

Controllo delle spese dello Stato

Economia pubblica

4 luglio 2003

Numero 12

dossier politica

Lotta contro la « sovvenzionite »

Cartellino giallo per l'evoluzione attuale delle spese

Le spese del settore dell'economia pubblica sono leggermente aumentate nel 2000, mentre le spese totali delle collettività pubbliche e delle assicurazioni sociali sono progredite dell'1,6%. Il settore di compiti dell'economia pubblica ha assorbito il 4,4% delle spese totali consolidate, ossia un mezzo per cento in meno rispetto al 1990. Secondo il Concetto delle spese, un obiettivo di spesa di -2,5% all'anno per quanto concerne l'economia pubblica fino al 2010 dovrebbe essere realizzabile. Rispetto alle spese totali (obiettivo 1,8%), non viene qui proposto un rallentamento delle spese, bensì piuttosto una diminuzione effettiva.

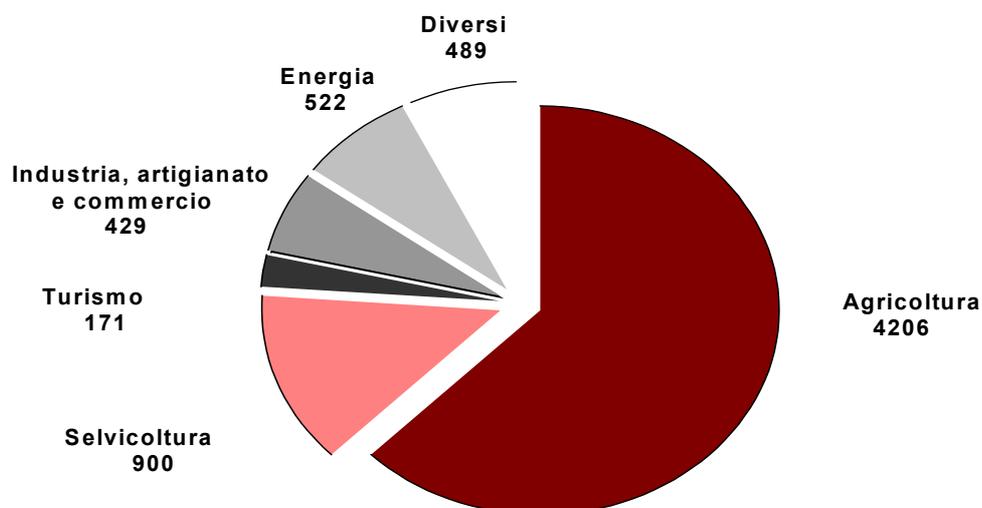
Molteplicità dei sussidi: l'agricoltura principale beneficiaria

La maggioranza delle spese nel settore dell'economia pubblica è destinata all'*agricoltura*. La Confederazione ne finanzia circa il 90%. Per quanto concerne la garanzia dei prezzi e dello smercio, la tendenza è al ribasso, ma le spese

hanno ancora raggiunto gli 1,1 miliardi di franchi, di cui due buoni terzi per il settore del latte. E' in corso un trasferimento in direzione dei redditi diretti. Le spese per i pagamenti diretti generali ammontano a 1,8 miliardi, mentre i pagamenti diretti ecologici e le misure di protezione dell'ambiente (per moderare il ricorso ai concimi ad esempio) rappresentano circa 0,4 miliardi. Le spese per il miglioramento delle basi di produzione raggiungono gli 0,3 miliardi e comprendono in particolare i prestiti senza interessi concessi alle aziende agricole. Infine, 0,1 miliardi sono destinati ogni anno alle attività di consiglio e alla ricerca (sei istituti di ricerca agricola), nonché alle misure sociali (assegni familiari in particolare).

Per quanto concerne le altre spese del settore dell'economia pubblica, 0,9 miliardi concernono la selvicoltura (manutenzione delle foreste, misure di sfruttamento e miglioramento delle strutture). Progetti di utilizzazione razionale dell'energia, misure di promozione

Ripartizione delle spese per funzione (2000, in mio.fr.)



