

# Cambiamento epocale per le finanze pubbliche

## dossierpolitica

19 novembre 2012 Numero 23

**Politica budgetaria** Il budget della Confederazione sarà probabilmente eccedentario anche nel 2012. Questo risultato non è tuttavia dovuto ad un aumento delle entrate, come negli anni precedenti, bensì a una diminuzione delle uscite. Per il 2013, è atteso un deficit di poco conforme al freno all'indebitamento. In seguito, le finanze pubbliche dovrebbero oscillare tra le cifre nere e le cifre rosse. La riserva finanziaria costituita grazie alla riduzione del debito nel corso degli ultimi anni è esaurita. Sono però previsti oneri supplementari e nuovi compiti. Per garantire l'equilibrio finanziario e creare nuovi margini di manovra si prevede un pacchetto di consolidamento e un riesame dei compiti. Un rallentamento congiunturale durevole avrebbe gravi conseguenze sulle finanze pubbliche.

### La posizione di economiessuisse

▶ Grazie al freno all'indebitamento, il preventivo 2013 è appena sufficiente. Bisogna dunque rispettare il limite di spesa fissato dalla commissione delle finanze.

▶ L'equilibrio dei conti a medio termine richiede correzioni dal lato delle spese. Il pacchetto di consolidamento e di riesame dei compiti 2014 – che dovrà essere esteso secondo l'evoluzione congiunturale e l'importanza degli oneri supplementari – sta alla base di questi aggiustamenti.

▶ Per garantire un margine di manovra durevole, occorre dare chiare priorità in materia di spese. Il riesame dei compiti chiesto dal Parlamento dev'essere realizzato in quest'ottica.

▶ Bisogna sfruttare sistematicamente tutte le possibilità per ridurre l'indebitamento della Confederazione. L'eccedenza 2012 è stata ottenuta grazie alla riduzione del debito.



## Preventivo 2013: sufficiente grazie al freno all'indebitamento

### Disavanzo di 360 milioni di franchi

► Preventivo 2013 e piano finanziario 2014-2016

A differenza dell'anno scorso – dove era unicamente stato pubblicato il preventivo all'inizio della legislatura – quest'estate il Consiglio federale ha adottato contemporaneamente il preventivo e il piano finanziario. Il primo è valido per il 2013 e il secondo (non vincolante) per gli anni successivi fino alla fine del 2016.

► Autorizzato anche nel 2013 un disavanzo congiunturale di 500 milioni

Se il preventivo per l'anno in corso prevede ancora un risultato perfettamente equilibrato, il 2013 dovrebbe chiudersi nelle cifre rosse. Con entrate per 64,5 miliardi di franchi e spese per 64,8 miliardi, il preventivo 2013 presenta un deficit di 360 milioni di franchi. Il meccanismo di compensazione congiunturale del freno all'indebitamento permette tuttavia di realizzare un risultato positivo. In effetti, siccome il tasso normale di utilizzo dei fattori di produzione dell'economia svizzera non dovrebbe ancora essere raggiunto nel 2013, il freno all'indebitamento autorizza spese supplementari per ragioni congiunturali. Queste spese sono di circa 500 milioni di franchi e superano così il deficit preventivato. Ne risulta una debole eccedenza (strutturale) di 150 milioni.

### Proiezione 2012: eccedenza grazie a spese meno elevate del previsto

L'Amministrazione federale delle finanze procede a proiezioni per il periodo contabile in corso. Secondo l'ultima stima, che risale al mese di settembre, il budget della Confederazione chiuderà anche quest'anno con un'eccedenza. Il budget prevedeva un risultato equilibrato. Contrariamente agli anni precedenti, questo risultato positivo non è dovuto ad un miglioramento congiunturale e di conseguenza ad entrate più elevate; al contrario, queste ultime sono inferiori alle aspettative. L'eccedenza si spiega con una diminuzione delle uscite: non fosse che per il livello storico dei tassi di interesse, gli interessi passivi dovrebbero essere inferiori di circa 1 miliardo di franchi rispetto all'importo preventivato. Per quanto concerne la diminuzione delle entrate, l'Amministrazione federale delle finanze la spiega con il rallentamento dell'economia. La Confederazione ha rivisto al ribasso le previsioni per la crescita economica nominale e prevede attualmente un +1,3%, contro il precedente +1,7%.

► Crescita delle entrate dell'1,8%

### Modesta crescita delle entrate soprattutto grazie all'imposta preventiva

A causa della situazione economica, nel 2013 la progressione delle entrate rimarrà modesta. Il budget prevede una crescita dello 0,6%. Questo valore è troppo debole, poiché si basa sul budget 2012, i cui parametri determinanti per le entrate sono nel frattempo cambiati. L'aumento delle entrate effettivamente atteso dovrebbe situarsi all'1,8%, ossia una crescita leggermente inferiore a quella del PIL, stimata al 2%. Le riforme della fiscalità delle persone fisiche (imposta sul reddito) hanno ridotto le entrate di quasi 1 miliardo di franchi.

► Entrate dell'imposta preventiva in forte aumento nel 2012 e nel 2013

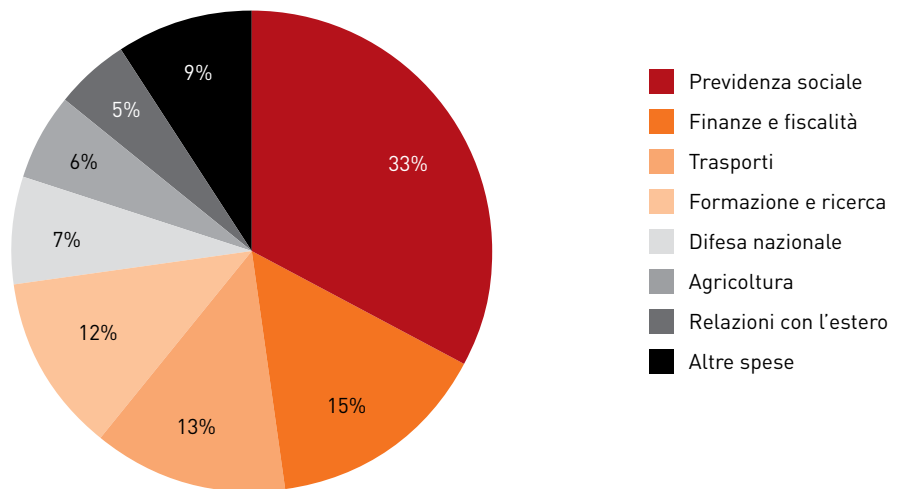
Il budget 2013 prevede una netta progressione dell'imposta preventiva, il cui gettito, come nel 2011 e durante l'anno in corso, dovrebbe essere molto elevato. L'aumento atteso per il 2013 è del 10%. Per contro, le entrate supplementari dell'imposta federale diretta e dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) dovrebbero aumentare più moderatamente, ossia di rispettivamente il 2%. Per quanto concerne l'imposta federale diretta, la crescita è in particolare dovuta all'imposta sugli utili (+4%). Le altre imposte e tasse rimangono per così dire stabili. L'abrogazione dell'emissione di capitali di terzi adottata nell'ambito del progetto "too big to fail" avrà ripercussioni sulle entrate derivanti dalla tassa di bollo. Beneficiari della riforma – che comporta una perdita di entrate di 400 milioni di franchi – sono tra gli altri i cantoni.

