

# 50<sup>a</sup> legislatura: una sfida per le finanze federali

## dossierpolitica

21 aprile 2016

Numero 3

**Politica finanziaria** La politica finanziaria è una delle principali sfide dell'attuale legislatura della Confederazione. Sono annunciati dei disavanzi importanti, e questo per ogni anno. Il Consiglio federale adotterà perciò in maggio un programma di stabilizzazione che proporrà delle misure di correzione per un volume che può raggiungere il miliardo di franchi. Queste misure basteranno a stabilizzare il budget della Confederazione a condizione che il Parlamento dia prova di disciplina finanziaria e che le entrate evolvano favorevolmente. L'evoluzione strutturale a lungo termine costituisce una sfida importante. Il forte aumento delle spese con destinazione vincolata mette sotto pressione il freno all'indebitamento. Questo meccanismo, principale strumento di politica finanziaria della Confederazione, che ha posto fine alla spirale dell'indebitamento negli anni '90, rischia di essere danneggiato. Se non si adotteranno delle misure, le imposte aumenteranno.

### La posizione di economiessuisse

▶ Conformemente alle direttive del Consiglio federale, occorre ristabilire l'equilibrio del bilancio federale. Questo presuppone l'adozione del programma di stabilizzazione 2017-2019 nella sua totalità.

▶ Bisogna evitare spese supplementari legate a decisioni importanti future e ad altri progetti. Il fondo per il settore ERI (educazione, ricerca, innovazione) fa tuttavia eccezione. Questo settore dev'essere prioritario durante l'attribuzione dei mezzi.

▶ Se le misure decise non dovessero bastare ad equilibrare il budget, occorrerà adottarne altre rapidamente.

▶ Se si intende aumentare nuovamente il margine di manovra in ambito finanziario, sarebbe meglio evitare di vincolare altre uscite. E sarebbe opportuno sopprimere o almeno ridurre la quota delle risorse federali generali a destinazione vincolata. La priorità deve andare all'utilizzo efficiente delle risorse.

► L'evoluzione del budget della Confederazione fino al 2019 richiede un intervento.

## Finanze pubbliche: cifre rosse e sfide strutturali

Come sempre all'inizio di una legislatura – quella in corso va da dicembre 2015 a dicembre 2019 –, il Consiglio federale ha presentato, in gennaio, il suo programma. Il piano finanziario della legislatura fa parte dei temi politici da pianificare. Questo piano va dal 2017 al 2019, mentre il primo anno della legislatura, il 2016, è coperto dal budget. È quanto ha deciso il Parlamento durante lo scorso mese di dicembre.

Il piano finanziario della legislatura è parte integrante della pianificazione finanziaria della Confederazione. Sul piano del contenuto, esso non differisce molto dai piani finanziari abituali: essi accompagnano il budget e presentano l'evoluzione finanziaria per i tre anni successivi. Il piano finanziario è uno strumento di pianificazione non vincolante. Esso costituisce un aiuto al momento di definire l'orientamento della politica finanziaria e di decidere gli importi attribuiti ai vari progetti. La sua particolarità è di guardare al futuro e di proporre, per la prima volta quest'anno, una pianificazione a medio termine fino al 2024. Come in passato, esso presenta anche uno scenario a lungo termine per le finanze pubbliche della Svizzera con un'attenzione particolare ai costi dell'evoluzione demografica. L'orizzonte di questa pianificazione a lungo termine è il 2045 ([piano finanziario della legislatura](#)).

Ciò che ci interessa è l'evoluzione del budget fino al 2019. Attualmente, esso è caratterizzato soprattutto dalle cifre rosse. La crescita delle spese è superiore a quella delle entrate per l'insieme del periodo, ciò che si traduce in disavanzi annuali. Un pacchetto di misure – il programma di stabilizzazione 2017-2019 – deve garantire che il budget della Confederazione rispetti le esigenze del freno all'indebitamento. Questo comporta delle correzioni dell'ordine di almeno un miliardo di franchi. Le decisioni del Parlamento sui progetti importanti stabiliranno se le correzioni saranno sufficienti o meno.

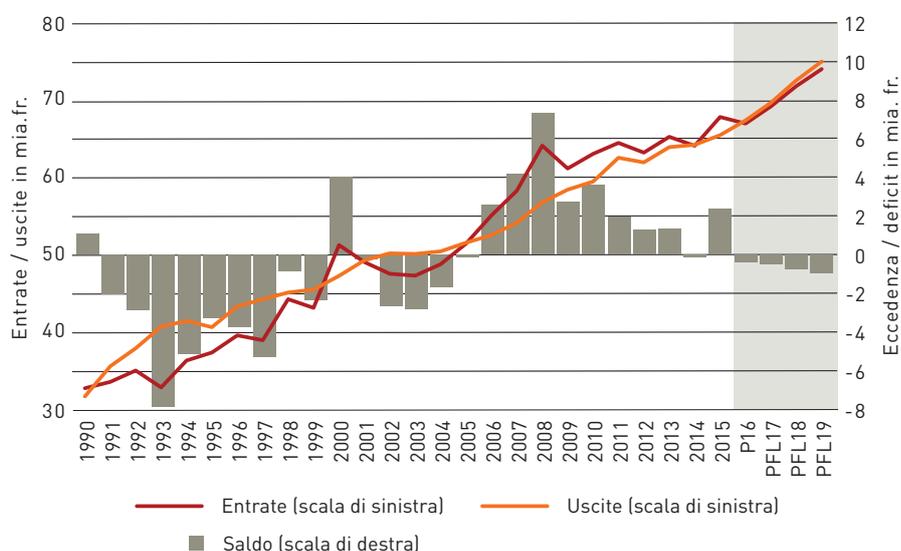
Diversi sviluppi a lungo termine mettono in cattiva luce il budget sul piano strutturale. Al primo posto la crescita delle spese fortemente vincolate legalmente. Le conseguenze, visibili già da qualche tempo, si accentuano. Dei processi di trasformazione mettono sotto pressione il freno all'indebitamento. La moltiplicazione delle spese a destinazione vincolata e delle risorse stanziateminaccia il principio fondamentale del freno all'indebitamento, ossia la definizione delle spese in funzione delle entrate: se il sistema si capovolge, è come dire che le spese finiranno per determinare l'importo delle entrate. Nell'interesse di una buona gestione finanziaria federale, ma anche di quello della popolazione e dell'economia – è in gioco la fiscalità futura –, questa tematica merita di essere esaminata rapidamente.

**Figura 1**

► Il budget della Confederazione è deficitario per tutto il periodo del piano finanziario della legislatura. Nonostante le misure di risparmio previste nel programma di stabilizzazione 2017-2019, il disavanzo strutturale si avvicinerà al miliardo di franchi. Questo deficit dev'essere corretto.

**Evoluzione del budget della Confederazione (dal 1990 al 2019)**

Entrate, uscite e risultato finanziario, in miliardi di franchi



Fonte: Amministrazione federale delle finanze(2016)

<b>Piano finanziario della legislatura 2017-2019 (in milioni di franchi)</b>					
P: Preventivo	B	PF	PF	PF	ø Δ in%
PF: Piano finanziario	2016	2017	2018	2019	2016-2019
<b>Conto finanziario</b>					
Entrate ordinarie	66733	68940	71554	73748	2,2%
Uscite ordinarie	67134	69416	72298	74719	2,7%
<b>Saldo di finanziamento</b>	<b>-402</b>	<b>-476</b>	<b>-744</b>	<b>-972</b>	
Deficit autorizzato dalla congiuntura	-600	-206	0	0	
<b>Saldo strutturale</b>	<b>199</b>	<b>-270</b>	<b>-744</b>	<b>-972</b>	
<b>Indicatori economici</b>					
Crescita reale del PIL, in%	1,5	2,0	1,7	1,7	1,7%
Rincarò (in%)	0,1	0,6	0,8	1,0	0,6%

Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2016) Fonte: Amministrazione federale delle finanze(2016)

► Freno all'indebitamento: i disavanzi attesi sono così elevati che il Consiglio federale non può eliminarli con misure e correzioni proprie.

**Evoluzione generale del preventivo**

Secondo il piano finanziario della legislatura, la Confederazione registrerà ogni anno un disavanzo che può raggiungere un miliardo di franchi. Questo disavanzo ha un'origine strutturale, vale a dire che non dipende da una congiuntura debole, ma da un'eccedenza delle spese. Il freno all'indebitamento, introdotto dalla Confederazione nel 2003, non autorizza nessun disavanzo strutturale. In altre parole, il budget di un determinato esercizio deve rispettare il freno all'indebitamento. Dei disavanzi sono ammessi unicamente negli anni in cui la congiuntura è negativa (sotto-utilizzo della capacità economica).

Il Consiglio federale veglia normalmente al rispetto del freno all'indebitamento in fase di allestimento del piano finanziario. Non è però il caso oggi, poiché i disavanzi previsti sono talmente elevati che il Consiglio federale non può

eliminarli adottando misure o proponendo correzioni proprie. La recente valutazione della situazione finanziaria effettuata dal Consiglio federale nel febbraio 2016 ha leggermente attenuato l'ampiezza del problema (in particolare a seguito dei buoni risultati del consuntivo statale 2015). Le prospettive sono infatti leggermente migliorate. I disavanzi attesi potranno tuttavia ancora raggiungere i 500 milioni di franchi all'anno (2018/2019), (cf. riquadro e figura 2), sebbene questo importo tenga conto del previsto programma di stabilizzazione 2017-2019. Senza quest'ultimo, i risultati annuali sarebbero ben peggiori.

