 2. Le varie tipologie di credito

c. Limite di spesa / *Zahlungsrahmen* (art. 9 OFC)

Con il limite di spesa il Parlamento **delimita i crediti a preventivo per determinate spese durante un periodo pluriennale. Esso non costituisce uno stanziamento di crediti; i crediti a preventivo necessari devono essere domandati ogni anno ed essere decisi dal Parlamento.**

I limiti di spesa possono essere stabiliti se i crediti sono assegnati e pagati lo stesso anno, se esiste margine d'apprezzamento e se simultaneamente **risulta opportuno orientare le spese a lungo termine.**



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 2. Le varie tipologie di credito

- d. Credito d'impegno / *Verpflichtungskredit* (art. 21–28 LFC e 10–17 OFC)

**Il credito d'impegno determina l'ammontare entro cui il Consiglio federale può contrarre impegni finanziari per uno scopo determinato.** Esso viene impiegato se l'esecuzione di un progetto comporta **pagamenti oltre l'anno corrente del preventivo**. La legge sulle finanze della Confederazione enumera i casi nei quali deve essere chiesto un credito d'impegno (ad es. **progetti di costruzione**, programmi di **sviluppo ed acquisto**, assegnazione di **sussidi pagabili soltanto in esercizi futuri**). A seconda della loro importanza, le domande di crediti d'impegno sono presentate alle Camere federali sia nel quadro di messaggi speciali, sia congiuntamente con decreti sul preventivo e le relative aggiunte.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 2. Le varie tipologie di credito

d. Credito d'impegno / *Verpflichtungskredit* (art. 21–28 LFC e 10–17 OFC)

Un **credito aggiuntivo** / *Zusatzkredit* a un credito d'impegno viene domandato quando il credito d'impegno è insufficiente.

Il **credito complessivo** / *Gesamtkredit* comprende più crediti d'impegno specificati singolarmente dall'Assemblea federale.

Con il **trasferimento di credito** / *Kreditverschiebung* il Consiglio federale può, se ne riceve esplicitamente la facoltà mediante decreto federale semplice, modificare la ripartizione tra i crediti d'impegno all'interno di un credito complessivo.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 2. Le varie tipologie di credito

- d. Credito d'impegno / *Verpflichtungskredit* (art. 21–28 LFC e 10–17 OFC)

Il **credito quadro** / *Rahmenkredit* è un credito d'impegno grazie al quale il Consiglio federale o l'unità amministrativa può, a determinate condizioni, **liberare singoli crediti d'impegno** sino all'importo del credito stanziato (**facoltà delegata di specificazione**).

Il **credito annuo di assegnazione** / *Jahreszusicherungskredit* è l'autorizzazione di assegnare determinate prestazioni finanziarie durante l'anno di preventivo e nell'ambito del credito stanziato. L'autorizzazione viene conferita attraverso il preventivo.



## Parte II: Strumenti della gestione della spesa pubblica

### 2. Le varie tipologie di credito

e. Blocco e liberazione dei crediti / *Sperrung und Freigabe der Krediten* (art. 37a e 37b LFC)

Nel decreto federale concernente il preventivo, l'Assemblea federale può **bloccare parzialmente i crediti** a preventivo con incidenza sul finanziamento, i crediti d'impegno e i limiti di spesa. Il Consiglio federale è autorizzato a **sopprimere parzialmente o totalmente il blocco di crediti** qualora debbano essere effettuati pagamenti in forza di un obbligo legale o di una promessa vincolante o una grave recessione lo esiga. La **liberazione di crediti** a causa di una grave recessione sottostà all'approvazione dell'Assemblea federale.



## Bibliografia

- Preventivo 2012 della Confederazione
- Consuntivo 2011 della Confederazione
- *Grundlagen der Haushaltführung des Bundes* (disponibile in tedesco e francese)
- LIENHARD Andreas (2011): *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band X, Finanzrecht*, Helbing, Basilea

[www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch)

[www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch)



Grazie della vostra attenzione e buona continuazione di  
seminario !