**Grafico 1**

► Oltre un terzo delle entrate della Confederazione proviene dall'IVA; soltanto un terzo proviene dall'imposta federale diretta. Nel corso degli ultimi vent'anni, il gettito dell'imposta sugli utili ha registrato un forte aumento. Per il 2013 le entrate dell'IVA sono preventivate in 22,6 miliardi di franchi e quelle dell'imposta federale diretta in 19 miliardi di franchi.

**Entrate della Confederazione (2013)**

Quota delle fonti di entrate sul totale delle entrate, in %



Fonte: Amministrazione federale delle finanze [2012], Rapporto sul preventivo 2013.

**Principio dell'apporto di capitale: conseguenze digeribili per il budget federale**

Nell'ambito del principio dell'apporto di capitale introdotto nel contesto della seconda riforma dell'imposizione delle imprese nel 2007, si presuppongono nuovamente perdite fiscali considerevoli. Ora occorre, viste le cifre, relativizzare questa visione negativa. A questo proposito, l'evoluzione del gettito dell'imposta preventiva parla da solo: dopo un risultato nel 2011 superiore di oltre 1 miliardo di franchi al preventivo (si trattava dell'anno di introduzione del principio dell'apporto di capitale, dove si attendeva un forte calo delle entrate), il risultato dovrebbe essere positivo anche nel 2012. Per il 2013, le stime prevedono una crescita importante del gettito dell'imposta preventiva (10%); questa progressione dovrebbe essere nettamente superiore alla media fino al 2016 e aumentare ad oltre il doppio di quella delle entrate totali (+2,7%). Anche per quanto concerne l'imposta federale diretta, occorre contestualizzare gli effetti del principio dell'apporto di capitale: se si considera la diminuzione delle entrate dovuta alla riforma dell'imposizione della famiglia e alla compensazione annuale della progressione a freddo – queste due riforme introdotte contemporaneamente al principio dell'apporto di capitale comportano una diminuzione durevole delle entrate dell'ordine di 1 miliardo di franchi – l'attesa perdita di entrate dopo l'adozione del principio dell'apporto di capitale appare modesta; si tratta transitoriamente di circa 120 milioni di franchi.

► Crescita delle spese dell'1,1%

**Crescita delle spese moderata, ma reale**

È atteso nel preventivo 2013 un aumento delle spese dell'1,1%, ossia circa 700 milioni di franchi. L'aumento delle spese è moderato ed è inferiore al tasso di crescita del PIL. Occorre tuttavia notare che esso si iscrive nel contesto di un debole rincaro generale dei prezzi (0,5%). In termini reali, il budget della Confederazione dovrebbe dunque aumentare anche l'anno prossimo.

Le principali voci di spesa sono le stesse di quelle degli anni precedenti. I gruppi di compiti della previdenza sociale e della formazione e ricerca registrano i maggiori tassi di crescita, seguiti dai settori della difesa nazionale e della cooperazione internazionale allo sviluppo. Merita di essere sottolineata la diminuzione in cifre assolute delle spese per le finanze e le imposte, ottenuta grazie al

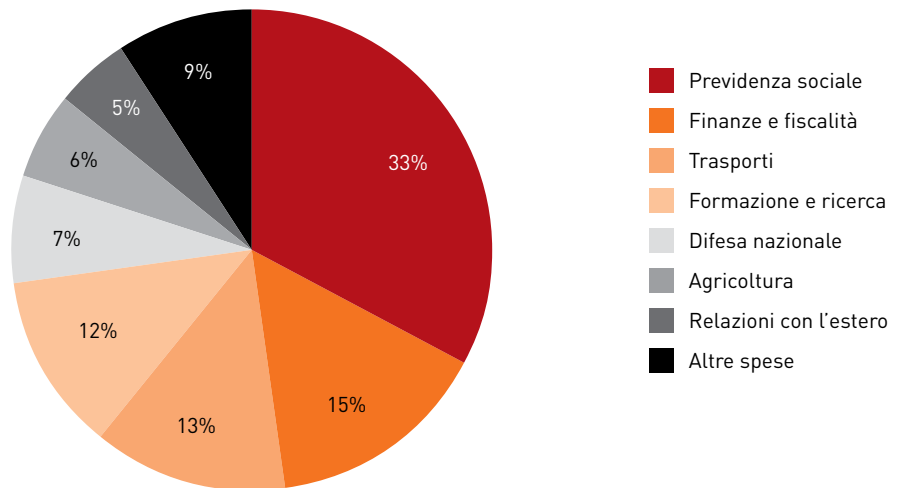
basso livello dei tassi d'interesse e alla riduzione del debito durante questi ultimi anni.

### Grafico 2

► La Confederazione destina un franco su tre alla previdenza sociale. Le spese per il settore finanze e imposte occupano il secondo posto. Queste due voci di spesa sono definite dalla legislazione e le possibilità influenzare queste spese a breve termine sono molto limitate.

### Spese della Confederazione (2013)

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



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2012), Rapporto sul preventivo 2013.