Diversi fattori straordinari influenzano l'evoluzione delle entrate e delle uscite. I tassi di crescita medi sono di scarsa importanza. Progetti che il Parlamento ha votato o elaborato nell'ambito dell'ultima legislatura cominciano soltanto ora a ripercuotersi sulle finanze o entreranno in vigore durante l'attuale legislatura. Un esame più dettagliato dell'evoluzione delle entrate e delle uscite è dunque necessario per comprendere meglio l'evoluzione finanziaria nel suo insieme. Tuttavia, un esame differenziato non cambia nulla al fatto che il risultato non sia equilibrato e che le spese aumentino più rapidamente delle entrate.

#### **Panoramica sulla politica finanziaria del mese di febbraio 2016**

La Confederazione ha avuto una sorpresa alla fine dell'esercizio 2015. A metà febbraio, la Confederazione aveva annunciato un'eccedenza ordinaria di 2,3 miliardi di franchi, mentre era prevista un'eccedenza di 0,4 miliardi. Questa deriva essenzialmente da una diminuzione delle spese (-1,9 miliardi). Le entrate corrispondevano all'incirca alle previsioni. Sono stati realizzati dei risparmi sugli interessi passivi (-0,5 miliardi) e per quanto concerne il contributo al programma di ricerca dell'UE (-0,3 miliardi). Per quanto attiene alle entrate, l'imposta preventiva ha registrato un forte rialzo (+1,3 miliardi). Quelle relative all'IVA hanno da parte loro sofferto per il calo della congiuntura e sono rimaste di 1,3 miliardi di franchi al di sotto delle previsioni. Ora, entrate dell'IVA inferiori comportano spese inferiori, poiché le quote dell'IVA sono trasferite a terzi (AVS, AI, FIF; totale -0,4 miliardi). Le entrate concernenti l'imposta federale diretta non hanno raggiunto l'importo previsto (-0,2 miliardi). A seguito delle entrate fiscali modeste del 2014, la Confederazione si attendeva un risultato ancora peggiore. Rispetto al 2014, le entrate dell'imposta federale diretta sono progredite del 12%, ciò che rappresenta una crescita annua elevata.

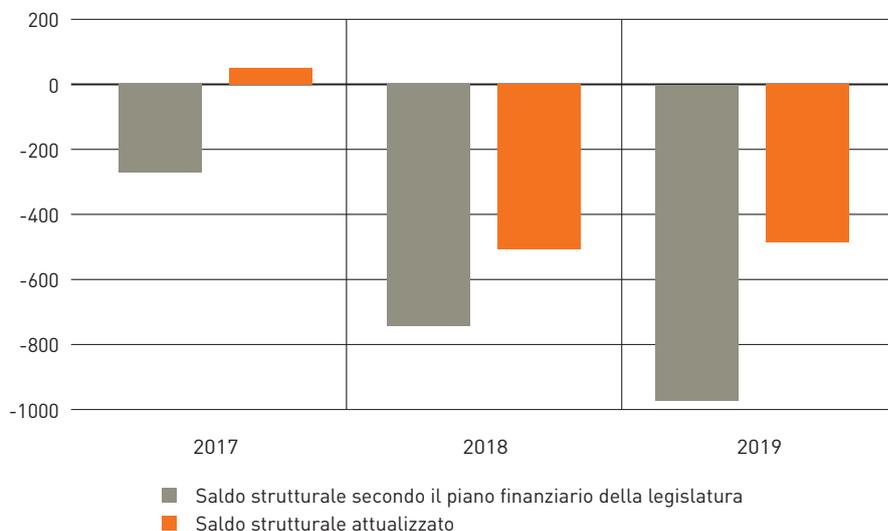
Il risultato 2015, migliore del previsto, ha migliorato le prospettive per gli anni fino al 2019. Il disavanzo strutturale è diminuito di circa 300 milioni di franchi (cf. figura 2). Secondo le previsioni, esso sarà nullo nel 2017. Per gli anni 2018 e 2019, la mancanza di guadagno sarà ancora di mezzo miliardo di franchi all'anno, tenendo conto delle correzioni del programma di stabilizzazione 2017-2019. Considerati questi disavanzi, il Consiglio federale ha ragione di voler mantenere questo programma.

**Figura 2**

► Nello scorso mese di febbraio, il Consiglio federale ha rivisto i suoi indicatori finanziari. Rispetto al piano finanziario della legislatura, i risultati sono leggermente migliori fino al 2019. Sussistono tuttavia disavanzi importanti per il 2018 e il 2019. Questi ultimi sono incompatibili con il freno all'indebitamento e devono essere riassorbiti, sapendo che le cifre tengono già conto del programma di stabilizzazione. Nella misura in cui dovessero presentarsi delle spese supplementari, le cifre potrebbero peggiorare. Il disavanzo potrebbe raggiungere gli 1,5 miliardi di franchi.

**Leggero miglioramento, anche se sussistono ancora dei disavanzi strutturali elevati**

Saldo in milioni di franchi



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2016)

**Evoluzione delle entrate**

Secondo il piano finanziario della legislatura e secondo un calcolo che risale all'estate 2015, le entrate della Confederazione aumenteranno mediamente del 2,2% all'anno durante il periodo dal 2015 al 2019. La cifra attualizzata è leggermente più elevata: la crescita è ora stimata al 2,8%. Le previsioni concernenti la crescita economica per lo stesso periodo sono più basse. Il prodotto interno lordo (PIL) della Svizzera dovrebbe progredire in media dell'1,7% all'anno. Il fatto che le entrate aumentino maggiormente del PIL lascia trasparire aumenti d'imposta o l'introduzione di nuove imposte. In media a lungo termine, le entrate della Confederazione cresceranno all'incirca allo stesso ritmo dell'economia. Questo vale in particolare per le principali fonti d'entrata della Confederazione, ossia l'IVA e l'imposta federale diretta.

► Le imposte sul reddito e sull'utile non fruttano più così tanto come all'inizio del secolo.

Per un certo periodo, queste previsioni non sembravano più corrette per l'imposta federale diretta. Le entrate relative alle imposte federali sono progredite sostanzialmente a più riprese, soprattutto a partire dal 2005. Il motore principale era l'imposta sull'utile delle imprese, il cui provento è raddoppiato in dieci anni. Dopo la crisi finanziaria del 2008-2009, esso è crollato. Né l'imposta sul reddito né quella sull'utile hanno ritrovato i tassi di crescita registrati in precedenza. All'inizio del 2015, quando questa evoluzione si è confermata, il Consiglio federale ha adattato le cifre del piano finanziario sulla base delle nuove previsioni di entrate. Ha dunque rivisto al ribasso il preventivo 2016 di 1,3 miliardi di franchi. Inoltre, ha fatto elaborare un programma di correzione per gli anni successivi – il programma di stabilizzazione 2017-2019 ([dossierpolitica "Finanze federali 2016: è necessario risparmiare"](#))

Una delle questioni principali dell'evoluzione finanziaria della Confederazione è quella delle imposte federali nei prossimi anni. Nel 2015, le entrate sono nuovamente evolute meglio del previsto. Ci si può chiedere se ciò debba essere ritenuto come un segnale di ripresa per le entrate fiscali (e che il 2014 con le sue entrate particolarmente basse abbia rappresentato un'eccezione) o se, al contrario, il 2015 sia un picco e che l'evoluzione proseguirà ad un livello inferiore. Questa questione deve al momento restare aperta. Non vi è dubbio infatti che l'apprezzamento del franco nel gennaio 2015 avrà un'incidenza sugli utili di numerose imprese svizzere. Questi effetti saranno visibili nel budget soltanto più tardi.

► Le entrate generate dall'imposta sul reddito sono fortemente progredite rispetto ad altre, a seguito dell'adozione del progetto FAIF.

► IVA: il finanziamento aggiuntivo, attualmente destinato all'Al, potrebbe essere mantenuto per finanziare il FIF e l'AVS.

► Il fondo per il supplemento rete genera entrate supplementari per la Confederazione.

Secondo il piano finanziario della legislatura, le due fonti d'entrata dell'imposta federale diretta, ossia *l'imposta sull'utile* delle imprese e *l'imposta sul reddito* delle persone fisiche crescono a ritmi diversi. Tra il 2015 e il 2019, la prima registra una crescita annua dell'1,3% e la seconda del 3,8%. La crescita comparativamente forte dell'imposta sul reddito va attribuita soprattutto alle entrate supplementari nell'ambito del progetto FAIF (finanziamento e pianificazione dell'infrastruttura ferroviaria). Questo progetto, adottato dal popolo nel 2015, fissa un tetto per la deduzione ammessa per i lavoratori pendolari, una misura attuata per l'anno fiscale 2016. Questo sblocca 300 milioni di franchi all'anno per il finanziamento della ferrovia e il nuovo fondo d'infrastruttura ferroviaria FIF. L'aumento dell'imposta federale diretta corrisponde all'incirca a quella attesa per l'insieme delle entrate della Confederazione. Il suo tasso annuale è del 2,7%.

Lo stesso tasso (2,7%) è previsto per l'IVA. Per quanto concerne questa imposta, che è la principale fonte di entrate della Confederazione, è previsto di mantenere il finanziamento aggiuntivo in vigore fino alla fine del 2017 e attualmente destinato all'assicurazione invalidità per finanziare altre attività. Il fondo d'infrastruttura ferroviaria FIF riceverebbe un quarto delle entrate liberate (0,1 punti di IVA). I rimanenti tre quarti andrebbero all'AVS (0,3 punti di IVA). Le risorse sarebbero ridestinate al FIF e all'AVS all'inizio del 2018, di modo che i tassi dell'IVA non cambierebbero. I nuovi importi liberati dovrebbero essere permanenti. Questo dimostra, ancora una volta, che gli aumenti d'imposta introdotti a titolo provvisorio non sono per così dire mai stati soppressi. La scomparsa del finanziamento aggiuntivo dell'Al ha suscitato vivaci discussioni sulla questione a sapere a quale scopo i mezzi sbloccati potrebbero servire i mezzi sbloccati. La graduale eliminazione di ulteriori finanziamenti e dunque il mantenimento della promessa fatta in occasione della votazione del settembre 2009, secondo la quale si trattava di un aumento temporaneo d'imposta, sarebbe soppressa ("L'aumento dei tassi dell'IVA entrerà in vigore nel 2011, per una durata limitata: i tassi ritroveranno il loro livello precedente alla fine del 2017").

