

# Finanze federali: definire le priorità

## dossierpolitica

23 aprile 2012

Numero 10

**Politica finanziaria** Il piano finanziario della legislatura prevedeva risultati equilibrati per gli anni 2013-2015. Ma le prospettive sono nel frattempo cambiate. La questione al centro dei dibattiti di politica finanziaria è ora quella dell'opportunità di un nuovo programma di consolidamento. La necessità di un simile programma e, se del caso, la sua ampiezza dipenderanno da una serie di decisioni di finanziamento che il Parlamento dovrà prendere prossimamente. Se il mondo politico si attenesse alle direttive, potrebbe essere evitato un piano d'austerità. In caso contrario, le tensioni prevedibili a medio termine rischiano di aumentare ulteriormente. La definizione di priorità dal lato delle spese conformemente al riesame dei compiti della Confederazione può alleggerire durevolmente le finanze federali. Il Consiglio federale e il Parlamento prevedono entrambi di proseguire il riesame dei compiti. Il presente dossierpolitica chiarisce e commenta le principali questioni di politica finanziaria e le sfide alle quali la Confederazione sarà confrontata.

### La posizione di economiessuisse

- ▶ Piuttosto che ricorrere ai tradizionali piani d'austerità, è preferibile contenere la crescita delle spese e definire delle priorità. In definitiva, la posta in gioco essenziale è il rispetto del freno all'indebitamento.
- ▶ Al momento di stabilire i vari limiti di spesa, l'impatto sulle finanze federali deve essere preso in considerazione. Eventuali aumenti mirati delle spese nel settore della formazione e della ricerca devono essere compensati attraverso riduzioni di spesa nei settori dell'aiuto allo sviluppo e dell'agricoltura.
- ▶ Le riforme dell'AI e dell'AVS e la riorganizzazione del finanziamento del traffico costituiscono i progetti finanziari principali della presente legislatura.
- ▶ Dal momento che sono necessarie misure urgenti in materia d'imposizione delle imprese, dovranno essere rinviate altre riforme fiscali.



## Finanze federali: moderazione e priorità al posto di piani d'austerità

► L'aumento delle risorse dell'esercito ha lanciato il dibattito sull'opportunità di un nuovo programma di consolidamento

Lo spettro di un nuovo piano d'austerità fa capolino. Il Consiglio federale ha indicato di volersi attenere ad un simile piano in reazione alla decisione del Parlamento di dotare l'esercito di 600 milioni di franchi supplementari. Nel frattempo, il Consiglio federale ha deciso di aumentare il budget dell'esercito a 4,7 miliardi di franchi a partire dal 2015 e di creare un fondo destinato a finanziare l'acquisto di nuovi aerei da combattimento in ragione di 300 milioni di franchi all'anno. Non si sa ancora come questa decisione influenzerà un eventuale programma di consolidamento.

La focalizzazione dell'attenzione sull'esercito e sui nuovi aerei fa quasi dimenticare altri progetti altrettanto importanti – i principali sono i decreti finanziari pluriennali che si riferiscono all'aiuto allo sviluppo, all'agricoltura, alla formazione e alla ricerca, nonché alle infrastrutture ferroviarie. Già aumentati negli scorsi anni, i pagamenti della Confederazione per l'aiuto allo sviluppo dovrebbero ulteriormente crescere per raggiungere lo 0,5% del reddito nazionale lordo; ciò equivale a oltre un miliardo di franchi in totale. Nel campo dell'agricoltura, il Consiglio federale prevede di mantenere le sovvenzioni al loro attuale livello, molto elevato nel confronto internazionale, benché le mutazioni strutturali proseguano in questo settore e che le riforme tendenti a rafforzarlo siano in atto da anni. In materia di ricerca e sviluppo, l'impegno tradizionalmente forte della Confederazione non è rimesso in discussione – anche se si prevede di frenare leggermente la crescita delle spese. Nel settore delle infrastrutture ferroviarie si tratta di adottare un nuovo paradigma. Il processo è già iniziato nel 2012. L'idea è di estendere le risorse destinate all'ampliamento dell'infrastruttura anche alla manutenzione.

► I parametri finanziari per i prossimi quattro anni sono fissati dal Parlamento

Questi diversi progetti concernono tutti somme considerevoli. Il loro impatto sulle finanze federali sarà più o meno importante. Se il Parlamento dovesse andare oltre le proposte del Consiglio federale, esiste il rischio che i problemi di finanziamento previsti si accentuino ulteriormente. Per contro, se le proposte venissero accettate o le eventuali spese supplementari compensate da riduzioni in altri settori, sarà possibile rinunciare ad un programma di consolidamento. La principale incognita rimane l'evoluzione della congiuntura.

### Il piano finanziario della legislatura

All'inizio di ogni legislatura (l'attuale legislatura ha avuto inizio nel dicembre 2011 e terminerà nel dicembre 2015), il Consiglio federale sottopone al Parlamento diversi obiettivi e le linee direttive tendenti ad inquadrare l'azione politica durante la legislatura. Il Parlamento sottopone questo programma di legislatura mediante un decreto federale semplice. Il piano finanziario della legislatura fa parte del programma della legislatura. Esso definisce i bisogni finanziari (spese) durante la legislatura e indica come si prevede di coprirli (entrate). Il piano finanziario della legislatura è uno degli elementi della pianificazione finanziaria della Confederazione. Esso riguarda in sostanza gli ultimi tre anni della legislatura (nel caso attuale il periodo 2013-2015). Per il primo anno della legislatura (2012), fa stato il preventivo. Il piano finanziario della legislatura non ha un carattere vincolante ma soltanto indicativo. Esso mette in evidenza i settori nei quali potrebbero imporsi delle misure. Esso non è compreso nel decreto federale sul programma della legislatura.

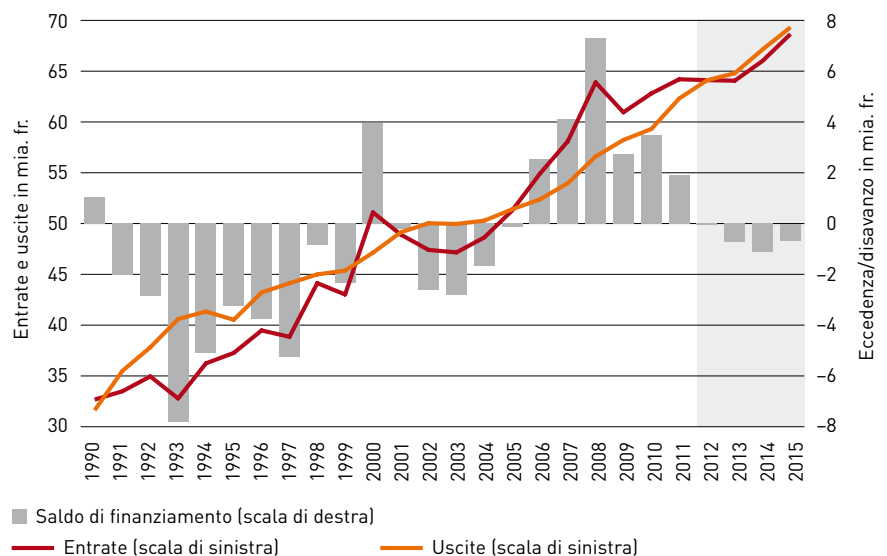
Il piano finanziario della presente legislatura è stato adottato nel novembre 2011 dal Consiglio federale. La versione pubblicata non comprende le spese supplementari per l'esercito decise dal Parlamento. Anche altri parametri importanti hanno subito nel frattempo delle modifiche (parametri macroeconomici, ad esempio). Sulla base della nuova situazione, il Dipartimento federale delle finanze ha proceduto ad un aggiornamento nel febbraio 2012.