### I principali gruppi di compiti

- **Previdenza sociale (21,6 miliardi di franchi: +2,7%):** Principale gruppo di compiti della Confederazione, la previdenza sociale è anche il settore che registra la crescita maggiore in termini di spese, ossia 560 milioni di franchi. Questo importo rappresenta quasi la metà delle spese supplementari totali (1,2 miliardi). Sebbene meno marcato rispetto agli anni precedenti – grazie al rincaro modesto – il tasso di crescita del 2,7% è più del doppio di quello del budget nel suo insieme. I settori dell'AVS e delle migrazioni denotano gli incrementi maggiori, con rispettivamente +262 milioni e +179 milioni.
- **Finanze e imposte (9,9 miliardi di franchi: -4,1%):** Grazie al freno all'indebitamento e, in controtendenza con la tendenza internazionale, gli oneri della Confederazione per gli interessi passivi e l'acquisizione di capitali registrano una diminuzione. Il livello storicamente basso degli interessi si traduce attualmente in una diminuzione delle spese di questo gruppo di compiti dell'ordine di 600 milioni di franchi. Dal momento che le quote dei cantoni alle entrate della Confederazione, nonché i contributi della Confederazione alla perequazione finanziaria aumentano, ne risulta una diminuzione delle spese netta di 420 milioni di franchi.
- **Trasporti (8,6 miliardi di franchi: +1,7%):** Nel 2013 le spese a favore dei trasporti aumenteranno soprattutto nel settore delle strade (+158 milioni), ma resteranno stabili in quello dei trasporti pubblici. In valori assoluti, l'aumento è comparabile a quello delle spese per la difesa nazionale e rappresenta meno di un terzo dell'aumento delle spese della previdenza sociale.
- **Formazione e ricerca (6,9 miliardi di franchi: +3,5%):** Circa tre quarti dell'aumento delle spese sono destinati alla ricerca (+235 milioni) e un quarto alla formazione. La ricerca di base e la ricerca applicata ricevono ognuna 90 milioni supplementari. Nel settore della formazione, l'aumento del contributo a favore delle alte scuole è di 56 milioni, di cui la metà va ai politecnici

federali. Le spese per la formazione professionale si mantengono al livello dell'anno precedente.

- ▶ **Difesa nazionale (4,8 miliardi di franchi: +3,4%):** L'aumento delle spese in ragione di 157 milioni di franchi concerne quasi esclusivamente la difesa e il materiale d'armamento. Né l'acquisto di aerei da combattimento (sostituzione parziale dei Tiger), né il potenziamento dell'esercito hanno un'incidenza sulla politica budgetaria 2013. Soltanto a partire dal 2014/15 questi progetti inizieranno a manifestare i loro effetti sulle finanze.
- ▶ **Agricoltura e alimentazione (3,7 miliardi di franchi: -0,9%):** Le spese rimangono stabili. La loro leggera diminuzione è dovuta soprattutto al fatto che l'aumento delle risorse a favore dell'industria del latte deciso nel 2011 è compensato quest'anno a livello dei pagamenti diretti (35 milioni).
- ▶ **Relazioni con l'estero (3,3 miliardi di franchi: +3,5%):** La crescita delle spese risulta dalla decisione del Parlamento di portare entro il 2015 l'aiuto allo sviluppo allo 0,5% del prodotto interno lordo. Per raggiungere questo obiettivo sono dunque necessarie nel 2013 spese supplementari considerevoli. La cooperazione internazionale allo sviluppo beneficia così di mezzi supplementari in ragione di 173 milioni (+8,5%). Parallelamente, i fondi destinati alle relazioni politiche diminuiscono di 72 milioni. In totale, l'aumento delle spese di questo gruppo di compiti aumenta di 113 milioni.

L'esame preliminare del budget da parte delle commissioni delle finanze delle due Camere non ha dato luogo a modifiche importanti. La sola eccezione concerne la formazione, le cui risorse sono state aumentate, a seguito di una decisione presa lo scorso autunno dal Parlamento, di 53 milioni rispetto a quanto previsto dal Consiglio federale. Il deficit previsto passa così a 420 milioni. Alla fine risulta una debole eccedenza strutturale inferiore ai 100 milioni.

## Piano finanziario 2014-2016: occorrono degli adattamenti

- ▶ Equilibrio budgetario assicurato di misura

I principali parametri del budget federale indicano un'evoluzione equilibrata fino al 2016. Per il 2014, il piano finanziario prevede un leggero disavanzo strutturale di 140 milioni di franchi che, secondo le previsioni attuali, dovrebbe essere seguito da deboli eccedenze strutturali nel 2015 e nel 2016. Considerato il budget appena sufficiente secondo i parametri del freno all'indebitamento e i numerosi oneri supplementari previsti, il Consiglio federale ha annunciato un pacchetto di consolidamento e un riesame dei compiti.

- ▶ Deficit strutturale nel 2014

### Le entrate, le uscite e l'economia evolvono allo stesso ritmo

Il preventivo 2013 prevede che le entrate, le uscite e l'economia evolveranno quasi allo stesso ritmo fino al 2016. Le entrate e le uscite progrediscono in media del 2,7% all'anno e il PIL del 2,9%. Se si considera unicamente il periodo coperto dal piano finanziario (2014-2016), la crescita delle entrate (3,5% all'anno) è superiore a quella delle uscite e del PIL (rispettivamente 3,2% all'anno). A seguito della progressione leggermente più marcata delle entrate, è attesa nel 2015 e nel 2016 un'eccedenza strutturale. Per il 2014 il Consiglio federale continua a prevedere un sotto-sfruttamento delle capacità di produzione dell'economia. Il disavanzo congiunturale autorizzato in questo caso dal freno all'indebitamento è tuttavia meno elevato del deficit previsto per quest'anno (340 milioni). La differenza di 140 milioni deve dunque ancora essere eliminata. Nel 2015, il Consiglio federale si attende un ritorno ad un utilizzo normale dei fattori di produzione.

Per le entrate dell'IVA, il piano finanziario prevede un tasso di crescita del 2,6%, ossia un valore leggermente inferiore alla media; questo tasso dovrebbe essere invece superiore alla media per quanto riguarda il gettito dell'imposta federale diretta e quello dell'imposta preventiva (rispettivamente +4,5% e +5,6%). In relazione all'imposta federale diretta, nel 2015 è atteso un forte aumento (+6,2%) come pure nel 2016 (+6,5%). Le entrate supplementari di oltre 1,2 miliardi di franchi all'anno provengono per due terzi dall'imposta sul reddito delle persone fisiche.

#### Tabella 1

► La tabella offre una visione globale dei principali parametri del budget della Confederazione fino al 2016. Il freno all'indebitamento fissa il limite massimo di spesa. Esso tiene conto dell'evoluzione congiunturale e autorizza dunque, per il periodo 2014-2016, disavanzi per un massimo di 500 milioni di franchi. Nel 2014 il deficit massimo autorizzato sarà superato e la differenza (140 milioni) dovrà essere eliminata.