Tassi di crescita elevati, del 4% all'anno e oltre, sono previsti dal lato dell'imposta preventiva e delle tasse d'incitamento. Per quanto concerne *l'imposta preventiva*, la crescita risulterà soprattutto dalla distribuzione dei dividendi. Il fatto che dei dividendi elevati siano attesi confuterebbe l'affermazione secondo la quale il principio dell'apporto di capitale introdotto nel 2011 a favore della riforma dell'imposizione delle imprese ha avuto un impatto negativo netto sulle finanze federali. Il timore secondo il quale la distribuzione di dividendi sarebbe sostituita durevolmente dal rimborso delle riserve di capitale esonerate dall'imposta si è rivelato infondato. Come indicava il Consiglio federale in un rapporto del luglio 2015, la diminuzione delle entrate indotta dalla seconda riforma dell'imposizione delle imprese è stata inferiore. Per quanto concerne le *tasce d'incitamento*, le entrate crescono a seguito dell'aumento della tassa sul CO<sub>2</sub> a partire dal 2016. La maggior parte di questa tassa è restituita all'economia e alla popolazione. Un terzo viene investito nelle misure energetiche concernente gli edifici.

Il *fondo per il supplemento rete* è una nuova fonte di entrate federali. Si tratta di un supplemento sul consumo di elettricità che alimenta un fondo ad hoc. Il suddetto fondo finanzia la remunerazione dell'immissione in rete di energia elettrica (RIC), il rimborso di quest'ultima alle imprese che consumano molta elettricità e altre misure nel settore dell'energia e dell'ambiente. Il primo pacchetto della strategia energetica 2050 prevede che il supplemento rete sarà integrato nel budget federale a partire dal 2017. Il fondo alimentato da questo supplemento sarà pure trasferito alla Confederazione, ma continuerà ad essere amministrato, sul piano operativo, da Swissgrid, la società che si occupa della rete. La totalità delle entrate generate sono vincolate, per cui le entrate della

Confederazione non aumenteranno. Detto questo, l'integrazione di questa voce (1,3 miliardi di franchi) nel budget della Confederazione non è priva di effetti: il volume delle entrate e quello delle uscite aumentano. Il budget si amplia. La quota-parte fiscale e quella delle spese crescono.

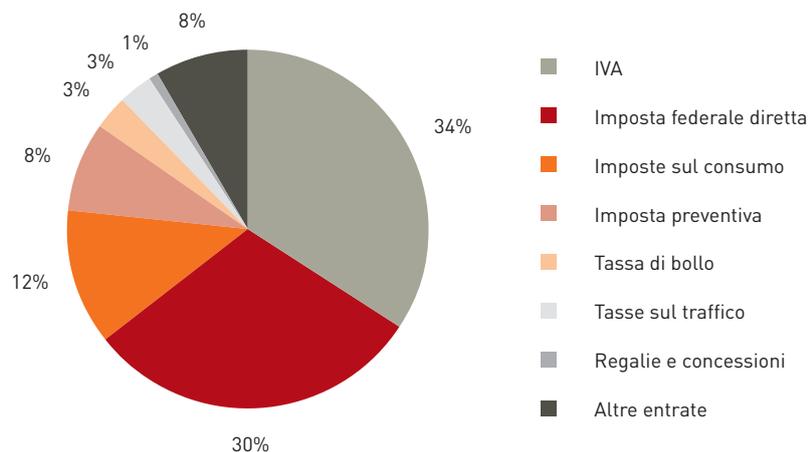
Se si tralasciano i fattori particolari quali questi ultimi, le entrate della Confederazione crescono meno fortemente del tasso medio annunciato del 2,7%. Il Consiglio federale stima la crescita «corretta» a circa il 2%. Per quanto concerne le entrate, il piano finanziario tiene conto di un versamento di 333 milioni di franchi a titolo della redistribuzione degli utili della Banca nazionale svizzera (BNS). Questo importo corrisponde alla regolamentazione attuale, che prevede una redistribuzione degli utili della BNS alla Confederazione e ai cantoni di un miliardo di franchi all'anno a determinate condizioni (un terzo va alla Confederazione). Questa regolamentazione si basa su un accordo tra il Dipartimento federale delle finanze e la BNS che sta per essere rinegoziato in questo momento.

### Figura 3

► Non vi saranno grandi cambiamenti nella composizione delle entrate federali durante la presente legislatura. Quasi due terzi delle entrate provengono dall'IVA e dall'imposta federale diretta. L'imposta sugli oli minerali è sotto pressione. Dopo il suo picco nel 2008, le sue entrate diminuiscono. Questo si spiega con l'inferiore consumo di carburante dei nuovi veicoli e con l'apprezzamento del franco che ha fatto diminuire il turismo alla pompa.

### Ripartizione delle entrate federali 2019

Quota delle fonti d'entrata sul totale delle entrate, in%



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2016), piano finanziario della legislatura 2017-2019

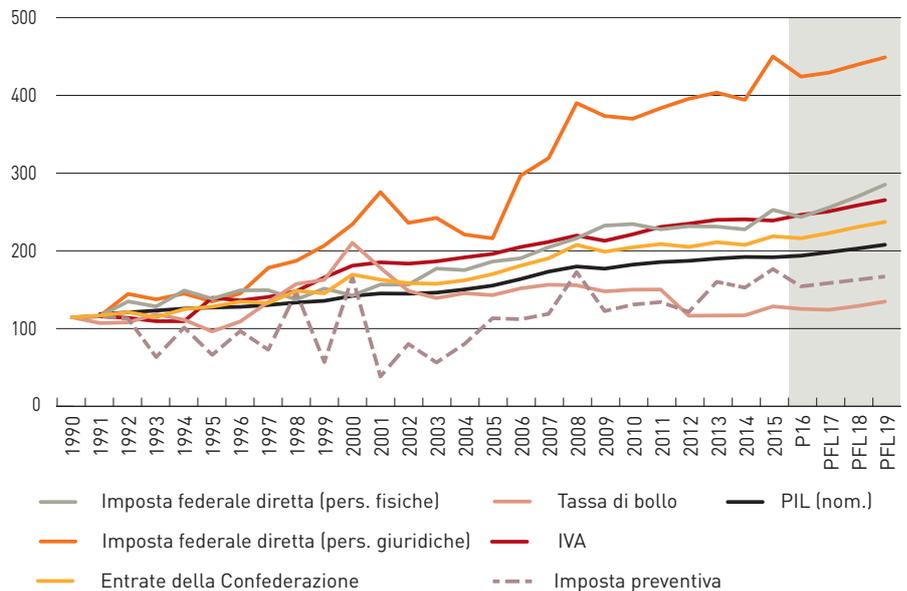
**Figura 4**

► Le entrate federali generate dall'imposta sulle società sono salite vertiginosamente dopo il 1990. Se, a quel tempo, le imprese generavano circa il 6,8% delle entrate federali, il loro contributo è destinato a raddoppiare entro il 2019 (13,4%). Le imprese tassate in maniera preferenziale contribuiscono fortemente all'impennata delle entrate. Benché rappresentino soltanto il 7% di tutte le imprese, esse versano la metà dell'imposta federale diretta delle persone giuridiche. Nel piano finanziario della legislatura, il Consiglio federale sottolinea giustamente «la massima importanza per le finanze federali delle imposte sull'utile e di conseguenza dell'attrattività fiscale della piazza economica svizzera».

► Senza il programma di stabilizzazione, il tasso di crescita delle spese si situerebbe oltre un punto al di sopra di quello delle entrate.

**Evoluzione delle varie fonti di entrate federali, tra il 1990 e il 2019**

Entrate indicizzate (1990=100)



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2016), piano finanziario della legislatura 2017-2019

**Evoluzione delle spese**

Per il periodo dal 2015 al 2019, le spese registrano una crescita media del 2,7%. Questo tasso è superiore a quello della crescita economica (2,2% all'anno). La loro progressione è ancora più marcata durante gli anni del piano finanziario della legislatura. Per il 2017-2019, il loro tasso di crescita medio è del 3,6% all'anno (nel 2016 la loro crescita è quasi nulla). Queste cifre tengono conto del programma di stabilizzazione. Senza le correzioni da questo provocate, le spese aumenterebbero maggiormente delle entrate, di un punto supplementare.

L'evoluzione non è uniforme in tutti i gruppi di compiti. I grandi settori come la previdenza sociale e le finanze e imposte registrano un aumento delle spese superiore alla media. Il settore formazione e ricerca cresce ad un ritmo inferiore alla media. Il settore dei trasporti denota per contro una crescita molto forte. Indipendentemente dai settori, il budget registra una crescita reale, vale a dire che le spese aumentano maggiormente del rincaro. Per il periodo dal 2015 al 2019, il budget totale aumenta di quasi 8 miliardi di franchi. Soltanto due settori mostrano una crescita delle spese negativa o una diminuzione dei mezzi: la cooperazione internazionale (aiuto allo sviluppo) e l'agricoltura. Se si tralascia il 2016, le spese a favore dell'aiuto allo sviluppo progrediscono pure ad un ritmo superiore alla media.