#### Grafico 1

► Mentre il budget 2012 tende ancora all'equilibrio, si prevedono disavanzi per gli anni dal 2013 al 2015. Essi varieranno da 0,7 a 1,1 miliardi di franchi. Nel 2014 e nel 2015, i deficit saranno in parte strutturali e dovranno essere eliminati (0,6-0,8 miliardi).

### Evoluzione delle finanze pubbliche (1990-2015)

Entrate, uscite e saldo di finanziamento in miliardi di franchi



Fonte: Amministrazione federale delle finanze [2012].

**Tabella 1**

► Le cifre per gli anni 2013-2015 sono quelle in vigore attualmente. Esse comprendono le spese supplementari decise dal Parlamento per l'esercizio (0,6 miliardi di franchi). Le cifre per il 2012 sono quelle del preventivo.

**Panoramica del piano finanziario della legislatura 2013-2015 (cifre attualizzate)**

P: Preventivo PF: piano finanziario	P 2012	PF 2013	PF 2014	PF 2015
<b>Conto di finanziamento</b>				
Entrate ordinarie	64'117	64'060	66'009	68'646
Uscite ordinarie	64'099	64'796	67'135	69'313
<b>Saldo di finanziamento</b>	<b>18</b>	<b>- 736</b>	<b>- 1'126</b>	<b>- 667</b>
<b>Deficit congiunturale autorizzato</b>				
Deficit congiunturale autorizzato	- 449	- 641	- 330	- 69
<b>Saldo strutturale</b>	<b>466</b>	<b>- 96</b>	<b>- 796</b>	<b>- 598</b>
<b>Parametri macroeconomici</b>				
Prodotto interno lordo reale (in %)	1,5	1,9	1,8	1,8
Rincarò (in %)	0,7	0,3	1,0	1,5

Fonte: Amministrazione federale delle finanze [2012].

**Evoluzione generale delle finanze federali**

Il piano finanziario della legislatura del novembre 2011 prevedeva conti praticamente equilibrati. Un aggiustamento di debole entità sarebbe stato necessario nel 2015 (per eliminare il deficit eccedente i limiti autorizzati dal freno all'indebitamento). Ma, fondamentalmente, le finanze federali sarebbero state equilibrate, senza tuttavia offrire il minimo margine di manovra sul lato delle spese.

L'aumento delle risorse dell'esercito deciso nel dicembre 2011 ha cambiato la situazione. A partire dal 2014, il saldo di finanziamento della Confederazione, ormai negativo, si situa al di là dei limiti autorizzati dal freno all'indebitamento e richiede un aggiustamento. Nel 2013, il saldo di finanziamento sarà già negativo, ma il freno all'indebitamento autorizza un'eccedenza di spesa di oltre 600 milioni di franchi. Un deficit congiunturale sarà possibile anche nel 2014 e - in misura minore nel 2015. Ma le spese previste nel corso di questi anni conducono a deficit che superano nettamente i limiti autorizzati e devono di conseguenza essere parzialmente corretti. Visto oggi, il correttivo necessario è di 800 milioni di franchi nel 2014 e di 600 milioni nel 2015. I parametri delle finanze federali, nella loro versione attualizzata del febbraio 2012, sono riprodotti nella tabella 1 e nel grafico 1.

Le risorse supplementari per l'esercito impongono un aggiustamento. Ma focalizzarsi soltanto sull'esercito sarebbe riduttivo. Ciò che conta è l'evoluzione complessiva delle finanze federali. Quest'ultima dipende dal totale delle spese della Confederazione, e soprattutto dai grandi gruppi di compiti. Tra queste voci, si osservano da anni alcune dinamiche che influenzano fortemente le finanze federali. Una parte di questi compiti - è il caso nella quasi totalità del settore della previdenza sociale - è fortemente legata alla legislazione. In altri settori per contro, il Parlamento ha la possibilità di influenzare l'evoluzione della politica finanziaria a breve termine. In termini di volume finanziario, l'esercito costituisce il quinto gruppo di compiti più importante della Confederazione.

**Evoluzione delle spese**

Nel corso della legislatura in corso, le spese della Confederazione aumenteranno del 2,2%, ossia di quasi 6,2 miliardi di franchi. Oltre il 40% di questo aumento è da ricondurre alla previdenza sociale. Quest'ultima registra una crescita superiore alla media, confermando così una tendenza che farà pressione

► L'aumento delle risorse dell'esercito modifica la situazione per le finanze federali

► Le spese aumentano di 6,2 miliardi di franchi in quattro anni

sulle finanze federali. Nel 1995, la Confederazione destinava un franco su quattro alla previdenza sociale; nel 2015, si raggiungerà la soglia di un franco su tre (cf. grafico 2). La progressione non verrà interrotta finché non saranno previste misure correttive. La previdenza sociale e il settore "finanze e imposte", pure costituito essenzialmente da spese vincolate e non influenzabili a breve termine, rappresentano oggi quasi la metà delle uscite della Confederazione.

► Il Parlamento sarà chiamato a fissare delle priorità di politica finanziaria per i prossimi quattro anni

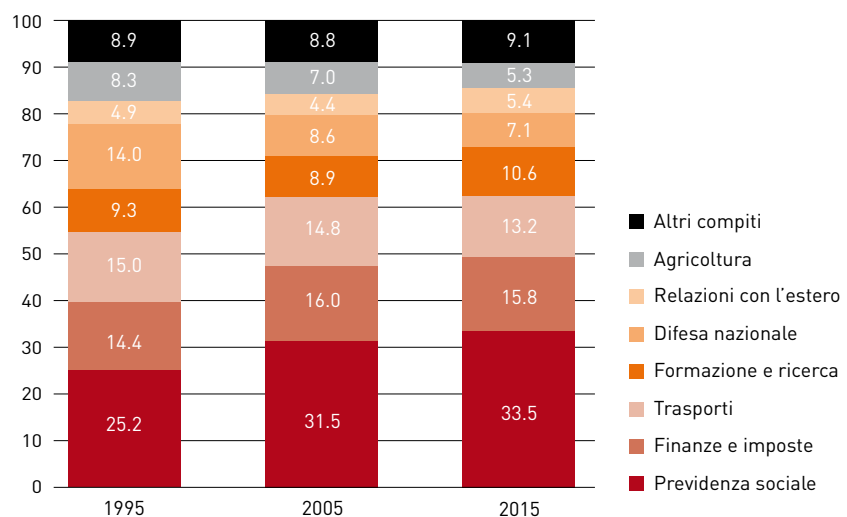
Il Consiglio federale ha adottato in febbraio e marzo 2012 quattro progetti importanti nei settori che possono essere influenzati a corto termine. Si tratta dei messaggi quadriennali concernenti la formazione e la ricerca, l'agricoltura, la cooperazione internazionale e le infrastrutture ferroviarie. In ognuno di questi settori, le proposte sono accompagnate da corrispondenti decreti finanziari. Questi progetti riguardano oltre il 20% delle uscite della Confederazione, ossia quasi la metà delle risorse la cui destinazione non è definita nella legislazione e di cui, di conseguenza, il mondo politico può disporre liberamente. La portata di questi progetti è dunque da un punto di vista della politica finanziaria.