#### Piano finanziario 2014-2016

Importi in miliardi di franchi

	P 2012	P 2013	PF 2014	PF 2015	PF 2016
<b>Conto di finanziamento</b>					
Entrate ordinarie	64,1	64,5	66,3	69,0	71,4
Uscite ordinarie	64,1	64,8	66,7	68,9	71,2
<b>Saldo di finanziamento ordinario</b>	0,0	- 0,4	- 0,3	0,1	0,2
Entrate straordinarie	0,6	-	-	-	-
Uscite straordinarie	-	-	-	-	-
Risultato finanziario	0,6	- 0,4	- 0,3	0,1	0,2
<b>Esigenze del freno all'indebitamento</b>					
Deficit massimo autorizzato	- 0,4	- 0,5	- 0,2	-	-
Spese massime autorizzate	64,1	64,8	66,5	69,0	71,4
<b>Indicatori, in % del PIL</b>					
Quota-parte di spese	10,7	10,6	10,6	10,6	10,6
Quota-parte di imposte	10,0	9,9	9,9	9,9	10,0
Tasso d'indebitamento	18,6	18,4	17,6	17,4	16,2
<b>Valori di riferimento macroeconomici</b>					
Crescita reale del PIL in %	1,5	1,5	2,0	2,0	1,7
Crescita nominale del PIL in %	1,7	2,0	3,0	3,3	3,2
Rincarso	0,7	0,5	1,0	1,3	1,5

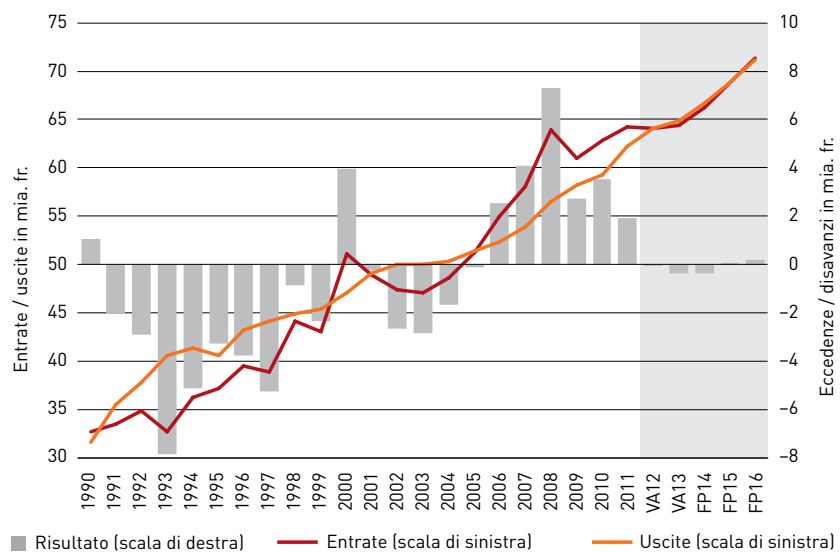
Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2012), Piano finanziario 2014-2016.

**Grafico 3**

► Fino al 2016 i conti della Confederazione saranno equilibrati. Considerata l'assenza di margine di manovra finanziario – mancano i mezzi per finanziare spese supplementari – il Consiglio federale prevede un programma di consolidamento e di riesame dei compiti. I disavanzi strutturali elevati registrati durante gli anni novanta hanno potuto essere eliminati grazie a due programmi di sgravio dei conti (PSg 03 e PSg 04). Dopo il 2006, la Confederazione ha ritrovato le cifre nere. Il freno all'indebitamento garantisce l'equilibrio finanziario. Grazie a questo strumento la Confederazione è riuscita a cavarsela abilmente durante la crisi finanziaria ed economica.

**Evoluzione del budget federale (1990-2016)**

Entrate, uscite e risultato finanziario, in miliardi di franchi



Fonte: Amministrazione federale delle finanze [2012], Piano finanziario 2014-2016.

► Aumento delle spese attribuibile soprattutto alla cooperazione internazionale allo sviluppo

**Evoluzione delle spese fino al 2016**

Il settore dei trasporti e anche la cooperazione internazionale allo sviluppo presentano i tassi di crescita medi più elevati. Le spese destinate ai trasporti aumentano del 3,5%, mentre quelle per la cooperazione internazionale allo sviluppo crescono del 7,2%, ciò che porta la crescita totale delle spese nel gruppo di compiti delle relazioni con l'estero al 4,6%; si tratta della maggiore crescita di tutti i gruppi di compiti. La previdenza sociale presenta un tasso di crescita del 2,8%, con un aumento particolarmente elevato per il sottogruppo delle prestazioni complementari (+4%). Anche le spese per la difesa nazionale aumentano (+2,8%), mentre la questione del futuro limite di spesa nell'esercito sarà ancora oggetto di dibattiti. La formazione cresce nuovamente in modo importante (3,5%). Dopo una diminuzione in cifre assolute nel 2013, anche le spese del gruppo di compiti finanze e imposte dovrebbero, nell'ottica di un aumento dei tassi d'interesse, registrare un rialzo.

► Progetto FAIF: aumento delle spese a favore dei trasporti pubblici

Nel settore dei trasporti, le risorse supplementari (circa 900 milioni) saranno suddivise a partire dal 2014 in parti quasi uguali tra la strada (conclusione della rete stradale nazionale ed eliminazione dei problemi di capacità delle strade nazionali) e i trasporti pubblici, dove il progetto sul finanziamento e la pianificazione dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF) causa un netto aumento delle spese. Questo progetto, che deve entrare in vigore nel 2016, prevede diverse spese supplementari (2016: +8,6%). E' ad esempio previsto di aumentare il contributo federale destinato alle infrastrutture ferroviarie e dedicare mezzi supplementari alla ferrovia, grazie ad un aumento dell'imposta federale diretta. L'attuale fondo che serve al finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (fondo FTP) sarà sostituito da un nuovo fondo, che sarà garantito a lungo termine (fondo infrastrutturale). Le implicazioni finanziarie e fiscali di questo progetto sono considerevoli. Nell'ambito dell'esame preliminare, la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati si è concentrata sulle questioni delle infrastrutture. Essa propone di aumentare le risorse destinate alla prima tappa di ampliamento (che sarà seguita da diverse altre), e ciò mediante un aumento di imposte.



**Tabella 2**

► Fino al 2016, le spese della Confederazione aumenteranno di 7,1 miliardi di franchi. Oltre un terzo delle uscite supplementari concernono la previdenza sociale. Anche il settore dei trasporti, nonché la formazione e la ricerca assorbono una parte elevata della crescita delle spese.