Fonte : AFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2000

tendenti a rafforzare le strutture economiche regionali – nelle regioni di montagna ad esempio – nei settori del turismo (0,2 mia fr.), nonché le spese nel settore dell'industria, dell'artigianato e del commercio (0,4 mia fr.) hanno assorbito fondi considerevoli. L'ultima voce comprende in particolare a livello della Confederazione la garanzia dei rischi all'esportazione e la ricerca applicata. La messa a disposizione del capitale di dotazione, per le banche cantonali ad esempio, è integrata nella voce *diversi* (0,5 mia).

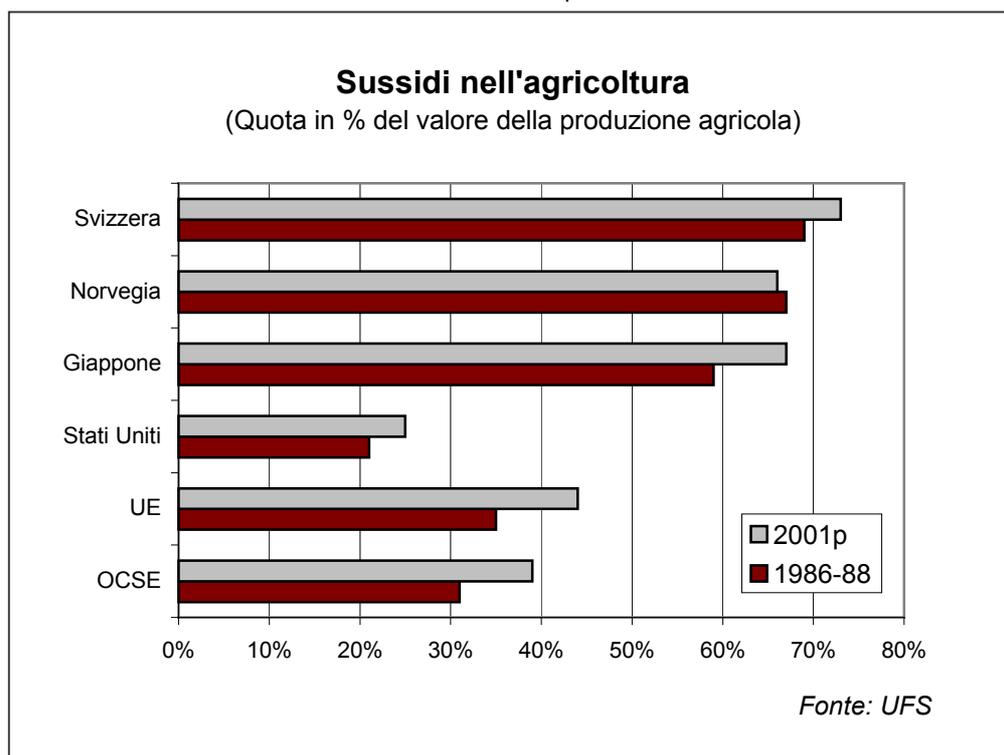
Evoluzione delle spese: sussidi raddoppiati per le aziende agricole

Evoluzione attuale

Fra il 1990 e il 1999 le spese destinate all'agricoltura sono aumentate del 50% circa, nonostante le riforme strutturali. Questa progressione è estrema se paragonata ad altri gruppi di compiti. Nel 1996, popolo e Cantoni hanno chiaramente approvato un riorientamento della politica agricola. L'agricoltura deve così fornire prestazioni di utilità generale che non siano finanziate attraverso la vendita di prodotti agricoli, bensì in altre parole dal mercato. La garanzia dell'approvvigionamento, la salvaguardia del paesaggio rurale nonché l'occupazione decentralizzata del territorio sono dunque compensate dai pagamenti diretti.