### Grafico 2

► La previdenza sociale e il settore «finanze e imposte» assorbono quasi la metà del budget della Confederazione. Entrambi sono costituiti quasi esclusivamente da spese vincolate legalmente. La percentuale dei gruppi di compiti Difesa nazionale e Agricoltura diminuisce e potrebbe ridursi al 12% nel 2015. Le quote dei gruppi Formazione e ricerca e Relazioni con l'estero aumentano nel corso degli anni mentre i Trasporti accusano un leggero calo.

### Evoluzione della struttura delle spese (1995-2015)

Quota dei gruppi di compiti sul totale delle spese, in %



Fonte: Amministrazione federale delle finanze, piano finanziario della legislatura 2013-2015.

### Tabella 2

► Nel corso della presente legislatura, le spese della Confederazione aumentano ad un ritmo meno sostenuto rispetto al periodo quadriennale precedente. Tra il 2007 e il 2011, la crescita era stata del 4,0% all'anno.

La tabella si basa sui dati del piano finanziario della legislatura del novembre 2011. I mezzi supplementari attribuiti all'esercito nel dicembre 2011 non sono presi in considerazione. I dati aggiornati di febbraio 2012 portano solo a modifiche di dettaglio. Sulla base dei dati aggiornati, le spese registrano una crescita del 2,2% all'anno.

### Evoluzione delle spese per gruppi di compiti

Spese in milioni di franchi secondo il piano finanziario della legislatura 2013-2015 (Novembre 2011)

P: Preventivo	P	PF	PF	PF	Δ in %
PF: piano finanziario	2012	2013	2014	2015	2012-15
<b>Spese ordinarie</b>	<b>64'099</b>	<b>65'514</b>	<b>67'143</b>	<b>69'407</b>	<b>2,4</b>
Previdenza sociale	21'006	21'611	22'259	23'224	3,3
Finanze e imposte	10'345	10'423	10'656	10'995	2,0
Traffico	8'467	8'628	8'865	9'159	3,2
Formazione e ricerca	6'681	6'863	7'035	7'339	3,8
Difesa nazionale	4'651	4'808	4'870	4'925	-0,1
Relazioni con l'estero	3'179	3'305	3'524	3'753	6,0
Agricoltura	3'699	3'701	3'694	3'694	0,2
Ambiente e territorio	1'172	1'213	1'217	1'222	-0,1
Ordine e sicurezza pubblica	1'045	1'062	1'077	1'093	1,5
Altri gruppi di compiti	3'854	3'900	3'946	4'003	1,4

### ► Previdenza sociale (+3,3%)

La voce "previdenza sociale" è il compito più importante della Confederazione. Nel corso dell'attuale legislatura, questo settore registra, come in passato, una crescita superiore alle spese totali (+3,3% all'anno). In cifre assolute, l'aumento è di 2,8 miliardi di franchi, ciò che rappresenta l'aumento più importante di ogni altra spesa. Le spese supplementari sono dovute per metà all'AVS, soprattutto a seguito dell'aumento del numero di rendite e dell'adeguamento all'evoluzione dei salari e dei prezzi. Le uscite supplementari di 500 milioni di franchi (+2,7%) sono invece dovute all'Assicurazione invalidità (AI). La crescita delle spese per la riduzione dei premi rimane relativamente forte (+ 354 milioni, ossia +3,8%), come pure quella dovuta alle prestazioni complementari all'AVS e all'AI (+ 244 milioni, ossia +4,2%).

### ► Finanze e imposte (+2,0%)

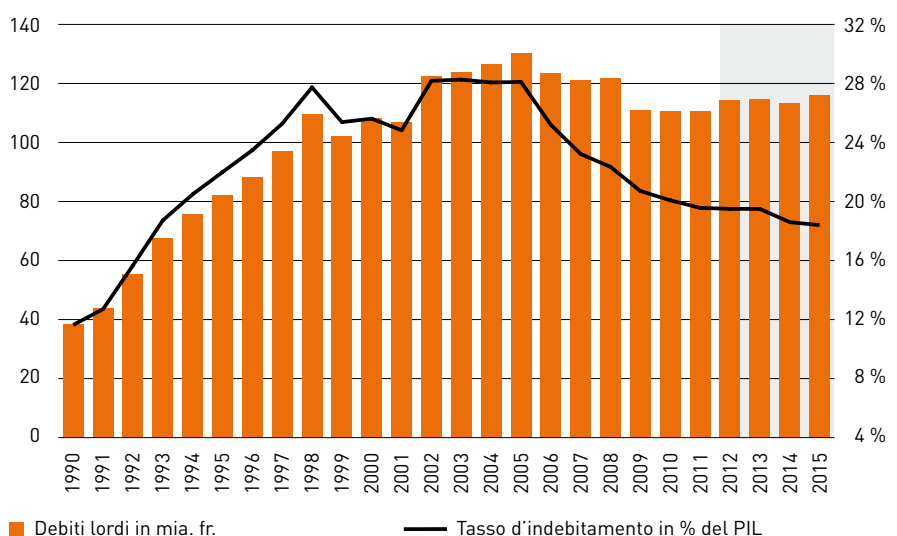
Il secondo principale gruppo di compiti della Confederazione è quello costituito dalle quote dei Cantoni alle entrate della Confederazione (le quali ricevono delle quote sull'imposta federale diretta (IFD), sull'imposta preventiva (IP) e sulla tassa sul traffico pesante (TTPcP). Per questo gruppo di compiti il piano finanziario della legislatura prevedeva uscite supplementari totali per 850 milioni di franchi. Questo importo è stato nel frattempo rivalutato. Il Consiglio federale ha rivisto al ribasso le sue stime delle entrate in febbraio, pertanto le quote dei Cantoni saranno inferiori alle previsioni. Le cifre precise non sono note. Le spese per la gestione della sostanza e del debito dovrebbero diminuire di 170 milioni. La stabilità globale dell'indebitamento della Confederazione e la soppressione della tassa d'emissione che colpisce i capitali di terzi hanno l'effetto di alleggerire questo gruppo di compiti.

#### Grafico 3

► Dopo che i debiti della Confederazione hanno potuto essere ridotti di quasi 20 miliardi tra il 2005 e il 2011, essi aumenteranno leggermente nei prossimi anni, in particolare a seguito dei prevedibili disavanzi.

#### Evoluzione dell'indebitamento della Confederazione (1990-2015)

Indebitamento lordo in miliardi di franchi, tasso d'indebitamento in % del PIL



Fonte: Amministrazione federale delle finanze [2012].

### ► Traffico (+3,2%)

Il settore del traffico crescerà più fortemente durante la legislatura in corso

rispetto a quella precedente; il ritmo di crescita si accelera anche rispetto alle spese totali. Le spese per l'infrastruttura dovrebbero nettamente aumentare nel settore stradale e in quello ferroviario. Le uscite supplementari dovrebbero attestarsi a circa 700 milioni di franchi per le strade nazionali e a oltre 300 milioni per il traffico ferroviario.