**Evoluzione delle spese per gruppi di compiti**

Spese in miliardi di franchi

	P 2012	P 2013	PF 2014	PF 2015	PF 2016	∅ Δ in % 2012-16
<b>Spese ordinarie</b>	<b>64,1</b>	<b>64,8</b>	<b>66,7</b>	<b>68,9</b>	<b>71,2</b>	<b>2,7</b>
Previdenza sociale	21,0	21,6	22,1	22,8	23,5	2,8
Finanze e imposte	10,3	9,9	10,5	10,9	11,5	2,6
Trasporti	8,5	8,6	8,8	9,0	9,6	3,1
Formazione e ricerca	6,7	6,9	7,0	7,4	7,7	3,5
Difesa nazionale	4,7	4,8	4,9	5,1	5,2	2,8
Agricoltura e alimentazione	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	- 0,3
Relazioni con l'estero	3,2	3,3	3,5	3,7	3,8	4,6
Altri gruppi di compiti	6,1	6,0	6,3	6,3	6,4	1,2

Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2012), Piano finanziario 2014-2016.

**Forte crescita delle spese a favore della previdenza sociale dopo il 1990**

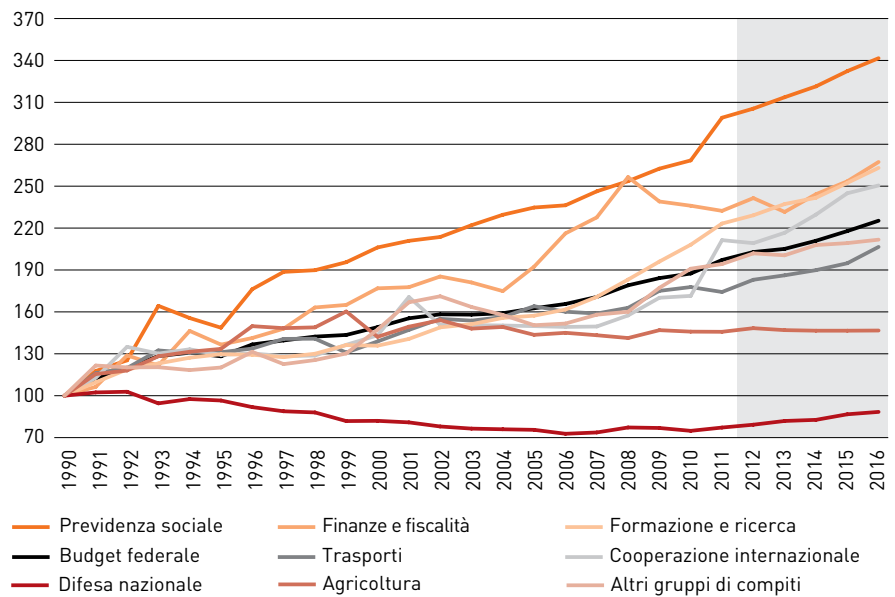
L'analisi a lungo termine mostra che il baricentro delle spese si è spostato in maniera importante tra i grandi gruppi di compiti della Confederazione. Occorre rilevare in particolare la forte crescita delle spese della previdenza sociale, che sono aumentati di quasi 3,5 volte tra il 1990 e il 2016. In confronto, le spese totali sono aumentate durante lo stesso periodo di 2,2 volte. A seguito dell'ampliamento della previdenza sociale, il margine di manovra finanziario per la maggior parte degli altri gruppi di compiti della Confederazione si restringe sempre di più. Il gruppo "formazione e ricerca" sfugge tuttavia a questa constatazione; da qualche anno, anche esso fa registrare un aumento delle spese superiore alla media. Lo stesso vale per la cooperazione allo sviluppo. Le spese in questi due gruppi progrediscono tra il 2006 e il 2016 di circa il 60%, mentre - nello stesso periodo - le spese totali aumentano solo del 36%. Il gruppo finanze e imposte rappresenta un caso particolare. Esso comprende gli interessi passivi e i versamenti della Confederazione nella NPC e le sue spese sono quasi tutte ancorate a livello di legge. Le spese per la difesa nazionale hanno registrato un'evoluzione inversa: dal 2006 esse sono diminuite di quasi un terzo, prima di aumentare nuovamente nel corso di questi ultimi anni.

**Grafico 4**

► Il grafico mette in evidenza la forte crescita delle spese della previdenza sociale durante gli ultimi due decenni. La previdenza sociale comprende le spese della Confederazione per le assicurazioni sociali statali (AVS, AI, assicurazione disoccupazione, indennità per perdita di guadagno) e la riduzione dei premi dell'assicurazione malattie. Nel 2016 le spese della previdenza sociale saranno quasi 3,5 volte più elevate rispetto al 1990. Nello stesso tempo, le uscite totali della Confederazione sono moltiplicate per un fattore di 2,2. L'aumento delle spese per la previdenza sociale è dunque estremamente forte.

**Compiti della Confederazione (dal 1990 al 2016)**

Evoluzione delle spese dal 1990 al 2016 (1990 = 100)



Fonte: Amministrazione federale delle finanze [2012], Piano finanziario 2014.2016.

► Sono possibili oneri supplementari per oltre un miliardo di franchi

**Gli oneri supplementari non sono finanziati**

A malapena conforme ai criteri del freno all'indebitamento, il budget della Confederazione dovrebbe registrare entro il 2016 oneri supplementari che non sono ancora stati presi in considerazione nel piano finanziario e che potrebbero ammontare a diverse centinaia di milioni, o addirittura superare il miliardo di franchi.

- **Imposizione della coppia e della famiglia (1 miliardo di franchi a partire dal 2015):** Dopo l'adozione nel 2008 delle misure sull'imposizione delle coppie sposate, una nuova riforma è attualmente in consultazione per correggere la disparità di trattamento – di cui sono vittime le coppie sposate con due redditi e le coppie di pensionati – ritenuta non costituzionale dal Tribunale federale. La riforma, che dovrebbe entrare in vigore nel 2015, provocherà una diminuzione delle entrate dell'ordine di 1 miliardo di franchi all'anno. Il Consiglio federale intende controbilanciare questa perdita con un aumento delle entrate e una diminuzione delle uscite.
- **Proroga dell'aliquota speciale di IVA per l'industria alberghiera (220 milioni di franchi a partire dal 2014):** L'aliquota speciale di IVA per le prestazioni del settore alberghiero e della ristorazione scadrà alla fine del 2013. In Parlamento sono in corso alcune discussioni per prorogarla fino alla fine del 2017. Il Consiglio federale ha già calcolato le entrate supplementari che comporterebbe la scomparsa dell'aliquota speciale (220 milioni di franchi all'anno a partire dal 2014). In caso di proroga esso dovrebbe rinunciarvi.
- **Abolizione della tassa di bollo d'emissione sul capitale proprio (290 milioni di franchi a partire dal 2014):** Dando seguito ad un'iniziativa parlamentare tendente ad abolire a tappe la tassa di bollo, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha elaborato un controprogetto di revisione della legge federale sulle tasse di bollo. La tassa di bollo d'emissione sui capitali di terzi è già stata abolita il 1° aprile 2012. La soppressione della tassa di bollo d'emissione sul capitale proprio seguirà in una seconda tappa. La tassa di bollo d'emissione è un'imposta la cui creazione risale alla Prima Guerra mondiale. Essa aggrava gli oneri delle imprese e riduce l'attrattività

della piazza economica. La soppressione della tassa di bollo è richiesta da diversi anni dal Parlamento.