Come nel caso delle entrate, dei fattori straordinari influenzano l'evoluzione delle spese. Questi fattori sono in parte identici. Si tratta di riforme in relazione al finanziamento delle infrastrutture ferroviarie e stradali, della strategia energetica 2050, dello sviluppo dell'esercito, della riforma della previdenza vecchiaia 2020 e della riforma dell'imposizione delle imprese III. Alcune riforme si traducono in un aumento delle spese, altre ristrutturano il budget. Quando le spese supplementari concernono delle voci di transito, questo non pone problemi alla Confederazione, poiché anche le entrate sono superiori. È il caso per gli aumenti d'imposta nel settore dei trasporti (limitazione della deduzione dei pendolari, aumento dell'imposta sugli oli minerali) o dell'integrazione del supplemento rete nel budget della Confederazione nell'ambito della strategia energetica 2050. Per contro, i progetti che vincolano le risorse della Confederazione sottraendole così al budget generale hanno invece un impatto tangibile. È il caso

per il finanziamento dei trasporti (strada e ferrovia), la riforma dell'imposizione delle imprese III (quota maggiore dei cantoni alle entrate dell'imposta federale diretta) ed, eventualmente, la riforma della previdenza vecchiaia (aumento del contributo della Confederazione all'AVS).

Per il periodo dal 2015 al 2019, il Consiglio federale stima l'effetto dei fattori straordinari sulla crescita delle spese a circa l'1%. In altre parole, per gli affari correnti, la crescita media delle spese si situa circa un punto al disopra, ossia a quasi il 2%.

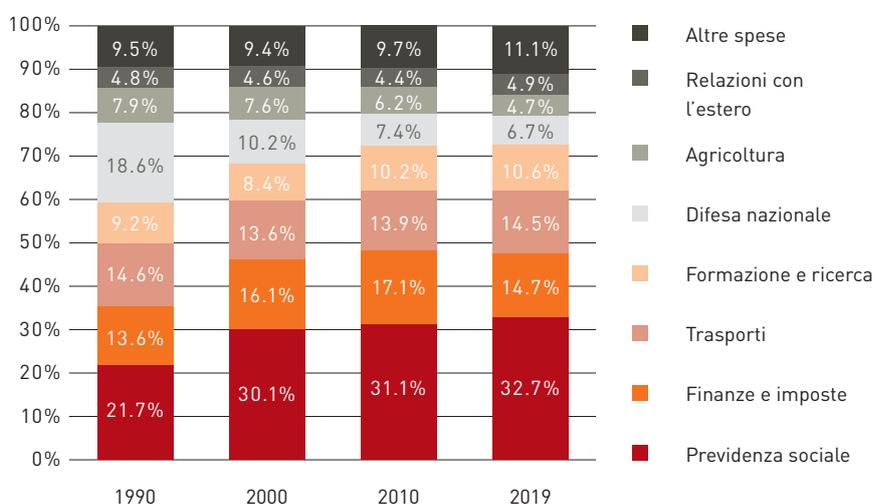
Nei grandi gruppi di compiti le spese evolvono come segue:

### Figura 5

► Entro il 2019, circa un terzo delle risorse della Confederazione saranno assorbite dalla previdenza sociale, contro quasi il 22% nel 1990. La pressione finanziaria si è notevolmente intensificata nei settori debolmente vincolati. La quota delle risorse federali destinate alla difesa nazionale e all'agricoltura, che era nel 1990 del 26,5%, dimezzerà entro il 2019.

### Evoluzione della struttura delle spese (dal 1990 al 2019)

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



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2016), piano finanziario della legislatura 2017-2019

### Sfide a lungo termine: la moltiplicazione delle spese vincolate provoca fenomeni di spostamento e mette sotto pressione il freno all'indebitamento. Ne potrebbero seguire aumenti d'imposta.

Nel corso degli ultimi decenni la struttura del budget è cambiata in vari modi.

Le spese a favore della difesa nazionale e dell'agricoltura sono diminuite. Quelle a favore della previdenza sociale sono fortemente aumentate (cf. figura 5). Nel 2019, la Confederazione destinerà a questo gruppo di compiti quasi un terzo del proprio budget, contro il 21,7% nel 1990. La quota della difesa nazionale sul totale delle spese è diminuita nella stessa proporzione (-11,9%). La quota dell'agricoltura è scesa di circa il 3%. Oltre alla previdenza sociale, soltanto la formazione e la ricerca hanno registrato un aumento della loro percentuale di spesa. Gli altri gruppi di compiti sono rimasti all'incirca stabili.

In particolare, l'aumento delle spese a favore della previdenza sociale ha la conseguenza di aumentare la quota delle spese vincolate nel budget della Confederazione. Quando le spese sono vincolate, è una legge che decide i mezzi da destinare ogni anno ad ogni voce di bilancio e non il Parlamento. Quest'ultimo non può modificare gli importi in occasione delle discussioni sul budget. Finora, sono soprattutto la previdenza sociale e il settore finanze

e imposte ad essere caratterizzati da prescrizioni legali dettagliate o da altri impegni fissi in termini di spese. Il settore dei trasporti registra, ed è nuovo, un forte aumento delle spese vincolate. Se, per il finanziamento della ferrovia, le spese erano fortemente legate dopo la creazione del fondo FTP (decreto federale del 1998), non era proprio così nel settore della strada. Con l'introduzione del fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA), il finanziamento delle strade sarà quasi completamente vincolato. Entro la fine della legislatura, nel 2019, circa i due terzi (66%) delle spese federali saranno fortemente vincolate e non saranno modificabili nell'ambito del budget generale. Per uscire da questo vicolo cieco, bisogna in generale rivedere la legislazione. Non è possibile effettuare delle correzioni a breve termine.

Questa tendenza a dare una destinazione alle spese provoca un processo di spostamento a scapito delle spese meno fortemente vincolate a livello legale. Inoltre, le spese fortemente vincolate hanno tendenza ad aumentare quando si trovano confrontate alle entrate dirette provenienti dall'IVA o dall'imposta federale diretta (queste entrate hanno pure tendenza ad aumentare più rapidamente del PIL). Le spese legate aumentano maggiormente quando sono fissate sulla base dell'evoluzione di determinati costi. È chiaramente il caso per quanto concerne la previdenza sociale. Così, il contributo della Confederazione alla riduzione individuale dei premi è legato legalmente all'importo dei costi della salute. Come noto, da anni questi continuano a crescere. Fino al 2011, la Confederazione partecipava, sulla base di un sistema analogo, ai costi dell'Al che hanno pure registrato una forte crescita per anni. Questo sistema è ancora in vigore per l'AVS (la Confederazione finanzia il 19,55% dei costi dell'AVS). In media e a lungo termine, i costi dell'AVS hanno avuto tendenza ad aumentare più rapidamente del PIL. Questo vale anche per i costi delle prestazioni complementari, ai quali la Confederazione partecipa in maniera proporzionale. In presenza di un'evoluzione generale media delle entrate e dei (grandi) gruppi di compiti che crescono ad un ritmo superiore alla media, rimangono meno risorse per altri compiti. I settori le cui spese sono meno fortemente legate sono la formazione e la ricerca, l'agricoltura, il tempo libero e lo sport nonché l'aiuto allo sviluppo e l'esercito. Nel caso degli ultimi due, gli ambienti politici hanno legato le spese implicitamente, definendo degli obiettivi di spesa. Così, le spese a favore dell'aiuto allo sviluppo devono raggiungere lo 0,5% del prodotto nazionale lordo della Svizzera. Per quanto concerne l'esercito, esso deve disporre di almeno 5 miliardi di franchi all'anno.

La quota crescente delle spese legate limita il margine di manovra finanziario del Consiglio federale e del Parlamento. Vi sono sempre più automatismi che determinano le spese e sempre meno decisioni di politica finanziaria. Privilegiare le spese vincolate deteriora la qualità del budget, poiché gli adattamenti diventano sempre più unilaterali, vale a dire che si agisce su segmenti sempre più piccoli. Inoltre, la rapida espansione delle spese vincolate rischia di andare a scapito di altri settori di spesa non vincolati. Questa evoluzione accentua la pressione sul freno all'indebitamento. Quest'ultimo stabilisce un limite di spesa in funzione del volume delle entrate. Se delle spese (non vincolate) importanti occupano sempre meno posto nel freno all'indebitamento (perché quelle vincolate si sviluppano maggiormente), sorgeranno delle rivendicazioni per alleggerirle. Peggio, una proporzione sempre più elevata di spese legate rischia di invertire il principio fondamentale del freno all'indebitamento con la conseguenza ultima che l'importo delle spese non sarebbe più fissato in funzione delle entrate, ma il contrario: le spese determinerebbero l'ammontare delle entrate. Questo sconvolgimento del freno

all'indebitamento farebbe aumentare la quota-parte dello Stato e quella delle spese (in mancanza di limiti finanziari, il mondo politico ha tendenza a favorire l'espansione). Anche la quota-parte fiscale progredirebbe. La popolazione e l'economia dovrebbero pagare sempre più imposte e tasse ad uno Stato in continua espansione.

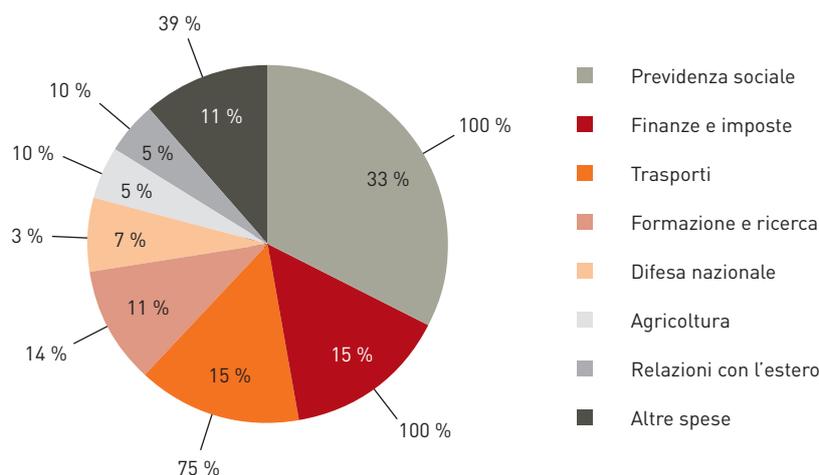
### Figura 6

► La figura indica la quota dei gruppi di compiti sul totale delle spese. Essa mostra anche il tasso vincolato legale delle spese. Nei grandi gruppi di compiti, questo tasso è elevato.