### **Messaggio concernente l'infrastruttura ferroviaria 2013-2016: 9,45 miliardi di franchi**

La Confederazione procede ad una pianificazione globale dell'infrastruttura ferroviaria in Svizzera. Essa include le infrastrutture delle FFS e, nella misura in cui la Confederazione vi partecipa, quella delle ferrovie private. La Confederazione sovvenziona l'ampliamento, la gestione e la manutenzione delle infrastrutture ferroviarie. Inoltre, sono a disposizione due fondi distinti (il FTP e il fondo d'infrastruttura) per finanziare l'ampliamento della ferrovia, ma essi non sono o sono solo marginalmente interessati dal messaggio concernente l'infrastruttura ferroviaria 2013-2016. In suddetto messaggio, il Consiglio federale prevede spese in ragione di 9,45 miliardi di franchi da destinare all'infrastruttura ferroviaria. Nel dettaglio, 6,62 miliardi sarebbero destinati alle FFS, di cui 5,5 miliardi sotto forma di contributi agli investimenti e 1,1 miliardi quale indennità d'esercizio. Le ferrovie private riceverebbero 2,83 miliardi di franchi di indennità d'esercizio. In risposta all'aumento delle spese di manutenzione, il Consiglio federale aumenterebbe di 650 milioni di franchi i mezzi previsti per questa voce. Le risorse sarebbero prelevate dal fondo FTP. Questa procedura, già utilizzata nel budget dell'anno in corso, anticipa una soluzione che si prevede di generalizzare per il finanziamento della ferrovia in futuro. In questo modo, l'estensione dell'infrastruttura non sarà più privilegiata durante la destinazione delle risorse. Da un punto di vista finanziario, l'estensione, la gestione e la manutenzione dell'infrastruttura saranno trattate in modo uguale e finanziate a partire da un fondo comune.

### **► Formazione e ricerca (+3,8%)**

Dopo aver registrato una forte crescita tra il 2007 e il 2011 (+6,2% all'anno in media), le spese del settore della formazione dovrebbero aumentare solo del 3,8% all'anno in media fino al 2015. Le spese che dovrebbero aumentare particolarmente sono quelle destinate alla ricerca di base (+ 373 milioni) e alle alte scuole (+ 299 milioni). Quelle destinate alla ricerca applicata progrediscono di quasi il 5% all'anno (+ 248 milioni). In passato è capitato che le risorse della Confederazione destinate alla formazione professionale abbiano registrato tassi di crescita a due cifre, per raggiungere la soglia di riferimento definita nella legge sulla formazione professionale; la loro crescita dovrebbe essere tuttavia più moderata in futuro (+89 milioni, ossia +2,7%). La quasi totalità delle uscite della Confederazione per la ricerca e la formazione possono essere pilotate mediante il messaggio FRI.

### **Messaggio FRI 2013-2016: 26,08 miliardi di franchi**

Nel corso del prossimo periodo quadriennale la Confederazione intende destinare 26,08 miliardi di franchi alla promozione della formazione, della ricerca e dell'innovazione (FRI). 12,5 miliardi sono previsti per il settore dei politecnici federali e le università cantonali e 5,7 miliardi per la formazione professionale e le scuole universitarie professionali. Si prevede di dotare il Fondo nazionale svizzero di 3,7 miliardi; 2,3 miliardi sono riservati ai programmi europei di ricerca. Questo si traduce in una crescita delle spese, in calo rispetto a questi ultimi anni, ma comunque superiore a quella delle spese totali. Essa corrisponde al tasso di crescita mirato del riesame dei compiti della Confederazione.



► **Difesa nazionale (-0,1%)**

Inizialmente, il piano finanziario della legislatura prevedeva una stagnazione delle spese destinate all'esercito (-0,1%). Con la nuova situazione, esse aumentano in media dell'1,9% all'anno.

**Decreto di pianificazione concernente l'esercito (dicembre 2011)**

In relazione al rapporto sull'esercito, il Consiglio federale aveva proposto di fissare le spese totali a 4,4 miliardi di franchi all'anno. Questa proposta si basava sull'ipotesi di un esercito forte di 80'000 uomini e non includeva nuovi aerei da combattimento. Il Parlamento ha deciso di aumentare di 600 milioni il contributo per l'esercito, portandolo così a 5 miliardi di franchi. L'aumento dei mezzi dovrebbe essere effettivo nel 2014. Esso deve permettere di finanziare gli effettivi più importanti (100'000 uomini in totale), nuovi aerei da combattimento (sostituzione parziale dei Tiger) e acquisti tendenti a colmare alcune lacune nell'equipaggiamento. Dovrebbe essere elaborato un progetto di acquisizione (programma d'armamento), con una proposta di finanziamento integrata giuridicamente. Il programma concernente l'esercito dovrebbe essere posto in consultazione quest'anno. Nel frattempo, il Consiglio federale ha deciso di rinviare l'acquisto di aerei da combattimento al 2018 e propone di aumentare il budget dell'esercito a 4,7 miliardi a partire dal 2015.

► **Relazioni con l'estero (+6,0%)**

Le risorse destinate alle relazioni con l'estero sono per il 70% attribuite alla cooperazione allo sviluppo. La forte progressione di questo gruppo di compiti fa seguito alla decisione del Parlamento nel febbraio 2011 di portare l'aiuto allo sviluppo della Confederazione allo 0,5% del reddito nazionale lordo (RNL) entro il 2015. Il messaggio concernente la cooperazione internazionale del 15 febbraio 2012 è da ricondurre a questa decisione.

**Messaggio sulla cooperazione internazionale 2013-2016: 11,35 miliardi di franchi**

Le risorse previste per il proseguimento della cooperazione internazionale della Svizzera si suddividono tra quattro crediti quadro: cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei paesi in via di sviluppo (6,9 miliardi), aiuto umanitario (2,0 miliardi), misure di politica economica e commerciale a titolo della cooperazione allo sviluppo (1,3 miliardi) e cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (1,1 miliardi). A seguito della decisione del Parlamento di portare le risorse allo 0,5% del RNL, le spese aumentano fortemente fino al 2015 – di oltre il 9% all'anno. Nel 2016, la crescita sarà più contenuta, ma sempre superiore alla media, e dovrebbe essere del 3,5%. Le risorse erano già state aumentate di 640 milioni di franchi nel 2011 e nel 2012. Fino al 2016, le spese aumenteranno ancora di 700 milioni di franchi. In totale, le risorse aumenteranno così di 1,3 miliardi di franchi in sei anni – una crescita probabilmente senza precedenti per un gruppo di compiti.

**Agricoltura (+0,2%)**

Le spese nel settore dell'agricoltura si basano per oltre il 90% su tre limiti di spesa fissati nel messaggio sulla politica agricola 2014-2017. Le spese totali restano stabili fino al 2017.

### Messaggio sulla politica agricola 2014-2017: 13,67 miliardi di franchi

Secondo il Consiglio federale, lo scopo del nuovo messaggio sulla politica agricola è quello di creare condizioni quadro favorevoli che permettano agli agricoltori di sfruttare al meglio i potenziali del mercato. Contemporaneamente, si tratta di migliorare l'efficacia e l'efficienza dei pagamenti diretti. Si prevede di aumentare le spese di 3,4 miliardi di franchi all'anno nei prossimi quattro anni, di cui l'80%, ossia 2,8 miliardi, a titolo dei pagamenti diretti. Le spese della Confederazione destinate all'agricoltura sono praticamente immutate da anni. Il numero di aziende agricole è in diminuzione e i contributi per azienda continuano a crescere.