Parallelamente, lo Stato dovrebbe ritirarsi dal mercato, abbandonando progressivamente le garanzie di prezzo e di smercio dei prodotti. I prezzi, la quantità, ma anche la qualità dei prodotti dovrebbero in futuro essere determinate dalla domanda, vale a dire dai consumatori e non dalla pianificazione nazionale. L'idea è di giungere così a creare una base solida per aumentare la competitività dell'agricoltura svizzera. Ma il livello attuale dei sussidi mostra che le riforme previste sono lungi dall'essere realizzate. Dal momento che le aziende agricole sono attualmente circa 70'000, ciò significa che lo Stato inietta nell'agricoltura più di 60 000 franchi in media all'anno per azienda agricola. Questa cifra rappresenta quasi il doppio di quella del 1990, dove si contavano ancora circa 93 000 aziende. Nel confronto con altri paesi dell'OCSE, i costi economici di sostegno all'agricoltura in Svizzera restano molto elevati.

Negli altri settori, l'evoluzione delle spese si è rivelata molto variabile. Occorre sottolineare che, in generale, le spese per la *selvicoltura* sono considerevolmente regredite nel corso degli anni '90; questa constatazione non tiene conto delle spese straordinarie legate ai danni causati dall'uragano "Lothar". Le spese a favore *dell'industria, dell'artigianato e del commercio* sono evolute moderatamente. La forte crescita dei contributi per la ricerca applicata nel settore privato ha compensato la soppressione dei sussidi pubblici per la copertura del rischio d'esportazione. Le spese nei settori dell'*energia* e del *turismo* sono per contro fortemente aumentate.



Tendenza

L'evoluzione delle spese nel settore dell'economia pubblica dipenderà principalmente dalle sovvenzioni agricole. Nei prossimi anni, secondo il piano finanziario della Confederazione, il numero di persone occupate nell'agricoltura diminuirà del 2,5 - 3% all'anno. Ciò nonostante, il piano finanziario della Confederazione 2004-2006 prevede circa 4 mia fr. all'anno per l'agricoltura con una progressione annua media dello 0,2%. Il Consiglio federale intende evitare un'accelerazione dei cambiamenti strutturali che vanno al di là di ciò che può essere considerato come socialmente sopportabile.

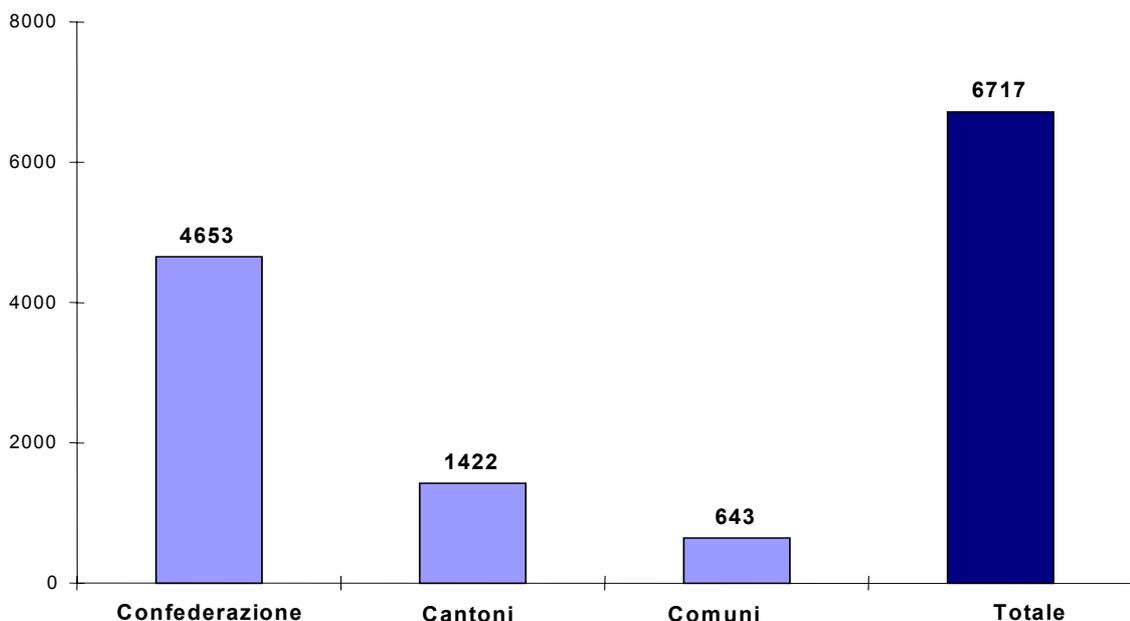
L'evoluzione a medio termine è evidenziata dal nuovo contesto dei pagamenti di 14,1 mia fr. per il periodo 2004-2007 deciso dal Parlamento. Questo nuovo pacchetto è destinato alla messa in vigore della politica agricola 2007. Esso copre l'87% di tutte le spese destinate all'agricoltura. A ciò vengono ad aggiungersi le spese per la ricerca e le misure destinate ad alleviare il mercato in presenza di situazioni urgenti come la crisi dell'ESB (il morbo della mucca pazza). Le misure di risparmio destinate a risanare le finanze federali non sono comprese in questo ventaglio di spese. Il Parlamento discuterà nell'autunno 2003 in merito ai tagli per un importo di 310 mio.fr. in totale per il periodo 2004-2006 (160 mio. nel 2006).