I cambiamenti avvenuti in questi ultimi anni per quanto concerne la ripartizione delle risorse della Confederazione (cf. figura 5) e le riforme, come FAIF o FOISTRA, fanno in modo che il tasso di destinazione vincolata delle spese federali salga a circa il 66% entro il 2019. Questo comprime il margine di manovra finanziario. Sono sempre più le leggi a determinare le spese, di modo che esse dipendano sempre meno dalle entrate.

### Struttura e tasso di destinazione delle spese federali nel 2019

Quota dei gruppi di compiti sul totale delle spese (nel cerchio) e tasso di destinazione (all'esterno del cerchio), in%



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2016), piano finanziario della legislatura 2017-2019

### Tabella 2

► Tra il 2015 e il 2019, le spese federali aumenteranno in media del 2,7% all'anno. Si noterà il forte rialzo del settore dei trasporti e degli «altri gruppi di compiti». Il settore dei trasporti si sviluppa a seguito di due progetti: uno relativo al finanziamento e allo sviluppo della ferrovia (FAIF) e l'altro relativo alle strade nazionali e al traffico d'agglomerato (FOISTRA). Per quanto concerne gli altri gruppi di compiti, il forte aumento delle spese si spiega in particolare con l'integrazione del supplemento rete al budget federale. Siccome queste spese si trovano confrontate ad entrate equivalenti, l'integrazione del supplemento rete non ha nessun impatto sul budget.

### Evoluzione delle spese per gruppi di compiti

Spese, in milioni di franchi, secondo il piano finanziario della legislatura 2017-2019

P: preventivo	B	PF	PF	PF	∅ Δ in%
PF: piano finanziario	2016	2017	2018	2019	2016-2019
<b>Spese ordinarie</b>	<b>67134</b>	<b>69416</b>	<b>72298</b>	<b>74719</b>	<b>2,7</b>
Previdenza sociale	22442	23245	23890	24440	2,2
Finanze e imposte	9314	9708	9950	11020	2,6
Trasporti	9231	9198	10866	10838	6,1
Formazione e ricerca	7357	7559	7731	7939	1,9
Difesa nazionale	4733	4789	4898	4998	1,5
Relazioni con l'estero	3616	3506	3580	3654	-0,3
Agricoltura	3611	3540	3523	3514	-1,2
Altri gruppi di compiti	6830	7871	7861	8317	5,1

► **Previdenza sociale (+2,2%):**

Le spese del principale gruppo di compiti della Confederazione in volume presentano la seconda maggiore crescita in franchi: 2 miliardi nel corso della legislatura, una progressione essenzialmente imputabile all'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS) e al settore della migrazione. Nel caso dell'AVS, l'aumento delle spese risulta da una decisione del Consiglio degli Stati presa all'insegna della riforma Previdenza vecchiaia 2020. Il Consiglio federale aveva proposto di versare all'AVS la totalità della percentuale dell'IVA prelevata a favore dell'AVS (di cui la Confederazione serbava finora il 17% per finanziare una parte del suo contributo all'AVS) e, quale contropartita, di ridurre il contributo federale all'AVS. Il Consiglio degli Stati ha ripreso la prima parte della proposta (versare integralmente all'AVS la percentuale dell'IVA che le è destinata), ma non ha adeguato il contributo della Confederazione. Nel contempo, le spese AVS aumentano, perché il Consiglio degli Stati ha deciso di estendere le prestazioni di questa assicurazione. Con la diminuzione delle entrate e l'aumento delle spese così provocato, gli oneri supplementari per la Confederazione raggiungono tra i 600 e i 700 milioni di franchi all'anno. Inoltre, a seguito dell'avvicinarsi della scadenza del finanziamento aggiuntivo AI a fine 2017, lo 0,3% supplementare di IVA tornerebbe all'AVS a partire dal 2018. Nel corso dei prossimi quattro anni, questi cambiamenti provocheranno una forte crescita delle spese AVS, valutata nel 4,7% all'anno. Per contro, le spese della Confederazione relative all'*assicurazione invalidità* diminuiranno a seguito dello scadere del finanziamento aggiuntivo dell'AI. Anche al capitolo dell'*assicurazione malattia*, il continuo aumento dei costi ha quale effetto una crescita delle spese di oltre il 4% all'anno. La Confederazione partecipa alle spese della salute attraverso la riduzione individuale dei premi (un contributo che rappresenta concretamente il 7,5% dei costi). Nel caso delle *prestazioni complementari*, l'aumento delle spese è frenato dall'abbandono temporaneo dell'aumento dell'importo massimo degli affitti riconosciuti. Ma anche così la crescita di queste spese rimane superiore alla media, come è stato generalmente il caso in questi ultimi anni. Infine, il settore della *migrazione*, registra un forte rialzo (+ 10,4%). Il Consiglio federale è confrontato ad un continuo afflusso di rifugiati e al deposito di un numero elevato di domande d'asilo fino al 2019. Le spese in questo settore aumenteranno così entro la fine della legislatura di oltre 600 milioni di franchi.

► **Finanze e imposte (+2,6%):**

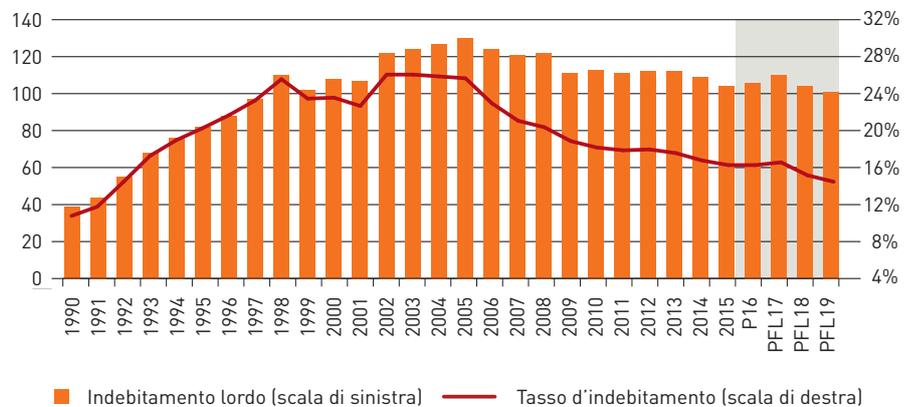
Il gruppo finanze e imposte è costituito per oltre la metà di risorse che la Confederazione preleva mediante le imposte prima di suddividerle con i cantoni secondo una chiave di ripartizione fissa. Per la Confederazione si tratta unicamente di conti di passaggio. In questo gruppo, il 30% delle spese sono dei contributi versati a titolo della perequazione finanziaria e quasi il 10% sono versamenti di interessi. Nessuna di queste spese può dunque essere influenzata a breve termine nell'ambito del budget. La crescita delle spese di questo gruppo di compiti è dovuta alla terza riforma dell'imposizione delle imprese. In effetti, la quota del prodotto dell'imposta federale diretta spettante ai cantoni passerà dal 17 al 20% in compensazione dell'abolizione dei privilegi fiscali cantonali nell'ambito della riforma RI Imprese III. In totale, ne deriva un aumento delle spese di circa un miliardo di franchi per il 2019 (+5,6%). A seguito di un bisogno di finanziamento globalmente debole della Confederazione, i versamenti di interessi diminuiscono (-3%) e contribuiscono così ad una diminuzione delle spese.

**Figura 7**

► Dopo il loro picco nel 2005, i debiti della Confederazione sono continuamente diminuiti. L'aumento temporaneo nel 2017 corrisponde a un cambiamento di metodo di valutazione, nonché alla necessità di costituire delle liquidità per rimborsare un eventuale prestito. Entro il 2019, il tasso d'indebitamento tornerà al suo livello del 1992.

**Evoluzione dell'indebitamento della Confederazione (dal 1990 al 2019)**

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



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2016)

**► Trasporti (+6,1%):**

Di tutti i gruppi di compiti della Confederazione, è il terzo per importanza che denota la crescita maggiore. In quattro anni, le spese relative ai trasporti aumenteranno di oltre un quarto, ciò che corrisponde a un aumento di 2,3 miliardi di franchi. I due terzi di questa progressione, ossia 1,5 miliardi di franchi (+6,4%) concernono i *trasporti pubblici* e risultano dall'entrata in vigore del progetto concernente l'infrastruttura ferroviaria (FAIF). Questo aumento delle spese ha molteplici cause: l'aumento della partecipazione della Confederazione al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (di 100 milioni all'anno), un nuovo contributo dei cantoni (500 milioni, attraverso il budget federale), la destinazione delle entrate dell'imposta federale diretta alla ferrovia (limitazione della deduzione fiscale per i pendolari, 200 milioni), nonché, a partire dal 2018, l'attribuzione dell'uno per mille dell'IVA al fondo d'infrastruttura ferroviaria FIF (300 milioni). In materia di *circolazione stradale*, l'aumento delle spese sale a 800 milioni di franchi (+6,1%). L'importo esatto non è ancora noto, poiché il progetto di fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) si trova ancora nella fase di eliminazione delle divergenze. Ciò che è certo è che il traffico stradale beneficerà di fondi supplementari, probabilmente prelevati sull'imposta sulle automobili (400 milioni), nonché eventualmente sull'imposta sugli oli minerali (150-300 milioni). Con il progetto FOSTRA, la strada beneficia della stessa soluzione di finanziamento come la ferrovia. Le entrate del fondo FOSTRA sono destinate e sottoposte al freno all'indebitamento. Il fondo stesso, al pari del fondo d'infrastruttura ferroviaria FIF, è un fondo speciale che non figura nel budget federale in senso stretto. I prelievi non sono dunque sottoposti al freno all'indebitamento. Nel 2018, il FOSTRA prenderà il posto del fondo d'infrastruttura esistente, istituito nel 2008. L'attuale finanziamento speciale della circolazione stradale è mantenuto e continua a figurare nel budget della Confederazione. I suoi compiti sono tuttavia in gran parte trasferiti al FOSTRA. Il finanziamento delle strade avrebbe dovuto essere semplificato con il progetto FOSTRA, ma questo obiettivo non è stato raggiunto e il finanziamento delle strade resta complicato. In futuro, le spese relative al traffico stradale saranno in maggioranza fortemente vincolate.