- ▶ **Strategia energetica e ricerca energetica (da 100 a 150 milioni di franchi a partire dal 2014):** Secondo il Consiglio federale, l'attuazione della strategia energetica 2050 provocherà oneri supplementari che potranno raggiungere gli 80 milioni di franchi all'anno. Il Consiglio federale prevede inoltre uscite supplementari per la realizzazione del piano d'azione sulla ricerca energetica (tra 47 e 65 milioni).

Anche l'ammontare delle **spese per l'esercito** è incerto. Un anno fa, il Parlamento ha deciso, con una decisione di principio, di limitare le spese dell'esercito a 5 miliardi di franchi all'anno. Il Consiglio federale ha ridotto ulteriormente questo importo a 4,7 miliardi. La Commissione della politica di sicurezza dei due consigli critica questa riduzione. A partire dal 2015 è iscritto nel piano finanziario un importo di 4,7 miliardi di franchi.

#### **Evoluzione economica incerta**

A dipendenza dell'evoluzione congiunturale, altri oneri potrebbero aggravare il budget della Confederazione. Il Consiglio federale analizza gli effetti di diverse evoluzioni congiunturali sulla base di scenari, che si distinguono tra di loro principalmente in merito al rallentamento economico per il 2012/2013. Più il rallentamento si prolunga, più le cifre della crescita economica sono deboli e più le conseguenze sul budget della Confederazione si fanno sentire. Nello scenario pessimistico, il Consiglio federale prevede per il 2013 un disavanzo strutturale di circa 200 milioni di franchi. A seguito degli effetti temporaneamente posticipati, il deficit passerebbe a oltre un miliardo di franchi fino al 2016. I disavanzi strutturali non sono compatibili con il freno all'indebitamento e devono essere eliminati. Nello scenario ottimistico, vale a dire se l'evoluzione economica fosse migliore rispetto allo scenario di base, l'eccedenza strutturale migliorerebbe nel 2013 e potrebbe salire a circa 2 miliardi di franchi fino al 2016.

Un disavanzo strutturale di un miliardo di franchi, come quello previsto nello scenario pessimistico, peserebbe gravemente sul budget della Confederazione. Tuttavia, le ipotesi considerate in questo scenario non sono eccessive. Per il 2014, tutti gli scenari vertono su un rilancio o perlomeno un'evoluzione stabile della congiuntura e della crescita dell'economia svizzera. Un degrado della situazione economica con tassi di crescita molto bassi, o addirittura negativi, specialmente se per un periodo prolungato, avrebbe ripercussioni molto più profonde sul budget della Confederazione e richiederebbe l'adozione di un programma di sgravio dei conti più incisivo.

- ▶ Grossi rischi pesano sul budget della Confederazione

**Tabella 3**

► Anche se il Consiglio federale non prevede una crisi profonda, le conseguenze di un'evoluzione economica diversa sulle finanze della Confederazione sarebbero considerevoli. Lo scenario pessimistico prevede diminuzioni di entrate fino a 1,3 miliardi all'anno e deficit strutturali di oltre 1 miliardo di franchi. Per evitare un aumento durevole del debito, questi deficit dovrebbero essere eliminati. Nello scenario ottimistico, vale a dire se l'evoluzione economica fosse più favorevole del previsto, le entrate supplementari raggiungerebbero i 2 miliardi di franchi. Queste ultime sarebbero destinate all'ammortamento del debito.

► Il Parlamento esige un riesame dei compiti

► Pacchetto di consolidamento e riesame dei compiti 2014: misure realizzabili a breve termine e scadenza-rio per le riforme strutturali

**Evoluzione economica: scenari del piano finanziario**

Variazione del PIL reale in %

	P 2012	P 2013	PF 2014	PF 2015	PF 2016	∅ Δ in % 2012-16
Scenario «Good case»	1,8	2,8	2,2	1,5	1,6	2,0
Scenario di base	1,4	1,5	2,0	2,0	1,7	1,8
Scenario «Bad case»	0,6	1,2	2,3	2,2	1,7	1,8

Fonte: Amministrazione federale delle finanze [2012], Piano finanziario 2014-2016.

**Consolidamento e riesame dei compiti 2014**

Il riesame dei compiti è un progetto a lungo termine del Consiglio federale. Misure concrete avrebbero dovuto essere adottate nel programma di consolidamento per gli anni dal 2012 al 2013 (PCO 12/13). Erano state proposte una serie di piccole misure che avrebbero sgravato a lungo termine il budget della Confederazione di circa 300 milioni di franchi. Nella primavera 2011, il Parlamento ha sospeso queste misure, ma ha chiesto – con una mozione – di proseguire il riesame dei compiti (Mo. CdF-CN 11.3317). Secondo questo testo, il riesame dei compiti tende a sgravare il budget “in maniera sostanziale”. L'importo così risparmiato (in una prima versione, si trattava di almeno un miliardo di franchi) sarà destinato alla riduzione del debito e, puntualmente, al finanziamento di nuovi compiti prioritari. Il Consiglio federale è incaricato di presentare, entro la fine del 2012, un messaggio globale contenente proposte concrete per mettere in atto la mozione.

Per adempiere questo mandato, il Consiglio federale ha definito in settembre le grandi linee di un nuovo programma di consolidamento e di riesame dei compiti. Questo programma contiene delle proposte di misure come richiesto dalla mozione. Considerato come si tratti di misure ampie che non sono ancora pronte per essere messe in atto, il Consiglio federale ha cominciato presentando uno scadenario. Tra queste misure figurano la riforma completa della previdenza vecchiaia, l'accelerazione della procedura d'asilo, lo sviluppo futuro della politica di sicurezza e la riforma del trasporto regionale dei viaggiatori (trasferimento ferrovia/bus).