Differenze sensibili appaiono nelle sotto-rubriche del

gruppo di compiti del settore *agricoltura*. Le spese dedicate al miglioramento delle basi della produzione (crediti d'investimento, miglioramento delle strutture, lotta contro le epizozie) aumenteranno secondo il piano finanziario del 2,9% all'anno fino al 2006. Le risorse finanziarie supplementari messe a disposizione sono da porre in relazione con la revisione della legge sull'agricoltura che prevede l'estensione del settore di compiti *miglioramento delle strutture* (in particolare il ripristino dei miglioramenti finanziari). I crediti d'investimento e l'eliminazione dei rifiuti provenienti dalle carni assorbiranno così maggiori risorse. Le spese dedicate ai pagamenti diretti e alle misure sociali registreranno fino al 2006 una crescita moderata dello 0,6% in media. Per contro, le misure previste per appoggiare il mercato diminuiranno del 4,1% in media all'anno. Questa evoluzione traduce il trasferimento degli interventi sul mercato ai sussidi diretti sui redditi e di conseguenza l'auspicata separazione fra la politica dei prezzi e quella dei redditi. La diminuzione assai timida dei sostegni al mercato e l'aumento delle spese dell'agricoltura fanno tuttavia temere che l'agricoltura svizzera non sia sufficientemente competitiva. Così, la pressione all'aumento dei sussidi dovrebbe aumentare.

Secondo il piano finanziario, i mezzi messi a disposizione degli altri settori del gruppo di compiti *economia pubblica*

Ripartizione delle spese per livelli statali (2000, in mio.fr.)



Fonte: AFF, *Finanze pubbliche in Svizzera 2000*

dovrebbero aumentare di circa il 2,3% all'anno. Il piano finanziario giustifica il continuo aumento delle spese a causa delle crescenti necessità nei settori dell'energia (prestiti alle aziende elettriche per gli investimenti non ammortizzabili) e dell'industria, delle arti e mestieri e del commercio (promozione della ricerca applicata del settore privato). Per contro, le spese per la selvicoltura dovrebbero diminuire, poiché i crediti destinati a porre riparo ai danni provocati dall'uragano Lothar potranno nuovamente essere ridotti a partire dal 2004.

Nuove richieste nei settori del turismo e della politica regionale fanno lievitare le spese. Nel mese di maggio del 2003, il Consiglio Nazionale ha deciso di mantenere i crediti per il settore alberghiero (100 mio. fr.) nonché gli aiuti finanziari destinati a promuovere l'innovazione e la cooperazione nel settore turistico (35 mio.) per il periodo dal 2003 al 2007. Il Consiglio degli Stati ha inoltre approvato il progetto di proroga del tasso speciale di IVA applicato alle prestazioni dell'industria della ristorazione. Bisogna inoltre attendersi ulteriori richieste di sostegno per le energie rinnovabili tramite una nuova tassa. Il progetto di promozione del sito « Nuova politica regionale (NPR) » ha lo scopo di promuovere i processi d'innovazione in tutta la Svizzera. A questo scopo, si tratta di offrire un ventaglio diversificato di tecnologia e servizi nonché un'infrastruttura efficace. Infine, alcuni speculano sul regolamento da parte dello Stato delle spese d'infrastruttura non coperte, in particolare per il mantenimento degli uffici postali.