**► Formazione e ricerca (+1,9%):**

Il quarto gruppo di compiti della Confederazione non è oggetto di nessun progetto di riforma. Le sue spese sono definite dal messaggio ERI per gli anni dal 2017 al 2020, che prevede una crescita nominale del 2% all'anno e una compensazione del rincaro dello 0,9%. La crescita reale sale dunque a circa l'1% all'anno, ciò che è meno degli anni precedenti. Il programma di stabilizzazione definito ha l'effetto di frenare le spese. Ora, in questi ultimi anni, il settore ERI ha

approfittato di un ulteriore contributo parzialmente non pianificato, proveniente dalla concessione di una compensazione del rincaro troppo elevata nei confronti del rincaro reale. Il programma di stabilizzazione intende riprendere una parte di questa crescita non pianificata. Obiettivamente, non vi è gran che da ridire. L'economia svizzera è tuttavia favorevole, in questo settore, a correzioni più leggere che permetterebbero di conseguenza di ampliare nei prossimi anni il catalogo dei compiti. Il settore ERI è un settore prioritario della nostra economia e dev'essere trattato come tale al momento dell'attribuzione delle risorse, un parere essenzialmente condiviso dal Consiglio federale.

► **Difesa nazionale (+1,5%):**

Nell'ambito del «potenziamento dell'esercito», il Parlamento ha deciso di aumentare il budget della difesa a 5 miliardi di franchi all'anno, livello che dovrebbe essere raggiunto soltanto nel 2019. Il Consiglio federale aveva pianificato spese più modeste, limitate a 18,8 miliardi di franchi per gli anni dal 2017 al 2020, ma il Parlamento ha preteso che il contributo per l'esercito fosse portato a 20 miliardi di franchi, un budget che tiene conto dell'acquisto di un dispositivo di difesa aerea basata al suolo (BODLUV), del costo di 1,1 miliardi. Questo progetto è recentemente stato sospeso dal DDPS, ma il limite di spesa di 20 miliardi dev'essere mantenuto, un parere condiviso dal Consiglio federale. Finora, la difesa nazionale era il solo grande gruppo di compiti debolmente vincolato della Confederazione a non disporre di un limite di spesa. Ormai, l'attribuzione dei fondi dovrà anche qui passare da questo strumento di regolazione.

► **Relazioni con l'estero (-0,3%):**

Questo settore comprende le relazioni politiche (diplomazia classica, Ginevra internazionale) e la cooperazione allo sviluppo, la quale rappresenta un volume finanziario quattro volte più importante. Dopo una forte crescita in questi ultimi anni (di talvolta più del 9% all'anno), il budget di quest'ultimo mostra una progressione meno marcata per gli anni futuri: nel 2016, le spese diminuiscono leggermente, mentre stagneranno nel 2017 e denoteranno nuovamente un rialzo a partire dal 2018. Per gli anni dal 2017 al 2020, la crescita media dovrebbe raggiungere il 2,7% all'anno. A livello politico si era deciso che le spese per l'aiuto allo sviluppo avrebbero dovuto raggiungere lo 0,5% del reddito nazionale lordo (RNL) della Svizzera. Ci troviamo attualmente appena al di sotto di questo obiettivo. Questa situazione è dovuta a correzioni apportate al budget 2016, ma anche ad una modifica del calcolo del RNL. La questione a sapere se la Confederazione debba attenersi al suo obiettivo dello 0,5% del RNL o se possa, almeno provvisoriamente, andare un po' sotto fa attualmente discutere.

► **Agricoltura (-1,2%):**

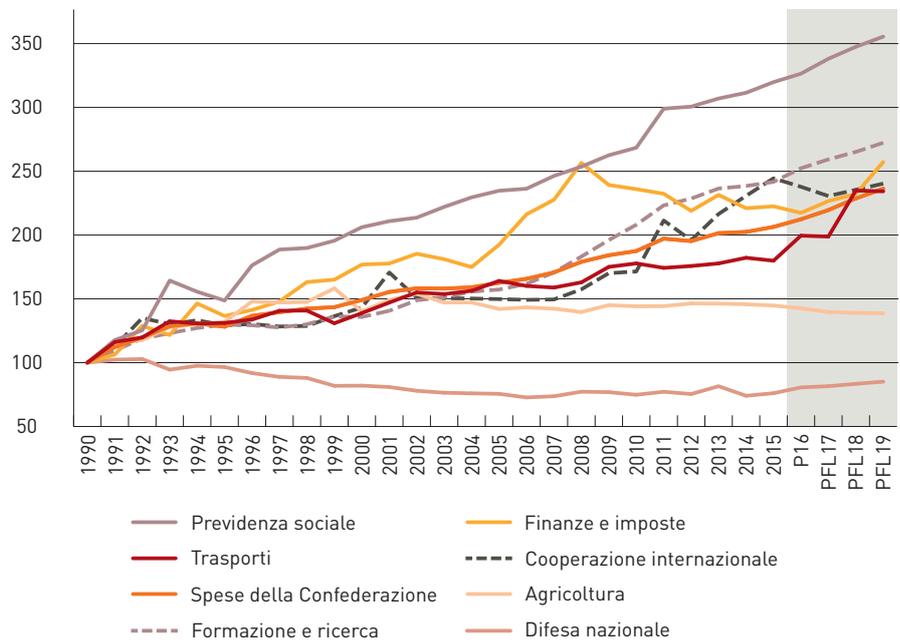
Come per il settore ERI, anche l'agricoltura ha beneficiato di una stima troppo elevata del rincaro e dunque, concretamente, di risorse non pianificate in termini reali. Il programma di stabilizzazione intende correggere parzialmente questa manna imprevista. Una compensazione del rincaro era già stata pianificata per il budget 2016 (-100 milioni), ma quest'ultima è stata respinta dal Parlamento. Questo gruppo di compiti non è oggetto di nessun progetto di riforma. Per quanto concerne i nuovi contributi destinati all'agricoltura, si tratta solo dell'importo per l'agricoltura concernente gli anni dal 2018 al 2021. Le spese agricole sono praticamente invariate da tempo, ma siccome il numero delle aziende agricole continua a diminuire ogni anno (di circa il 2%), le spese per azienda continuano ad aumentare.

**Figura 8**

► Entro il 2019, le spese del principale gruppo di compiti della Confederazione, la previdenza sociale, saranno più che triplicate nello spazio di tre decenni (+255%). Durante questo periodo, l'insieme delle spese avrà registrato una progressione del 136%. Le spese del secondo gruppo di compiti, finanze e imposte, sono stagnate in questi ultimi anni ma sono destinate ad aumentare nuovamente a seguito delle spese di trasferimento maggiori a partire dal 2016 (FAIF) e soprattutto dal 2019 (RI Imprese III). Da notare la crescita del gruppo di compiti Formazione e ricerca (dal 2006) e dell'aiuto allo sviluppo (CI) dal 2010. I trasporti sono il settore della presente legislatura che registra la crescita maggiore.

**Spese federali tra il 1990 e il 2019**

Spese indicizzate (1990 = 100)



Fonte: Amministrazione federale delle finanze [2016], piano finanziario della legislatura 2017-2019

**Prospettive a medio e lungo termine**

Il piano finanziario della legislatura espone in brevi capitoli le prospettive a medio e lungo termine delle finanze federali e delle finanze pubbliche della Svizzera.

Queste prospettive si riferiscono all'evoluzione delle finanze federali sino alla fine della prossima legislatura nel 2024. Esse mostrano che a partire dal 2020 la situazione budgetaria della Confederazione migliorerà. L'ampiezza del miglioramento dipende dai progetti che il Parlamento adotterà. Secondo le sue decisioni, dei deficit strutturali sono ancora possibili fino al 2023. L'equilibrio del bilancio sarà raggiunto nel 2020, rinunciando ad aumentare le spese non vincolate quest'anno (eccezioni: difesa nazionale, ERI, aiuto allo sviluppo). Questa crescita zero rafforza il processo di compressione, poiché le spese vincolate legalmente continuano a svilupparsi con dei tassi di crescita talvolta elevati. Il rapporto mostra anche la «tendenza all'aumento della quota delle spese fortemente vincolate (ad esempio la previdenza sociale) nel budget della Confederazione». Così, per il periodo dal 2015 al 2024, il tasso di crescita annuale previsto per la previdenza sociale è del 3,1% e per la formazione e la ricerca del 2%. La crescita media del budget della Confederazione sarà del 2,4%. In altre parole, il settore della formazione cresce ad un ritmo nettamente inferiore alla media, come gli altri gruppi di compiti dalle spese non vincolate.