► Sgravi per 570 milioni di franchi a partire dal 2014

► Riduzione del tasso d'interesse del debito dell'AI, diminuzione dei versamenti nel fondo infrastrutturale e risparmi nell'amministrazione

Tenuto conto del disavanzo strutturale per il 2014 non conforme al freno all'indebitamento, eccedenze budgetarie appena sufficienti durante gli anni seguenti e numerosi oneri supplementari possibili, il Consiglio federale propone misure realizzabili a breve termine che dovrebbero alleggerire il budget di circa 570 milioni di franchi a partire dal 2014.<sup>1</sup>

Le misure che saranno attuate fino al 2016 nell'ambito del programma di consolidamento concernono tutti i grandi gruppi di compiti della Confederazione. La misura più importante è la riduzione del tasso d'interesse del debito dell'AI nei confronti dell'AVS. Il debito dell'AI verso l'AVS ammonta a 15 miliardi di franchi. La Confederazione prende a carico l'interesse del debito dell'AI durante il periodo di finanziamento aggiuntivo dell'AI fino alla fine del 2017. Il tasso d'interesse del debito è stato fissato al 2%. Poiché un simile livello del tasso non è attualmente realistico, il tasso d'interesse sarà ridotto all'1%. Durante tutto il periodo del finanziamento aggiuntivo dell'AI, il tasso d'interesse medio resta tuttavia superiore ai tassi delle obbligazioni della Confederazione. Questa misura permette di sgravare il budget della Confederazione di 142 milioni di franchi (25% dello sgravio). Altri risparmi importanti sono realizzati nel settore delle strade nazionali (con una diminuzione dei versamenti nel fondo infrastrutturale; 17%), dell'Amministrazione federale (15%; di cui una fissazione delle priorità per le attività di ricerca), la difesa nazionale (13%, soltanto nel 2014), l'agricoltura (10%), la cooperazione allo sviluppo (6%) e la formazione e la ricerca (5%). Infine, si prevede di sopprimere gli sconti sulla distribuzione di giornali e periodici (promozione indiretta alla stampa) risparmiando ancora 50 milioni.

Il Consiglio federale licenzierà il messaggio sul programma di ripartizione dei compiti 2014 in dicembre. Se nel frattempo dovessero presentarsi nuovi oneri (aumento delle spese, diminuzione delle entrate), questo pacchetto potrà essere aumentato.

#### Tabella 4

► Il pacchetto di consolidamento e verifica dei compiti 2014 non risparmia nessun gruppo di compiti. Esso tende a riequilibrare il budget durante gli anni dal 2014 al 2016. In funzione dell'evoluzione congiunturale e del livello degli oneri supplementari, questo pacchetto potrà essere potenziato.

#### Panoramica sulle misure di consolidamento

Sgravi previsti (in Mio. CHF)

	2014
Interessi inferiori sul debito dell'AI	142
Trasporti	135
Amministrazione federale	76
Difesa nazionale	74
Agricoltura	58
Cooperazione allo sviluppo	39
Formazione e ricerca	31
<b>Sgravi totali</b>	<b>700</b>

Fonte: Misure del pacchetto di consolidamento e riesame dei compiti 2014 (21 settembre 2012).

<sup>1</sup> Misure per un ammontare di 130 milioni di franchi.

### Un indebitamento stabile

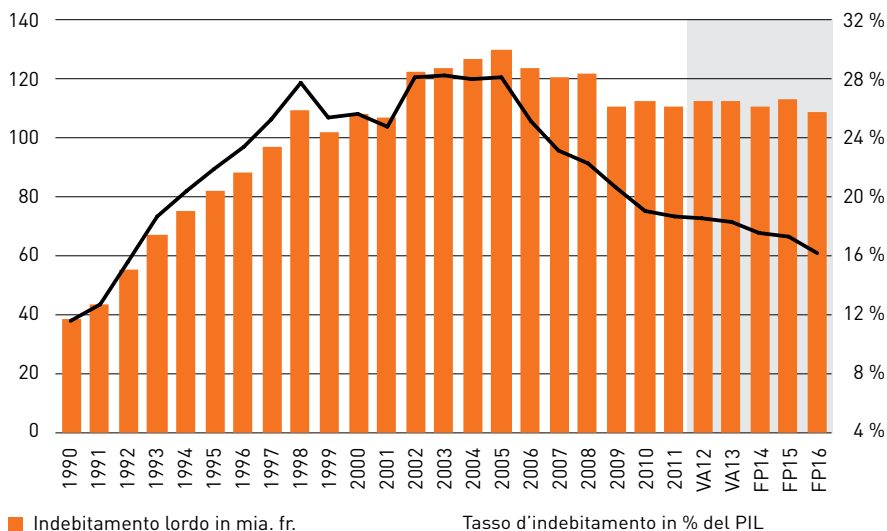
Dopo una riduzione di 20 miliardi di franchi nel corso di questi ultimi anni, il debito lordo della Confederazione dovrebbe stabilizzarsi durante i prossimi anni. Le variazioni del debito sono dovute innanzitutto ad effetti tecnici. Il tasso d'indebitamento della Confederazione continua a regredire (cf. grafico 5).

#### Grafico 5

► Dopo l'introduzione del freno all'indebitamento, il tasso d'indebitamento della Confederazione è diminuito di 12 punti. La diminuzione del debito sgrava durevolmente il budget della Confederazione. Essa ha permesso di ridurre gli oneri degli interessi del 25% o di un miliardo di franchi.

#### Evoluzione dell'indebitamento della Confederazione (1990-2016)

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



Fonte: Amministrazione federale delle finanze [2012], Piano finanziario 2014.2016.

► Finanze federali solide, ma rischio elevato di deterioramento dei conti

► Il margine di manovra finanziario di questi ultimi anni è esaurito

### Commento e posizione di economieuisse

Il Consiglio federale lo riconosce esplicitamente: le finanze federali restano solide anche nel budget 2013 e sono abbastanza equilibrate. Questo risultato è da attribuire alla politica di finanze pubbliche applicata nel corso dell'ultimo decennio con l'introduzione del freno all'indebitamento. Tuttavia, il margine di manovra si è ridotto e sussistono rischi concreti di un peggioramento della situazione.

Anche quest'anno il Parlamento ha speso tanto. La crescita delle spese nella formazione e nella ricerca e, in particolare nella cooperazione allo sviluppo ricorda quella degli "anni delle vacche grasse" dell'ultima e penultima legislatura. Quegli anni – tutti concordano – appartengono al passato. Il margine di manovra finanziario – circa 1,5 miliardi di franchi ottenuti grazie alla riduzione sensibile del debito e al basso livello dei tassi – è esaurito. Per riprendere l'espressione del Consiglio federale, "le eccedenze strutturali si sono ampiamente ridotte". Tutto indica che le finanze federali siano confrontate a giorni difficili. I tassi di crescita delle spese, dell'8% o più come nel caso della cooperazione allo sviluppo, sono stati decisi con uno sguardo rivolto al passato. Come mostrano le previsioni per il 2012, le finanze federali sono definitivamente ad una svolta.