Il progetto del programma d'alleggerimento 2003 della Confederazione prevede nei settori del credito alberghiero e della promozione della piazza economica risparmi per 24 milioni di franchi entro il 2006. Considerato che questa voce concerne necessità che sono piuttosto auspicabili, i tagli sono qui modesti. I risparmi previsti nei settori della selvicoltura (50 mio.fr.) e dell'energia (55 mio.fr. per la promozione delle energie alternative) costituiscono un peso più importante.

Dal momento che i settori parziali evolvono in maniera disuguale, le spese per l'insieme del gruppo di compiti *economia pubblica* dovrebbero aumentare moderatamente. Se le linee direttive e le misure tracciate nel Concetto delle spese vengono applicate, dovrebbe essere possibile ridurre le spese di questo settore del 2,5% in media.

Cartellino giallo per l'evoluzione effettiva delle spese

Le spese dei poteri pubblici per il settore dell'economia pubblica sono aumentate dello 0,1% rispetto al 2000. Questa crescita è nettamente superiore all'obiettivo di -2,5% all'anno definito nel Concetto delle spese, ma inferiore all'attesa tendenza dell'1%. Ciò equivale ad un cartellino giallo. L'evoluzione delle spese per l'anno in rassegna è inferiore alla crescita media del 2,3% all'anno registrata fra il 1990 e il 1999.

La progressione moderata constatata nel 2000 è il risultato di evoluzioni contraddittorie. Rispetto al 1999, le spese riservate all'agricoltura sono diminuite di un decimo circa. Questa diminuzione è dovuta al picco di pagamenti del 1999 associato al passaggio al nuovo regime del mercato del latte con la liquidazione dell'Unione svizzera del formaggio SA. Il trasferimento della garanzia dei prezzi e dello smercio verso i pagamenti diretti spiega in parte questa riduzione delle spese. Soltanto le spese legate al miglioramento delle basi di produzione (in particolare i crediti d'investimento agricoli) sono aumentate della metà.

Le altre sotto-rubriche del gruppo di compiti *economia pubblica* hanno registrato netti aumenti delle spese. Le ragioni di queste spese supplementari sono in particolare legate ai costi provocati dall'uragano Lothar nella selvicoltura e alle perdite subite sulle cauzioni della Società svizzera di credito alberghiero (SCH).

L'evoluzione attuale delle spese non va nella direzione dell'obiettivo prefissato. Per questo le linee direttive definite nel Concetto delle spese tracciano sempre la strada da seguire in materia di riforme ai sensi di una politica finanziaria sopportabile a lungo termine.

Mercati più aperti – minor mantenimento delle strutture

Bisogna continuare con determinazione ed accelerare la riforma nel campo dell'agricoltura. Nell'interesse dei consumatori e degli altri settori economici, l'agricoltura svizzera deve maggiormente integrare i meccanismi del mercato ed aprirsi all'estero. In effetti, l'evoluzione osservata a livello internazionale (OMC, UE) mostra un'apertura crescente dei mercati e un continuo intensificarsi della concorrenza. L'abolizione delle misure di protezione contro i prodotti stranieri costituisce pure un contributo maggiore della Svizzera all'integrazione dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale. Nel