Le *prospettive a lungo termine* si focalizzano sulle conseguenze demografiche sulle finanze pubbliche della Svizzera entro il 2045. Saranno soprattutto i settori della salute, delle cure e della formazione che mostreranno una dinamica di spese elevata. Questo concerterà soprattutto i cantoni, in misura minore i comuni. La Confederazione dovrà assumere la maggior parte delle spese supplementari dal lato dell'AVS, della riduzione individuale dei premi (in una misura nettamente minore) e della formazione. Rispetto al PIL, le spese toccate dall'evoluzione demografica passeranno dal 17,3% [2013] al 19,3% [2030], in seguito al 20,8% [2045]. La crescita sarà più o meno elevata

secondo l'evoluzione economica e l'immigrazione. Nel complesso, è a livello cantonale che le spese registreranno l'aumento più marcato. Per poter ridurre la pressione esercitata dalle spese, il rapporto ritiene che siano indispensabili delle riforme nel settore della salute e delle cure. Questo vale anche per l'AVS, dove si formeranno dei disavanzi importanti in mancanza di riforme che deterioreranno nettamente la situazione delle finanze pubbliche.

► Il programma di stabilizzazione deve sgravare le finanze federali a partire dal 2017 di quasi 800 milioni di franchi e di un miliardo dopo il 2019.

### Programma di stabilizzazione 2017-2019

All'inizio del 2015, quando si è costatato che le entrate della Confederazione evolvevano nettamente ad un ritmo inferiore del previsto, il Consiglio federale ha apportato delle correzioni al budget 2016, a quel tempo in preparazione, e commissionato un pacchetto di misure per gli anni successivi fino al 2019. La consultazione su questo programma di stabilizzazione 2017-2019 è stata aperta nel novembre 2015. L'adozione del programma riveduto dal Consiglio federale e dal Parlamento è attesa per fine maggio.

L'obiettivo del programma di stabilizzazione è quello di sgravare le finanze federali a partire dal 2017 di quasi 800 milioni di franchi e di un miliardo di franchi dopo il 2019. Tutti i gruppi di compiti saranno toccati, anche il settore proprio della Confederazione, vale a dire l'amministrazione. Le 25 misure concerneranno in particolare i settori d'attività la cui crescita è stata particolarmente forte negli ultimi anni, ossia l'aiuto allo sviluppo e la formazione e la ricerca, dove le correzioni si avvicinano al 45% degli sgravi (2019).

In generale, la maggior parte degli adattamenti concerne le spese poco ancorate nella legge. Si tratta essenzialmente di correggere l'adeguamento eccessivo al rincaro effettuato in passato. Tra il 2009 e il 2016, le spese non vincolate hanno beneficiato di un tasso di compensazione del rincaro dell'1,5%, ciò che cumulato ha provocato spese supplementari in ragione del 12%. Di fatto, il rincaro è stato negativo durante questo periodo (-1,5%). In altre parole, le spese sono aumentate di oltre il 13%, senza che ciò fosse previsto. Le risorse sono state ridotte già a due riprese, un terzo adattamento avverrà con il programma di stabilizzazione. Nei due settori ERI e agricoltura, i più colpiti, una parte della progressione imprevista sarà tuttavia mantenuta. Nel confronto con vecchi programmi di correzione analoghi, l'amministrazione federale dovrà contribuire maggiormente e sopportare fino al 30% dello sgravio totale (circa 330 milioni nei settori del personale, consulenza e informatica).

### Panoramica sulle misure del programma di stabilizzazione 2017-2019 (in milioni di franchi)

	2017	2018	2019	Quota del progr. di stabilizzazione 2019
Relazioni con l'estero - CI	148,8	207,3	250,2	24,2%
Formazione e ricerca	152,5	188,9	214,8	20,8%
Previdenza sociale	16,8	163,5	176,5	17,1%
Trasporti	129,0	97,9	110,1	10,7%
Agricoltura	75,8	91,7	100,5	9,7%
Condizioni istit. e finanziarie	58,9	67,8	69,7	6,8%
Difesa nazionale	139,7	91,0	41,3	4,0%
Altri	62,8	70,3	69,4	6,7%
<b>Totale</b>	<b>784,2</b>	<b>978,3</b>	<b>1032,6</b>	<b>100%</b>

Il futuro mostrerà se il programma di stabilizzazione basterà per garantire il rispetto del freno all'indebitamento. Secondo le previsioni attuali, questo non sarà il caso. Anche mettendo in atto tutte le correzioni, nel 2018 e nel 2019 sussisteranno dei disavanzi fino a 1,5 miliardi di franchi. Questi ultimi dovranno essere risanati. Il saldo scoperto è aumentato rispetto alle previsioni fatte in precedenza. La decisione del Parlamento che fissa a 20 miliardi di franchi il tetto massimo delle spese dell'esercito genera così per il 2020 delle uscite supplementari di oltre un miliardo di franchi. Inoltre, la destinazione dell'imposta sugli oli minerali discussa dalle Camere federali per finanziare il FOISTRA (60% e non più il 50% delle entrate destinate al FIF) riduce di quasi 300 milioni di franchi i fondi federali liberamente disponibili. Altri oneri aggiuntivi sono probabili nel settore della migrazione (politica d'asilo), nella formazione (Horizon 2020), nell'ambiente (programma Biodiversità) e nello sport, nonché per la Ginevra internazionale, ossia 800 milioni di franchi in totale.

Occorrerà inoltre valutare, e questo è un punto critico, fino a quale punto il Parlamento si atterrà alle proposte del Consiglio federale per gli importanti decreti finanziari concernenti il settore ERI, la cooperazione allo sviluppo (i due 2017-2020), l'agricoltura e il traffico regionale dei viaggiatori (entrambi 2018-2021). Il Consiglio federale giustifica la direzione scelta in accordo con l'evoluzione globale delle finanze. Il bisogno d'intervento può dunque ancora sensibilmente aumentare. I suddetti decreti finanziari pesano parecchio. Tenendo conto del nuovo limite di spesa dell'esercito, essi coprono quasi un quarto delle spese globali della Confederazione o due terzi delle spese debolmente vincolate.

Infine, l'evoluzione delle entrate federali svolge un ruolo importante per la tendenza generale del budget federale. L'elemento più incerto in questo contesto è l'imposta federale diretta, la cui importanza in questi ultimi anni è aumentata per la Confederazione. Uno sviluppo positivo ridurrebbe l'urgenza, mentre una progressione debole l'aggraverebbe. Un segnale imminente concernente prospettive sicure in materia d'imposizione delle imprese (in concreto: la riforma dell'imposizione delle imprese III) porrebbe le basi – almeno per l'imposta sull'utile – di uno sviluppo favorevole.

#### **La posizione di economiesuisse sul programma di stabilizzazione 2017-2019**

1. economiesuisse sostiene il volume degli sgravi previsti, ossia un miliardo di franchi.
2. economiesuisse appoggia anche la strategia d'azione concernente esclusivamente le spese.
3. Il rispetto del principio dell'equilibrio delle misure tra i gruppi di compiti nonché tra le risorse trasferite e quelle destinate a compiti propri è corretto. Occorre dare la priorità a compiti decisivi per la crescita e il benessere della Svizzera. Nel contempo, bisogna evitare spese supplementari non previste.
4. Secondo economiesuisse, la Confederazione dovrebbe fornire un contributo superiore alla riduzione delle spese. L'obiettivo dovrebbe essere del 5% delle sue spese proprie, ma almeno di un importo di 100 milioni di franchi.
5. Occorre esaminare altri sgravi possibili dal lato delle spese fortemente vincolate.

6. Il rincaro dev'essere corretto in tutti i gruppi di compiti per i quali venivano in passato applicati tassi eccessivi, tranne per il settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (ERI).
7. Nel settore ERI, lo sforzo richiesto dev'essere dimezzato.
8. L'organizzazione raccomanda di rinunciare ai tagli nel settore delle dogane (nessuna riduzione delle prestazioni).
9. economiesuisse sostiene le altre misure suggerite dal Consiglio federale.
10. Quale complemento o in sostituzione dell'una o dell'altra misura, economiesuisse propone:
  - di ridurre ulteriormente la progressione delle spese nell'aiuto allo sviluppo;
  - di stabilizzare le spese, in termini reali, per la cultura e il tempo libero nonché per la salute, al livello del 2015;
  - al Parlamento, di sospendere il progetto tendente ad adattare gli importi massimi presi in considerazione per quanto concerne l'affitto per le prestazioni complementari (14.098).

#### Commento – Posizione di economiesuisse

Il Consiglio federale afferma testualmente che la situazione delle finanze federali è tesa. Non serve a nulla chiudere gli occhi o sperare in un miracolo. Al contrario, questo porterebbe ad un aggravamento della situazione.

- Per garantire la stabilità finanziaria sono importanti le seguenti misure a breve termine:
- Dopo la sua adozione nel mese di maggio, il programma di stabilizzazione 2017–2019 dev'essere tradotto in misure concrete da mettere completamente in atto.
- Gli importanti limiti di spesa che saranno discussi in Parlamento a partire dall'estate 2016 devono essere fissati secondo i valori di riferimento. Per il settore ERI, economiesuisse chiede un aumento delle spese. Per l'esercito, bisogna esaminare se l'abbandono del progetto DSA permette di tornare effettivamente ad un limite di spesa inferiore ai 20 miliardi di franchi.
- Le decisioni per altri progetti di grande portata finanziaria devono essere prese in modo da evitare gli oneri aggiuntivi. Le eventuali spese supplementari devono offrire una prospettiva di compensazione, come la riforma dell'imposizione delle imprese III, base di un'evoluzione durevolmente favorevole dell'imposta sull'utile.
- Se dovesse trasparire che il programma di stabilizzazione 2017–2019 non bastasse a garantire la stabilità del budget federale e il rispetto del freno all'indebitamento, occorrerà adottare al più presto ulteriori misure di correzione.