► Le entrate aumenteranno di 6 miliardi entro il 2015

► Per quanto concerne l'imposta federale diretta, ci si attende ancora un forte aumento delle entrate dal lato delle imprese

### Evoluzione delle entrate e rischi economici

Due terzi delle entrate della Confederazione provengono dall'imposta federale diretta e dall'imposta sul valore aggiunto. L'evoluzione di queste entrate dipende in gran parte dalla congiuntura. Considerato come le previsioni di crescita e d'inflazione siano state aggiustate dopo l'adozione del piano finanziario nel novembre 2011, l'importo delle entrate stimate è cambiato. Mentre in fase di allestimento era attesa una progressione annua del 2,6%, il tasso attualizzato è solo dell'1,8%. Le entrate dovrebbero dunque aumentare di circa 6 miliardi di franchi entro il 2011 e il 2015.

Considerato come alcune componenti delle entrate non siano ancora state attualizzate, possono essere soltanto stimate delle tendenze. Per quanto concerne l'imposta federale diretta, è attesa una continuazione della robusta crescita delle entrate provenienti dall'imposta sulle persone giuridiche. Le entrate dell'imposta sugli utili dovrebbero crescere ad un ritmo due volte più elevato rispetto alle entrate totali dell'imposta federale diretta. La crescita delle entrate dell'imposizione delle persone fisiche dovrebbe al contrario indebolirsi, principalmente a seguito della diminuzione delle entrate indotte dalle riforme fiscali (compensazione della progressione a freddo e riforma dell'imposizione delle famiglie, entrambe in vigore dal 2011).

Nei prossimi anni sono previste altre riforme fiscali. In un contesto fiscale internazionale in pieno fermento, una nuova riforma dell'imposizione delle imprese tenderà a preservare e rafforzare l'attrattività della Svizzera quale piazza d'insediamento. Alcune forme d'imposizione saranno abolite e sostituite da altre soluzioni. Il contenuto concreto, l'ampiezza e le tempistiche della riforma non sono ancora stati definiti, ma la necessità di adottare misure efficaci per rafforzare l'attrattività della piazza economica svizzera suscita ampi consensi.

Per quanto concerne le persone fisiche si prevede – dopo le misure intraprese nel 2008 – di sgravare ulteriormente l'imposizione delle coppie. Secondo l'estensione della riforma, il Consiglio federale si attende una diminuzione delle entrate fiscali compresa tra 0,9 e 1,3 miliardi di franchi. Una procedura di consultazione sarà lanciata durante l'estate 2012.

Le entrate dell'imposta sul valore aggiunto dovrebbero aumentare ad un ritmo superiore a quello del PIL. In effetti, il tasso speciale per l'alloggio sarà abolito a partire dal 2014. Questo tasso speciale è fissato per una durata limitata ed è stato regolarmente adattato in passato.

► Si attendono anche entrate supplementari sostanziali per l'imposta preventiva

Per quanto concerne le altre entrate, importanti redditi supplementari sono attesi nei settori dell'imposta preventiva e delle tasse di circolazione. Per quanto concerne la tassa di bollo, l'abolizione della tassa d'emissione sul capitale estero ridurrà i gettiti. La distribuzione di utili della BNS non inclusa nel piano finanziario iniziale della legislatura dovrebbe essere di 1 miliardo di franchi secondo la nuova convenzione stipulata tra la Confederazione e la Banca nazionale. Di questo importo, 333 milioni tornano alla Confederazione.

L'evoluzione della congiuntura economica influenza fortemente i gettiti della Confederazione. Il Consiglio federale ha fissato dei valori di riferimento "prudentemente ottimisti" per il piano finanziario della legislatura. Queste cifre si basano su una crescita economica reale dell'1,5% nel 2012, dell'1,8% nel 2013 e del 2% nel 2014 e nel 2015. Le cifre per il 2014 e il 2015 sono state nel frattempo riviste al ribasso. Per l'anno in corso, la maggior parte degli istituti di previsioni anticipano una crescita inferiore all'1% (le stime si basavano su una crescita dell'1,5%).

Per poter valutare le conseguenze delle diverse evoluzioni congiunturali, il Consiglio federale ha analizzato uno scenario ottimistico e uno scenario pessimistico oltre allo scenario di base sul quale fonda la pianificazione finanziaria.

► L'evoluzione della situazione economica a medio e lungo termine influenza le finanze pubbliche

Lo *scenario pessimistico* prende come punto di partenza un aggravamento della crisi del debito dell'euro, un franco durevolmente forte e un aumento del prezzo del petrolio. Queste evoluzioni avrebbero quale corollario una diminuzione marcata delle esportazioni e un crollo dei consumi interni. Mentre il freno all'indebitamento ha un effetto compensatorio a breve termine grazie all'approccio anticiclico, in questo scenario gli squilibri per il budget della Confederazione sarebbero considerevoli a lungo termine. Ne potrebbe derivare una riduzione dei gettiti che potrebbe raggiungere i 2,4 miliardi di franchi e un disavanzo strutturale di 1,6 miliardi. Una simile evoluzione richiederebbe importanti correttivi dal lato delle spese.

Nello *scenario ottimistico* la crisi del debito europeo viene rapidamente superata e il franco svizzero si indebolisce. L'industria d'esportazione è fiorente e le spese d'investimento aumentano. La crescita più robusta si traduce in sostanziali entrate supplementari ed offre a medio termine un margine di manovra finanziario più ampio.

Oggi si prevede che le prospettive finanziarie della Confederazione potrebbero deteriorarsi ulteriormente e in nessun caso migliorare al punto che tutti i problemi di finanziamento siano da ritenere risolti.

► A partire dal 2014 il budget della Confederazione non sarà più equilibrato e dovrà essere adeguato

### Un programma di consolidamento?

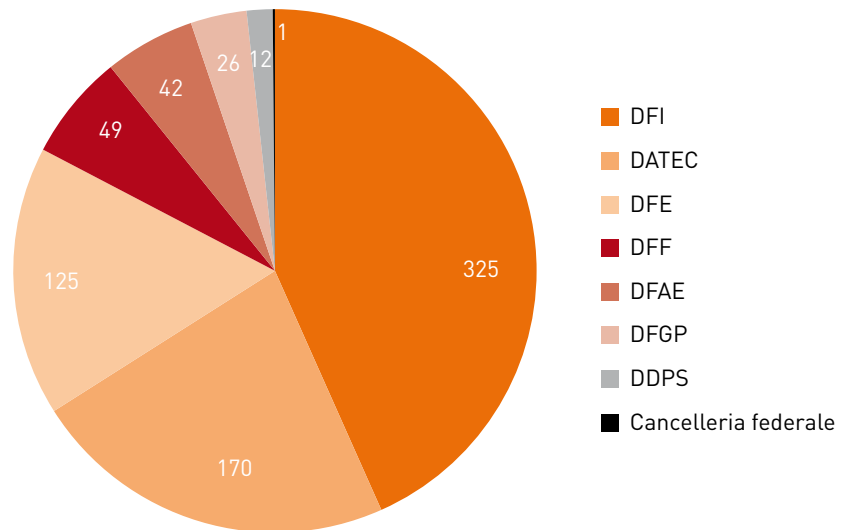
La tabella attualizzata dell'evoluzione delle uscite e delle entrate dovrà essere adeguata a partire dal 2014. Il Consiglio federale ritiene che il disavanzo strutturale potrebbe raggiungere gli 800 milioni di franchi. Secondo le prime proiezioni, un programma di consolidamento intrapreso allo scopo di ridurre i disavanzi porterebbe innanzitutto una riduzione delle spese (750 milioni). Questi tagli sarebbero ripartiti tra i diversi dipartimenti in funzione della loro quota sul budget totale (grafico 4). Il Dipartimento dell'interno incaricato della sicurezza sociale (spese vincolate), della formazione, delle scienze e della ricerca nonché della cultura sarebbe maggiormente colpito. Dovrebbero però fronteggiare dei tagli anche il Dipartimento dell'ambiente e dei trasporti e il Dipartimento dell'economia e dell'agricoltura. Verrebbero applicate delle riduzioni anche alle spese di funzionamento della Confederazione (in particolare quelle legate al personale).