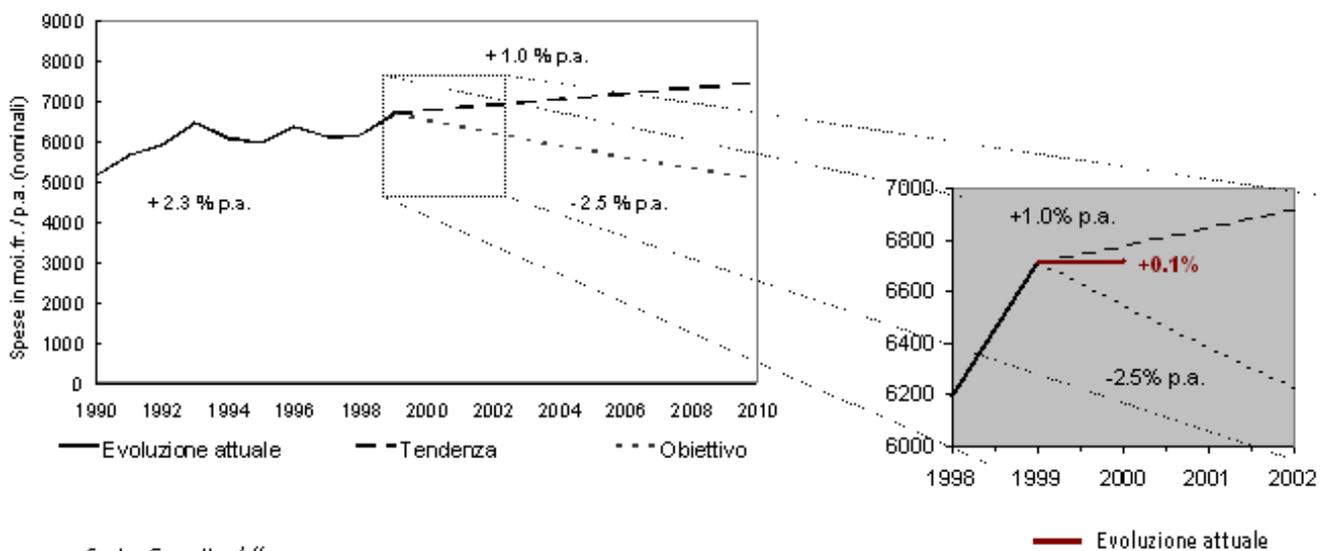
settore dell'agricoltura, il processo di riforme deve quindi condurre ad un adattamento più spinto delle strutture (aziende più grandi e più ecologiche, ma meno numerose). Se questa evoluzione dovesse provocare "casi sociali", bisognerebbe prevedere dei fondi per misure d'accompagnamento sociali di durata limitata. Ma con l'atteso calo del numero di aziende, bisogna pensare ad un ritiro almeno parziale dello Stato; a lungo termine, bisognerà rinunciare completamente agli interventi diretti sui mercati. Nell'agricoltura, le prestazioni non commercializzate, legate ad un luogo ed effettuate a favore della società devono continuare ad essere remunerate attraverso i pagamenti diretti. L'ammontare di questi versamenti è da ridefinire periodicamente; occorre concedere un'attenzione particolare alle regioni di montagna. Agendo in questo modo, bisogna garantire che le prestazioni del servizio pubblico nel settore dell'agricoltura siano realizzate al minor costo. Ma bisogna stare attenti a che soltanto la produzione di beni pubblici sia remunerata. Così i prodotti "bio" non devono essere sussidiati, e la loro remunerazione deve avvenire attraverso il mercato. Il mezzo migliore per lo Stato per promuovere la produzione ecologica è di concepire una dichiarazione di prodotti e di provenienza ragionevole e compatibile con l'OMC; i consumatori avranno così la libera scelta.

Nel campo della *selvicoltura* bisogna optare per il mantenimento delle foreste in termini di superficie e in quanto ambiente naturale. La foresta costituisce una protezione contro le catastrofi naturali e deve essere presa in considerazione come fattore determinante nella politica climatica. E' importante ridurre il ruolo dello Stato allo stretto vitale e prevedere una ripartizione adeguata delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni.

Nel campo dell'*energia*, bisogna privilegiare le misure volontarie adottate dagli ambienti economici e dagli altri ambienti interessati per raggiungere gli obiettivi della protezione dell'ambiente. Le risorse pubbliche devono dunque essere utilizzate essenzialmente per compiti di coordinamento, ma il ricorso a questi fondi deve essere chiaramente delimitato.