► La diminuzione delle entrate fiscali delle persone fisiche pesa sui conti

L'esaurimento del margine di manovra finanziario è dovuto anche alle riforme fiscali. Le cause non sono tuttavia da ricercare nella Riforma II dell'imposizione delle imprese o in altre riforme a favore delle imprese. Nel corso di questi ultimi anni, nessun'altra imposta ha registrato una crescita così forte come quella dell'imposta sugli utili. Anche all'apice della crisi finanziaria ed economica, le imprese hanno continuato ad apportare il loro contributo allo Stato. Il principio dell'apporto di capitale comporta un cambiamento del sistema che passa attraverso la soppressione di un onere fiscale che nessuno contesta; le conseguenze passeggero della misura, per quanto percettibili, sono perfettamente sopportabili per le finanze federali. Questo non è il caso per la riforma dell'imposizione della famiglia e del passaggio alla compensazione annuale della progressione a freddo: pur se giuste, queste riforme provocano una diminuzione delle entrate dell'ordine di circa un miliardo di franchi, che pesa sui conti della Confederazione. Durante le prossime riforme fiscali, ad esempio per l'abolizione della tassa di bollo d'emissione sul capitale proprio, un'imposta di vecchia data che nuoce all'attrattiva della piazza economica svizzera, o del progetto fiscale per eccellenza di questi prossimi anni – la terza riforma dell'imposizione delle imprese – occorrerà ricordarsi della necessità di adottare rapidamente le misure legislative richieste, anche se queste dovessero comportare conseguenze finanziarie.

► Consolidamenti necessari

Il pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014 riguarda invece il lato delle spese. Questo pacchetto funziona secondo il principio usuale, già osservato altrove, della simmetria dei sacrifici, fissando delle priorità. Anche se una parte delle misure di questo pacchetto saranno percettibili, il posticipo di questo progetto non rappresenta una soluzione. Nel caso in cui il freno all'indebitamento esigesse l'adozione di misure per rispettare l'equilibrio budgetario, queste misure dovranno essere prese. Tenuto conto degli oneri supplementari possibili – le spese dell'esercito saranno ancora probabilmente materia di discussione – non bisogna escludere che il pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti debba essere rafforzato.

► Il riesame dei compiti deve proseguire

Un'altra soluzione consiste nell'intraprendere riforme strutturali in profondità volte ad alleggerire durevolmente le finanze federali e a conferire al budget non solo una maggiore stabilità, ma anche un nuovo margine di manovra. A questo proposito, si prevede di fare un passo in avanti con il pacchetto di consolidamento e il riesame dei compiti. Il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di procedere ad un riesame dei compiti, e il Consiglio federale presenterà proposte e uno scadenario. Contrariamente alle misure del programma di consolidamento, che concernono principalmente il preventivo e che lo modificano momentaneamente su alcuni punti, le misure derivanti dal riesame dei compiti hanno conseguenze durevoli e godono di maggiori attenzioni da parte della politica e dell'opinione pubblica. È giusto che abbia luogo una discussione sulle riforme strutturali e il riesame delle priorità nei compiti federali. Ma sarebbe sbagliato praticare la politica dello struzzo dopo che le inevitabili critiche si faranno sentire. Nel settore della difesa nazionale, il riesame dei compiti dura, almeno implicitamente, da anni. I mezzi finanziari a favore della difesa nazionale e, dunque, la priorità di questo compito sono diminuiti nel budget della Confederazione. La "redditività" della difesa nazionale è oggetto di interrogativi permanenti. Perché non dovrebbe essere possibile, legittimo e utile procedere ad un riesame approfondito di altri gruppi di compiti come, ad esempio, i trasporti pubblici?

► Bisogna lanciare il dibattito sul progetto FAIF. Numerose questioni rimangono senza risposta.

Una parola infine sul progetto FAIF: questo progetto coincide solo marginalmente con il periodo dell'attuale piano finanziario. Tuttavia l'anno prossimo saranno gettate basi importanti per il futuro del traffico ferroviario – non solo per quanto concerne le infrastrutture, ma anche dei punti di vista budgetario e fiscale. Il progetto FAIF è complesso. Esso concerne un grande numero di compiti e solleva numerose questioni. Le questioni che preoccupano oggi direttamente la politica rischiano di relegare in secondo piano le questioni di fondo. Queste questioni devono però venire esaminate, poiché la soluzione FAIF che sarà adottata manifesterà i suoi effetti per molto tempo. Dovranno sempre essere possibili dei miglioramenti. Per questo economiesuisse si impegna – finora senza successo – a favore di una soluzione limitata temporaneamente, da adattare periodicamente. Le questioni che non sono state trattate finora a fondo concernono soprattutto gli aspetti finanziari e fiscali del progetto. Così, l'aumento e la destinazione dell'imposta federale diretta sotto forma di un limite della deduzione per le spese di trasporto pongono problemi che devono essere discussi. Nel contempo, la continuazione dell'utilizzo di una parte delle entrate dell'imposta sugli oli minerali a favore della ferrovia è malvista, tenuto conto del fatto che i bisogni finanziari della strada aumentano e non sono coperti. I finanziamenti incrociati fra compiti pongono questioni di fondo che concernono anche la TTPcP. E' previsto che una parte del gettito di questa tassa continui ad essere versato alla ferrovia. Secondo il parere degli ambienti interessati, il progetto FAIF si focalizza sul traffico di viaggiatori e trascura il traffico merci. Non fosse che per questa ragione, s'impone una discussione. La commissione deliberante del Consiglio degli Stati dà l'impressione di essere molto preoccupata dell'estensione della prima tappa di pianificazione (sono previste diverse tappe nel corso dei prossimi decenni) e del finanziamento di quest'ultima. A questo proposito, essa non vuole, contrariamente alla prima proposta, attingere al fondo FTP, ciò di cui bisogna rallegrarsi. Ma la soluzione proposta dalla commissione di aumentare provvisoriamente dell'uno per mille l'aliquota dell'IVA non convince. Il progetto FAIF prevede già l'utilizzo dell'IVA. Di conseguenza, la proposta della commissione significa un nuovo per mille in più dell'esistente. Dal momento che si prevede di mantenere l'attuale per mille di IVA, mentre esso è legato al fondo FTP temporaneamente, non si può che dubitare della proposta di un nuovo per mille di IVA "limitato temporaneamente". Questa questione, come molte altre, dovranno essere chiarite prima di prendere decisioni importanti come quelle previste dal progetto FAIF.

**Informazioni:**

frank.marty@economiesuisse.ch

frederic.pittet@economiesuisse.ch

**Impressum**

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