

## Controllo delle spese dello Stato 1999-2003

Sempre vicini al cartellino rosso

25 febbraio 2005

Numero 4

# dossier politica

## Ancora lontano il rovesciamento di tendenza della politica finanziaria

### Riassunto dei principali elementi

La crescita delle spese pubbliche, finora smisurata, non è affatto rallentata. E' possibile constatare che la Confederazione dà prova di un po' più di disciplina in materia di spese, mentre quest'ultima lascia nettamente a desiderare a livello dei Cantoni, dove le spese sono progredite quasi più rapidamente di quelle della Confederazione. Sono i Comuni a presentare il minor aumento delle spese, anzi un rallentamento. La situazione e le prospettive nel settore delle assicurazioni sociali, i cui oneri non cessano di lievitare, è particolarmente preoccupante.

### La posizione di economieuisse

Nonostante un leggero allentamento nell'insieme, occorre sempre vigilare per quanto attiene al capitolo dell'evoluzione delle spese pubbliche. La tendenza è preoccupante. La quota parte dello Stato non può essere qualificata come moderata.

Il programma di risparmio della Confederazione è il minimo che si impone in materia di risanamento del bilancio dello Stato. Sono indispensabili riforme strutturali, in particolare per quanto concerne le assicurazioni sociali, dove enormi supplementi di spesa si profilano all'orizzonte a lungo termine. Ma anche nel campo dei trasporti, dell'agricoltura e della formazione, sono necessarie riforme nell'ottica di un'evoluzione sostenibile delle finanze pubbliche.

### Come funziona il controllo delle spese dello Stato ?

Il Concetto delle spese presentava per la prima volta un riassunto consolidato di tutte le spese pubbliche secondo i gruppi di compiti e i livelli delle collettività pubbliche. Esso analizzava la struttura delle spese nel dettaglio. Dall'altra parte, a partire dall'evoluzione fino al 1999, esso presentava la probabile evoluzione delle spese globali e quella dei vari gruppi di compiti fino al 2010 (addirittura fino al 2020 nel settore sociale). Ne derivava una **tendenza prevedibile**. Quest'ultima è una proiezione della probabile evoluzione delle spese fino al 2010 (o 2020 per il settore sociale) se non sarà intrapreso nulla per correggere il corso attuale delle finanze pubbliche. Queste previsioni sono basate sui piani finanziari dei poteri pubblici disponibili nel 1999, sugli studi più recenti in materia di costi delle assicurazioni sociali e sui calcoli legati ai cantieri politici in corso. Una seconda previsione, l'**obiettivo**, mostra l'evoluzione

delle spese corretta per questo periodo se le riforme e misure presentate nel Concetto delle spese vengono messe in atto.

Il Controllo delle spese tende ad osservare e spiegare l'evoluzione **attuale** dal 2000, a partire dalle previsioni del Concetto delle spese. Si tratta dunque di aggiornare i fatti e di esaminare se le spese seguono un'evoluzione sostenibile o meno e in quali settori. Vengono attribuiti cartellini verdi, gialli o rossi secondo l'evoluzione in corso delle spese totali o di quelle dei vari gruppi di compiti. Un cartellino verde significa che l'evoluzione attuale delle spese è inferiore all'obiettivo del Concetto delle spese. Un cartellino giallo vuol dire che l'evoluzione attuale delle spese si situa fra l'obiettivo e la tendenza. Infine, un cartellino rosso significa che l'evoluzione attuale delle spese ha superato la tendenza del Concetto delle spese (vedi figura pagina 2).

Questo "dossier politica" analizza e riassume

---

**Il Controllo delle spese tende ad aggiornare la situazione e ad esaminare se le spese seguono un'evoluzione sostenibile o meno e in quali settori.**