Il Consiglio federale dovrebbe adottare esso stesso, o sottoporre per tempo al Parlamento, le misure richieste per il rispetto del freno all'indebitamento, come in passato. I ritardi nell'ultimo programma di correzione (PICon 2014) non erano da attribuire al Consiglio federale. Se il Parlamento seguisse rigorosamente

le proposte e votasse i vari progetti in accordo con il contesto budgetario globale ("coerenza delle decisioni" secondo il piano finanziario della legislatura), il bisogno d'intervento sul budget sarebbe limitato. In un budget di ben presto 75 miliardi di franchi, delle correzioni di 1 o 2 miliardi sono realistiche – soprattutto con uscite supplementari che si avvicinano agli 8 miliardi di franchi e un tasso di rincaro molto basso.

Particolare attenzione dev'essere accordata alle tendenze a lungo termine che costituiscono una sfida strutturale per le finanze federali. La prima concerne la crescita delle spese con destinazione vincolata. Quest'ultima pone problemi nei settori in cui non è finanziata da entrate specifiche destinate, ciò che è in particolare il caso della previdenza sociale. Le sue spese sono fortemente vincolate e finanziate esclusivamente dalle risorse federali generali. Una crescita sproporzionata delle spese vincolate (vale a dire al di là della crescita del budget e delle entrate) comporta l'esclusione di altri compiti finanziati da questi stessi fondi, ma non protetti da una legge.

Lo stato attuale riflette le conseguenze delle spese fortemente vincolate, poiché la situazione finanziaria precaria della Confederazione è anche dovuta alla loro crescita superiore alla media. Nel contempo, le correzioni sono per l'80% da attribuire alle spese fortemente vincolate. Questo schema si era già avverato in precedenza. Il processo di trasformazione, piuttosto lento e discreto in periodo finanziario "normale", diventa più acuto ed evidente in tempo di crisi.

Se il processo proseguisse è possibile che i fondi federali disponibili per i compiti che sono debolmente vincolati (e senza un finanziamento già destinato), diminuiscano. Questa evoluzione ingiusta del budget federale e dei suoi compiti essenziali recano pregiudizio alla qualità. Si porrà allora la questione se la Confederazione sia ancora in grado di rispondere alle varie aspettative nei suoi confronti. Uno Stato percepito dal grande pubblico come basato avantutto sulla redistribuzione (sociale, tra livelli statali, dai giovani agli anziani, tra la strada e la ferrovia, ecc.), ma che non riesce più ad intraprendere dei processi produttivi (formazione, investimento) e che adempie insufficientemente i compiti ritenuti comunemente come centrali (sicurezza), finisce prima o poi per avere un problema di legittimazione.

Sono le spese obbligatorie nel settore della previdenza sociale ad avere il maggiore impatto sul budget federale, a seguito del loro volume. Nell'AVS, questa evoluzione rischia di rafforzarsi. In questi ultimi anni, la politica ha avuto tendenza a conferire un carattere obbligatorio a queste spese come anche in altri settori, in maniera esplicita e sempre più spesso in maniera implicita. Il settore dei trasporti ne è un esempio tipico, ma anche l'esercito o l'aiuto allo sviluppo. Per l'agricoltura, l'esigenza posta tende ad impedire ogni diminuzione delle risorse, e per alcuni settori della formazione e della ricerca, si è arrivati fino a fissare degli obiettivi cifrati di spesa. Si prevede così che la Confederazione assumerà ben presto il 20% dei costi di riferimento delle università e il 30% di quelli delle alte scuole. Il contributo federale ai costi della formazione professionale è oggetto di un valore di riferimento ancorato nella legge. Con questa tendenza a fissare sempre più le spese, la politica budgetaria si vede privata del necessario margine di manovra. Il freno all'indebitamento è posto sotto pressione e rischiano di essere create nuove imposte più elevate.

La pressione sul freno all'indebitamento diventa più forte quando prevale l'opinione che sia escluso di non attribuire le risorse finanziarie fissate ad alcuni compiti e progetti importanti. Si riflette allora su un alleggerimento del freno all'indebitamento. [economiesuisse rifiuta di modificare il freno all'indebitamento \(dossierpolitica "Freno all'indebitamento: un successo su tutta la linea"\)](#). Esso è stato uno strumento non paragonabile a nessun altro per risanare le

finanze federali. Fino a dieci anni fa, la Confederazione registrava praticamente ogni anno dei disavanzi e aveva accumulato un debito massiccio. Il suo budget si è stabilizzato grazie al freno all'indebitamento e il peso del debito si è notevolmente ridotto. La diminuzione dell'onere dovuto agli interessi debitori favorisce la Confederazione a lungo termine, e ciò sarà ancor più evidente quando i tassi ripartiranno al rialzo. Non vi è nessuna ragione di allentare il freno all'indebitamento, poiché i debiti federali superano ancora i 100 miliardi di franchi. Anche con un tasso che evolve attorno al suo limite storico, la Confederazione paga ogni anno oltre 1,5 miliardi di franchi di interessi debitori.

In quale direzione evolverà la situazione? Il tenore delle entrate necessarie a livello federale sarà ben presto dettato dalle spese? Il funzionamento fondamentale del freno all'indebitamento – delle entrate, poi delle spese in funzione di questi ultimi – si invertirà? Alcuni elementi lo indicano. I grandi progetti in corso fanno appello ai fondi federali liberi, vincolandoli. Siccome sono complessi e costosi, i fondi non bastano e servono dunque dei finanziamenti mirati, ad esempio sotto forma di aumenti d'imposta. Questo è stato il caso con il FAIF per il trasporto ferroviario (più fondi federali generali, aumento dell'imposta federale diretta con destinazione parziale e % supplementare di IVA) e lo è attualmente con il FOSTRA per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (più fondi federali generali, aumento dell'imposta sugli oli minerali), nonché con la riforma della previdenza vecchiaia (più fondi federali generali, aumento dell'IVA). I progetti sono legittimati democraticamente (o lo saranno non appena confermati alle urne). Tuttavia, bisogna porre la questione fino a dove si intende ancora spingere questa evoluzione. I fondi garantiti dalla legge e i finanziamenti mirati costituiscono dei privilegi budgetari vantaggiosi per ogni compito pubblico. Con un inconveniente per la collettività: una politica basata sulle sole prestazioni è generalmente costosa. Se i fondi per queste prestazioni possono oltre tutto essere richiesti su una base legale, il tutto andrebbe a finire immancabilmente in aumenti d'imposta e spese maggiori.

Che cosa si può fare per risanare durevolmente le finanze federali e recuperare un margine di manovra?

1. In futuro, bisogna rinunciare a nuove spese e a finanziamenti con destinazione vincolata. Le prime aggravano il processo di trasformazione nel budget federale e mettono sotto pressione il freno all'indebitamento, i secondi favoriscono i privilegi («anche noi vogliamo un finanziamento speciale») e ingarbugliano sempre più la politica budgetaria. Si apre la porta alle soluzioni di lusso inefficaci e le spese vincolate spingono i tassi d'imposizione al rialzo. Attualmente, anche il progetto FOSTRA nonché la riforma della previdenza vecchiaia prevedono nuove spese vincolate.
2. Per le spese vincolate già ancorate nella legge effettuate dalla Confederazione, ad esempio attraverso dei fondi, devono essere fissati dei tetti massimi. Oggi, questo concerne l'infrastruttura ferroviaria, per la quale la Confederazione alimenta il fondo in ragione di oltre due terzi del prodotto netto della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPcP) e di al massimo 310 milioni di franchi del prodotto netto dell'imposta sugli oli minerali. Anche le nuove spese vincolate previste per il FOSTRA dovrebbero essere fissate (per la tassa d'importazione sui veicoli a motore discussa e/o un apporto supplementare a partire dall'imposta sugli oli minerali). I limiti fissati lasciano un minimo di margine finanziario. Essi impediscono inoltre degli apporti ai fondi quando le risorse non possono essere utilizzate al momento (ritardo dei lavori, ecc.), ma potrebbero servire efficacemente altrove.

3. Le spese vincolate esistenti dovrebbero essere esaminate e soppresse o ridotte, soprattutto nella previdenza sociale. Nell'Al, il contributo federale è già stato dissociato dall'evoluzione dei costi. Ora, esso si orienta al prodotto dell'IVA. Considerato come l'IVA evolva alla pari con la crescita economica, la progressione della quota federale nell'Al sarà anche nella media e non più al disopra di quest'ultima, come in passato. Sarebbe opportuno trovare delle soluzioni analoghe per l'AVS, le prestazioni complementari e le riduzioni di premio. Al di fuori del settore della previdenza sociale (ad esempio trasporti), occorre pure verificare gli automatismi che favoriscono una crescita superiore alla media delle spese.
4. I decreti finanziari pluriennali di grande portata devono essere presi per quello che sono: degli strumenti che stabiliscono un tetto massimo delle spese. In periodi fasti, i fondi possono essere interamente sfruttati. In periodi negativi, dev'essere possibile attingere un po' meno in questi fondi. Non esiste un diritto legale ad utilizzare la totalità dei mezzi. Gli obiettivi di spesa fissati per l'aiuto allo sviluppo o l'esercito devono essere rimessi in discussione in questo spirito, anche se possono servire a titolo d'orientamento. Dev'essere possibile condurre una politica delle spese adeguata allo stato del budget. Inoltre, occorre esigere che il denaro sia speso in maniera sensata ed efficiente. Spendere del denaro al solo scopo di rispettare un obiettivo definito di spesa rappresenta uno sperpero delle risorse. Un simile atteggiamento è da evitare, in tutti i settori d'attività.

A furia di aumentare la quota delle spese vincolate, il margine di manovra della Confederazione diventa sempre più stretto. Nell'interesse della Confederazione – per rafforzare la qualità e l'accettazione del suo budget – nonché nell'interesse della collettività e dell'economia, questo margine non dovrebbe essere ulteriormente ristretto. Al contrario, bisognerebbe allentarlo un po'.

**Informazioni:**

frank.marty@economiesuisse.ch

frederic.pittet@economiesuisse.ch