**Grafico 4**

► Considerato che nel 2014 potrebbero verificarsi disavanzi strutturali importanti, il Consiglio federale discute un programma di consolidamento che prevede tagli di bilancio in ragione di 750 milioni di franchi. Due terzi di questi tagli concernerebbero il Dipartimento dell'interno e il DATEC (Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni).

**Programma di consolidamento 2014**

Riduzioni di spesa per dipartimento, in milioni di franchi



Fonte: Comunicato stampa della Confederazione del 1. febbraio 2012.

Il fatto di sapere se un programma di consolidamento sia necessario e, se del caso, quale dovrebbe essere la sua ampiezza, dipende non solo dal finanziamento dell'esercito, ma anche dalle decisioni del Parlamento a proposito dei limiti di spesa. Se le spese aumentano senza che siano contemporaneamente decise delle compensazioni, esiste il grande pericolo che i bisogni d'adattamento continuino ad aumentare. Al contrario, un programma di consolidamento potrebbe probabilmente essere evitato se i dati di base fossero rispettati e se le risorse destinate all'esercito fossero oggetto di un adeguamento moderato.

► Il riesame dei compiti è stato avviato nel 2005 allo scopo di limitare durevolmente la crescita delle spese della Confederazione

**Esame dei compiti: primo bilancio**

L'esame dei compiti del Consiglio federale è un esercizio a lungo respiro. Questo progetto è stato lanciato nell'agosto 2005 allo scopo di limitare durevolmente la crescita delle spese della Confederazione e di creare un margine di manovra finanziario supplementare. Questi obiettivi potranno essere raggiunti fissando priorità chiare, programmi di risparmi o abbandono di compiti. Ciò che era inizialmente stato concepito come un progetto strategico destinato a rispondere alle questioni derivanti dalla politica governativa (quali sono i compiti della Confederazione?) è stato in seguito ridimensionato e semplificato. Oggi, la questione della priorità delle spese non è più discussa pubblicamente. Per contro, gli obiettivi principali dell'esame dei compiti rimangono e devono essere raggiunti da una parte attraverso le riforme e dall'altra parte grazie ad una gestione budgetaria globale.

► Un approccio globale alle finanze con obiettivi di crescita

Nell'ambito della gestione budgetaria, il Consiglio federale determina per tutti i compiti dei tassi di crescita (attualmente dal 2008 al 2015). I tassi di crescita previsti sono fissati in modo che l'aumento del budget non superi la crescita economica (misurata in base al prodotto interno lordo). L'obiettivo è una crescita annuale globale di circa il 3%. Con una crescita di questo ordine, la quota dello Stato resta stabile. Nel piano finanziario della legislatura, la Confederazione ha per la prima volta potuto cogliere i primi risultati della sua azione. Questi risultati sono presentati nel grafico 5 (confronto dei tassi di cre-

► La riduzione del debito crea un margine di manovra che favorisce tra l'altro l'aiuto allo sviluppo

scita previsti e delle proiezioni di crescita).

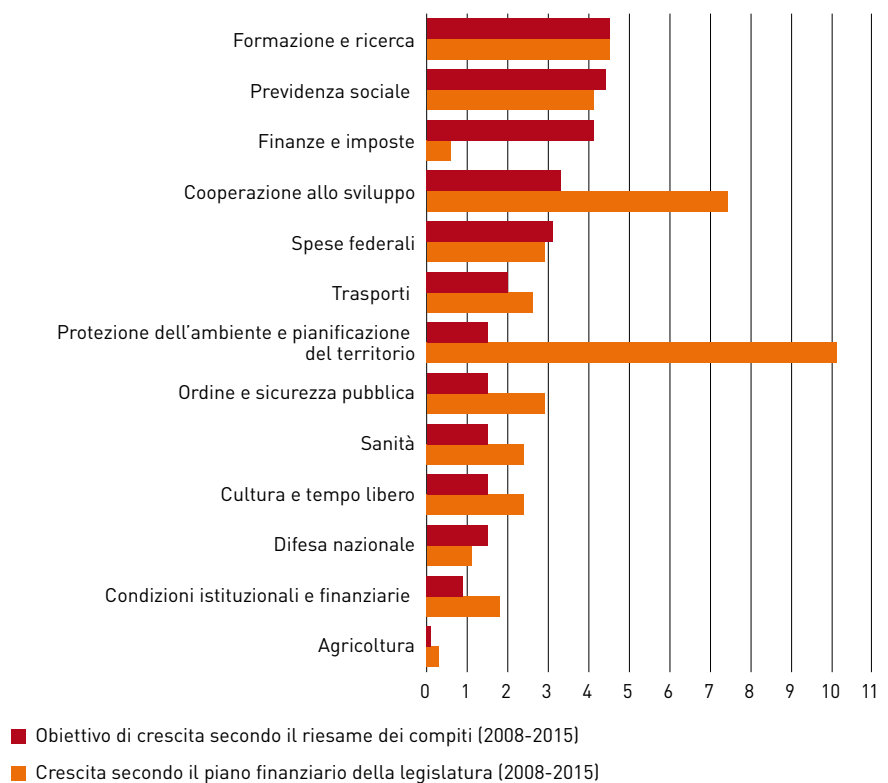
Mentre la crescita globale del budget («Spese dello Stato») resta nei limiti fissati, appaiono divari importanti in alcuni settori. Le differenze sono particolarmente significative nell'aiuto allo sviluppo e nella protezione dell'ambiente. In quest'ultimo settore, lo scarto si spiega con l'introduzione della tassa sul diossido di carbonio, che non era stata prevista inizialmente. Mentre i valori chiave sono stati sistematicamente superati per i compiti di importanza minore, il quadro è rispettato per i compiti essenziali. Le spese supplementari rispetto ai valori previsti sono innanzitutto compensati nel settore delle finanze e delle imposte. In quest'ultimo settore, la riduzione del debito operata negli scorsi anni (20 miliardi dal 2005) e il basso livello dei tassi d'interesse hanno permesso di realizzare dei risparmi dell'ordine di 1,5 miliardi di franchi sugli interessi passivi. Il margine di spesa ha favorito in particolare l'aiuto allo sviluppo.