Per rafforzare la competitività ed evitare le distorsioni tra i diversi rami economici, bisogna rinunciare alle misure che favoriscono il mantenimento delle strutture e gli interventi dello Stato nei settori dell'*industria*, dell'*artigianato* e del *commercio*, nonché del *turismo*. Gli strumenti di politica regionale impiegati nella politica strutturale devono essere sostituiti dal sistema applicato nell'ambito della nuova perequazione finanziaria (NPC).

Evolutione delle spese per l'economia pubblica 2000: cartellino giallo



Bisogna rispettare i principi di una sana politica economica per quanto concerne la tecnologia, il turismo, l'economia regionale, la copertura dei rischi d'esportazione e le banche cantonali. In effetti, nel tempo, è questo il solo mezzo per proteggere il contribuente contro cattive sorprese finanziarie. Per quanto concerne i servizi postali, lo Stato deve continuare a definire esigenze minime per la garanzia del servizio di base. Quest'ultima non deve tuttavia essere forzosamente assicurata da un'azienda statale; essa può esserlo da parte di concorrenti o di partner della Posta. Le proposte che tendono ad un servizio che va oltre un servizio di base per quanto concerne i servizi postali e che sono giustificate sul piano economico devono essere finanziate direttamente dalle collettività pubbliche interessate, grazie alla maggior autonomia finanziaria derivante dalla NPC.

Commento

Il gruppo di compiti *economia pubblica* racchiude veri potenziali di risparmio. Esaurendoli, si giungerebbe secondo il Concetto delle spese a ridurre i costi del 2,5% all'anno entro il 2010. Per principio ciò è possibile, tanto più che si tratta per numerose attività dello Stato di interventi sul mercato che si traducono in distorsioni della concorrenza e in misure di mantenimento di strutture che indeboliscono più la competitività di quanto non la rafforzino. Per contro, il piano finanziario della Confederazione prevede una nuova crescita delle spese che dovrebbe leggermente diminuire a favore del programma d'alleggerimento di bilancio 2003. I possibili risparmi nel settore del turismo nonché in quello dell'industria, dell'artigianato e del commercio saranno tuttavia relativamente modesti.

Nell'agricoltura è prevista solo una debole crescita delle spese nei prossimi anni. Con la diminuzione del numero di aziende agricole, dovrebbe tuttavia essere possibile ridurre almeno in parte l'impegno finanziario dello Stato. A lungo termine, bisognerebbe rinunciare totalmente agli interventi diretti sui mercati. Bisogna tendere verso un numero minore di aziende agricole, ma più efficaci che dispongano inoltre di un margine di manovra per metodi di produzione ecologica. Per contro, le prestazioni dell'agricoltura a favore dell'economia generale devono essere compensate dai pagamenti diretti. Ma questi ultimi non dovrebbero incidere sulle strutture, dovrebbero cioè rispondere al principio "prestazioni-contro-prestazioni". *economiesuisse* ritiene che la fissazione di limiti per il versamento dei pagamenti diretti a carattere sociale e motivata da ragioni politiche sarebbe estranea al nostro

sistema. La Federazione delle imprese svizzere sostiene misure d'accompagnamento sociali di durata limitata al fine di attenuare i cambiamenti strutturali effettivi per gli interessati. Essa è favorevole all'abbandono del contingentamento del latte, poiché quest'ultimo libera l'economia del latte da un regolamento troppo rigido. La liberalizzazione comporta inoltre il passaggio progressivo alla messa all'asta dei contingenti d'importazione di carne. Questa pratica crea trasparenza e apre il mercato a tutti gli attori.

Nel campo del turismo, nonché in quello dell'industria, dell'artigianato e del commercio, il Concetto delle spese propone di evitare sovvenzioni che tendano al mantenimento delle strutture, misura questa che comporta un notevole potenziale di risparmio.

Esso rifiuta in particolare le sovvenzioni federali destinate al mantenimento di impieghi postali per l'insieme del territorio. Il nuovo regime di perequazione finanziaria tiene conto delle particolarità regionali. E' dunque importante evitare il moltiplicarsi degli strumenti di politica regionale. Per principio, è opportuno distinguere chiaramente fra ciò che è necessario e ciò che è auspicabile.