#### Grafico 5

► Il budget globale e i principali settori di compiti aumenteranno in base agli obiettivi fino al 2015. Scarti relativamente importanti sono stati rilevati nel settore dell'ambiente a seguito dell'introduzione della tassa sul CO<sub>2</sub>, nonché nel settore della cooperazione allo sviluppo (aumento dell'aiuto allo sviluppo). Il grafico non tiene conto dell'aumento delle risorse destinate all'esercito.

#### Crescita prevista dei settori di spesa della Confederazione

Crescita annuale media per il periodo dal 2008 al 2015



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2011), piano finanziario della legislatura 2013-2015.

Durante questa legislatura, il Consiglio federale fisserà i nuovi tassi di crescita previsti per i prossimi otto/dieci anni. Anche il profilo delle priorità sarà passato in rassegna: le attività dello Stato che hanno un impatto positivo sulla crescita e il benessere – in particolare gli investimenti nella formazione, la ricerca e l'innovazione, nonché le infrastrutture di trasporto – saranno tenute maggiormente in considerazione.

► Riforme strutturali per attuare il riesame dei compiti

Le riforme strutturali sono uno degli strumenti che permettono di raggiungere i tassi di crescita previsti e di stabilire delle priorità. Il Consiglio federale ha preparato un pacchetto di riforme strutturali, costantemente aggiornato e allegato ai conti pubblici. Una parte delle riforme sarebbero state integrate in un programma di consolidamento inizialmente pianificato per gli anni 2012/2013. Nel frattempo questo programma di consolidamento è stato sospeso dal Parlamento.

Una recente mozione parlamentare chiede al Consiglio federale di proseguire l'esame dei compiti e di presentare entro la fine del 2012 un messaggio globale con le proposte di riforma. L'obiettivo a lungo termine tende ad uno sgravio durevole delle finanze federali. Gli sgravi devono essere utilizzati per ridurre il debito o, in casi isolati, servire a finanziare nuovi compiti aventi "una priorità elevata" (Mozione Esame dei compiti della Confederazione 11.3317).

## Conclusioni e commento

► Con una crescita moderata delle spese e con una definizione delle priorità, si può evitare un programma di consolidamento e tagli in tutti i settori

Le decisioni dei prossimi mesi segneranno l'evoluzione a medio termine del budget federale. Il loro orizzonte si estende talvolta fino al 2017, dunque oltre l'attuale legislatura. Per sapere se potranno essere applicati, dipenderà dalla situazione nella quale si troverà il budget federale a quel momento. Nella ricerca e nella formazione, nell'agricoltura, l'aiuto allo sviluppo e i trasporti, non sono esclusi tagli nei bilanci annuali. Se si vogliono evitare simili tagli – operati ad esempio nell'ambito di un programma di consolidamento – il budget federale dovrà rispettare i parametri richiesti dal freno all'indebitamento. Di conseguenza, la crescita delle spese dovrà essere moderata nel complesso, certamente più moderata in ogni caso di quanto è previsto o prevedibile oggi.

### Si possono evitare tagli lineari

Esistono due possibilità per allestire un budget federale conforme al freno all'indebitamento: prevedere misure di consolidamento o fissare delle priorità. La seconda via è preferibile per varie ragioni. I programmi di consolidamento sono impopolari, poiché funzionano sovente secondo il principio della simmetria dei sacrifici e prevedono tagli lineari in tutti i settori. Occorre fissare preventivamente delle priorità al capitolo delle spese per evitare di dover adottare "misure urgenti" affrettate – e spesso poco efficaci – per rispettare le esigenze del freno all'indebitamento.

Dal punto di vista dell'economia, i decreti finanziari dovrebbero fissare le priorità nei seguenti settori:

### ► Impegno maggiore a favore dei politecnici federali e dei settori MINT

La qualità della formazione e della ricerca è primordiale per la Svizzera e la sua economia. La volontà del Consiglio federale di farne una priorità e di continuare ad impegnarsi finanziariamente a favore della formazione e della ricerca merita di essere salutata. La crescita delle spese prevista nel nuovo messaggio FRI si situa al disotto delle cifre degli anni precedenti, ma è anche vero che queste spese sono fortemente progredite negli ultimi anni. Dopo aumenti di spesa tra il 5 e il 6%, il tasso di crescita annuale diminuirà a quasi il 4%, anche se la crescita annua si stabilisce al 4,5% in media per il 2008-2015. Con queste cifre, il settore della formazione e della ricerca registra la maggiore espansione se paragonato a quella dei grandi gruppi di compiti. Tenuto conto del sensibile aumento del numero degli studenti e della penuria di personale qualificato nei settori della matematica, dell'informatica, delle

scienze naturali e tecniche (MINT), si pone tuttavia la questione se l'impegno della Confederazione non debba ulteriormente essere rafforzato in maniera mirata. Esso dovrebbe favorire principalmente gli istituti politecnici federali e il settore MINT, dove la Confederazione potrebbe svolgere un'azione di pilotaggio (CTI, scuole universitarie professionali). Per ragioni di sicurezza della pianificazione, converrebbe optare inoltre per una crescita più regolare delle spese FRI rispetto a quanto previsto dal Consiglio federale. Rafforzare ulteriormente il peso della formazione e della ricerca implica tuttavia di porre un freno all'aumento delle spese in altri settori di compiti.

#### ► **Compensazioni nell'aiuto allo sviluppo e nell'agricoltura**

Per rispettare il freno all'indebitamento, l'economia preconizza compensazioni nell'aiuto allo sviluppo e nell'agricoltura. Nel settore dell'aiuto allo sviluppo, i tassi di crescita estremamente elevati delle spese, talvolta di oltre il 9% all'anno, per un volume già sostanziale di 3 miliardi di franchi, hanno per effetto di impedire la crescita di altri settori e di metterne alcuni sotto pressione. Da un punto di vista puramente materiale, ci si può chiedere se un aumento così forte delle spese in un lasso di tempo così corto sia giudizioso e se l'obiettivo (ammontare dell'aiuto allo sviluppo corrispondente allo 0,5% del reddito nazionale lordo della Svizzera) non possa essere raggiunto a scadenza più lunga. Estendere l'aumento dell'aiuto allo sviluppo su un periodo più lungo garantirebbe che i fondi vengano utilizzati con efficacia. I fondi destinati all'aiuto allo sviluppo continuano ad aumentare: dal 2002, essi sono aumentati del 60%. Convertita in dollari, la crescita delle spese ha raggiunto quasi il 150%.

Nell'agricoltura si stanno realizzando delle riforme strutturali, ma a piccole dosi e senza avere l'effetto di sgravare il budget della Confederazione. Nel messaggio sulla politica agricola 2014-2017, la politica attuale è essenzialmente – secondo il parere dell'economia – prolungata di quattro anni supplementari. Anche se il numero di aziende agricole diminuisce tra l'1,5 e il 2% all'anno, le spese della Confederazione rimangono invariate a 3 miliardi di franchi. Esistono dei potenziali di risparmio. La soglia d'accesso ai pagamenti diretti potrebbe ad esempio essere aumentata senza che si dovrebbe temere una levata di scudi nel settore agricolo. Alcune inchieste hanno mostrato che già da anni il mantenimento delle aziende agricole di piccola dimensione in numerose regioni della Svizzera, in particolare nell'Altipiano, non si giustifica in nome degli obiettivi iscritti nell'articolo costituzionale sull'agricoltura. Visto che le sovvenzioni agricole in Svizzera sono nettamente più elevate rispetto alla media europea, le spese dovrebbero diminuire nelle stesse proporzioni dei cambiamenti strutturali a cui si assiste nell'agricoltura.

#### ► **Decreto di pianificazione sull'esercito**

L'esercito non può dimenticare che le decisioni parlamentari e le incidenze finanziarie sono indissociabili e che non è possibile tener conto di uno solo di questi due aspetti. Il Parlamento non si è affatto preoccupato delle realtà budgetarie al momento dell'adozione del decreto di pianificazione. Era prevedibile che un aumento delle spese di simile portata (600 milioni di franchi) non potesse essere iscritto a budget senza altra forma di compensazione. E' deplorabile che i calcoli vengano fatti soltanto ora. Il Consiglio federale propone ora una via mediana, aumentando il budget dell'esercito di 300 milioni di franchi, ossia meno fortemente di quanto chiede il Parlamento e rinviando l'acquisto di nuovi aerei da combattimento. Finanziariamente, la pressione sul budget dovrebbe pertanto diminuire.

► Il riesame dei compiti concerne anche i piccoli settori di compiti della Confederazione. Finora non è stata intrapresa nessuna riforma a questo livello

### **Stabilire delle priorità, anche nei gruppi di compiti più modesti**

Infine, ci si chiede se la politica finanziaria della Confederazione non debba fissare maggiormente delle priorità. Il Consiglio federale l'ha auspicato nell'ambito del riesame dei compiti, ma questa via dovrebbe essere seguita in maniera ancora più rigorosa. Il confronto fra i tassi di crescita attuali e i tassi di crescita previsti mostra - e questo non è un caso - che i compiti della Confederazione di minore importanza registrano un aumento delle spese più elevato del previsto. Questa constatazione lascia tuttavia intendere che si considera ancora troppo spesso che tutto sia importante e che dei sacrifici non siano necessari, sebbene dei risparmi in alcuni settori potrebbero essere opportuni. Come mostrano le esperienze realizzate con l'ultimo programma di consolidamento (PCO 12/13), spetta al Consiglio federale e al Parlamento prendere delle misure. Nell'ultimo PCO, il Consiglio federale aveva volontariamente operato dei risparmi in alcuni settori (tra cui la cultura). Ora, il Parlamento ha appena respinto l'integralità del progetto di riforma che consisteva in una serie di piccole misure.

Il riesame dei compiti resta tuttavia un progetto importante, anche se di difficile applicazione, poiché esso fissa delle priorità che influenzano il budget di conseguenza. Se il Parlamento fosse disposto a seguire questa strada, come ha recentemente confermato trasmettendo la mozione sul riesame dei compiti, non si può che rallegrarsene.

► Risanare durevolmente l'Al a livello di prestazioni e mettere rapidamente in esame la 12a revisione dell'AVS

### **Riforme essenziali nelle assicurazioni sociali e nei trasporti**

Anche se le riforme nei piccoli settori di compiti non devono essere trascurate, gli orientamenti che saranno posti nei grandi settori di compiti saranno decisivi. Alcuni importanti dossier attendono il Parlamento. Il primo di questi è quello relativo alle assicurazioni sociali. L'Al deve essere risanata durevolmente dal lato delle prestazioni, in modo da orientarsi su una base finanziaria stabile quando, nel 2017, il finanziamento aggiuntivo dell'Al attraverso l'IVA giungerà a scadenza. Il progetto necessario per questo, la revisione 6b dell'Al attualmente in discussione, deve essere portato a termine con questo obiettivo. Un secondo dossier, cruciale per l'evoluzione a lungo termine del budget della Confederazione, è quello della 12a revisione dell'AVS. Più si tarderà a presentare un progetto di revisione, più esso costerà caro. Le prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche, che il Consiglio federale ha pubblicato con il Piano finanziario della legislatura, lo mostrano chiaramente. L'introduzione di un freno all'indebitamento nelle assicurazioni sociali, chiesto da tempo dall'economia, potrebbe rappresentare una soluzione transitoria e facilitare le ulteriori riforme. Infine, anche nel dossier sulla sanità, è urgente avviare delle riforme se si vogliono contenere durevolmente i costi.

► Maggiore partecipazione dagli utenti nei trasporti e nella formazione. Nessun nuovo fondo per la ferrovia

Nel settore dei *trasporti* bisogna aumentare la partecipazione finanziaria degli utenti e creare un'unica fonte di finanziamento. Quest'ultimo obiettivo significa che il finanziamento dei trasporti, in particolare della ferrovia, deve provenire da un'unica fonte, e non da diverse fonti con priorità differenti e mezzi in parte vincolati. Nel settore della ferrovia, il progetto FAIF pone le basi per un simile cambiamento del sistema, sempre che le esigenze di politica finanziaria del Consiglio federale siano rispettate e che si rinunci ad ogni aumento d'imposta. Anche il trasferimento del finanziamento della ferrovia nel budget ordinario della Confederazione sarebbe concepibile; questa soluzione è preferibile sotto diversi punti di vista. Una nuova edizione del fondo FTP - un fondo molto indebitato nei confronti della Confederazione, il cui rimborso è stato ritardato di oltre un decennio dal mondo politico - dovrà essere assolutamente escluso in futuro.



Anche nel campo della *formazione*, la qualità dovrà essere preferita alla quantità. Le spese a favore della formazione sono fortemente aumentate negli scorsi anni e un aumento dei mezzi non significa necessariamente un miglioramento della qualità. Come per i trasporti, bisognerebbe aumentare la partecipazione degli "utenti" al finanziamento del sistema di formazione (tasse di studio). L'eccellenza internazionale ad un prezzo discount non deve più costituire una strategia a lungo termine.

► Una fiscalità attrattiva garantisce il substrato fiscale

#### **Misure necessarie nella fiscalità delle imprese**

Per quanto concerne le entrate, un obiettivo è prioritario: il mantenimento dell'attrattività della Svizzera in materia di fiscalità delle imprese. In questo settore, la Svizzera dovrà lavorare duramente nei prossimi anni. Ne va del mantenimento non solo dei posti di lavoro, ma anche del substrato fiscale; le somme in gioco sono considerevoli. Se la Svizzera intende rimanere fiscalmente attrattiva per le società internazionali, la Confederazione e i Cantoni non potranno fare a meno di riforme. In quest'ottica, bisogna creare un margine di manovra finanziaria in modo da offrire loro un clima favorevole.

► La riforma dell'imposizione della coppia deve attendere

In questo contesto, i progetti tendenti a migliorare l'imposizione delle persone fisiche a livello della Confederazione dovranno attendere. Non è possibile, nella situazione attuale, finanziare una riforma dell'imposizione della coppia che si tradurrebbe in una diminuzione delle entrate di 1,3 miliardi di franchi all'anno. Occorre preliminarmente creare delle basi adeguate in materia di entrate, basi tra le quali figura giustamente, in buona posizione, la preservazione della base fiscale attuale nel settore dell'imposta sulle persone giuridiche, che è minacciata a medio termine. Se non si intraprendono riforme efficaci e chiaramente mirate dell'imposizione delle imprese, nessun'altra riforma per le persone fisiche non sarà possibile, anche se giustificata da un punto di vista dei contenuti.

#### **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