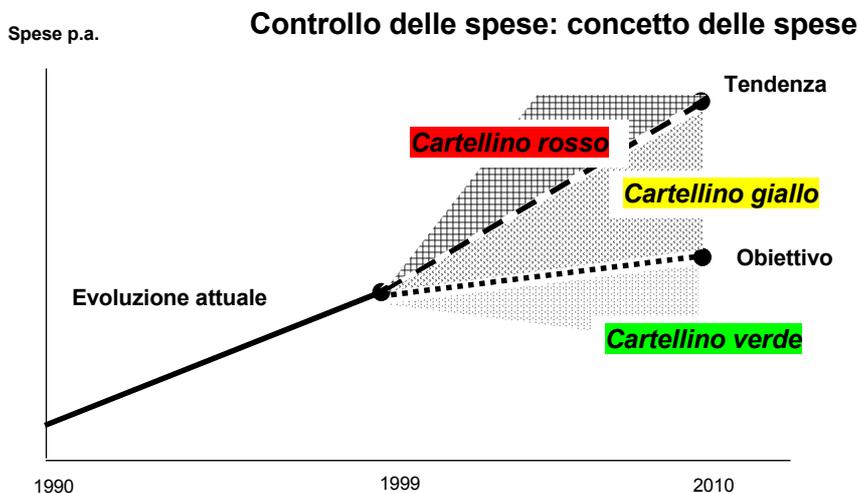
---

l'evoluzione generale. Esso presenta un riassunto consolidato di una serie di dossier che spiegano l'evoluzione finanziaria dei vari gruppi di compiti essenziali. La statistica intitolata « Finanze pubbliche in Svizzera » suddivide l'attività dello Stato in vari settori: previdenza sociale, formazione, salute, trasporti, difesa nazionale, cultura e tempo libero, giustizia e polizia, finanze e imposte, relazioni con l'estero, ambiente e pianificazione del territorio, economia pubblica e amministrazione generale.

La statistica ufficiale « Finanze pubbliche in Svizzera » nonché la Statistica annuale delle assicurazioni sociali forniscono la base dell'analisi dettagliata delle finanze pubbliche. Il consolidamento di queste due fonti permette di tener conto di tutte le spese della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni nonché delle istituzioni assicurative pubbliche. Ma al momento attuale queste cifre dettagliate sono disponibili solo fino al 2002; per il 2003 si dispone soltanto dell'ammontare delle spese totali. Al fine di tener conto delle spese delle assicurazioni sociali pubbliche che entrano nella quota-parte dello Stato, queste ultime sono classificate nel settore « Previdenza sociale » e i doppioni sono eliminati. I premi obbligatori dell'INSAI sono incorporati nelle tabelle e nei grafici per garantire il confronto delle serie statistiche, anche se il Dipartimento federale delle finanze li aveva a torto ritirati alla fine del 2003, dalla quota-parte ufficiale dello Stato.

Gli indicatori economici della politica delle spese fra il 1999 e il 2003 sono sempre illusori, anche se si costata un certo rallentamento della crescita delle spese grazie ad un leggero allentamento a livello federale. Con un tasso medio d'aumento del 3,6%, le spese pubbliche sono passate dal 1999, da 150 miliardi di franchi a 173 miliardi, ossia una progressione molto più forte dell'inflazione, che è aumentata appena dell'1% all'anno. In totale, le spese sono aumentate di 23 miliardi di franchi o del 15%, ossia sensibilmente di più della crescita del PIL (8,9%). I timori formulati due anni fa nel Concetto delle spese sulla tendenza prevedibile trovano conferma (vedi grafico pagina 9). Si è dunque sempre vicini al cartellino rosso. Se nel 2000 le spese avevano potuto essere ancora stabilizzate in una certa misura in valore reale, esse sono completamente andate fuori dai binari nel 2001 e 2002, raggiungendo rapidamente un tasso di crescita eccessivo di oltre il 5% /4%. Nel 2003 la crescita delle spese ha raggiunto un po' più del 3%, ossia una cifra sensibilmente più vicina alla tendenza (+4% all'anno) che non all'obiettivo di crescita (+1,8% all'anno).

Ai disavanzi strutturali si sono ancora aggiunti dei fattori congiunturali che hanno provocato disavanzi elevati delle collettività pubbliche, in particolare alla Confederazione. Dopo essere letteralmente esplosa negli anni novanta come in nessun altro paese dell'OCSE, la quota-parte dello Stato ha raggiunto nel 2003 un nuovo record del 39,2%, ossia il 2,1% in più del 1999. Bisogna dunque tener conto del fatto che le spese finanziate dai premi dell'INSAI non sono più integrate ufficialmente nella quota-parte dello Stato,



sebbene si tratti di prelievi obbligatori. Tenuto conto di tutte le spese finanziate dai prelievi obbligatori, in particolare dai premi versati ad istituzioni statali per l'assicurazione malattia obbligatoria e la previdenza professionale, la quota-parte dello Stato supera nel 2002 la metà del PIL.

Se la quota-parte dello Stato ha raggiunto un livello allarmante, ciò non è dovuto unicamente all'indebolimento della congiuntura. Il risanamento delle finanze pubbliche che si impone con urgenza non è ancora completamente avvenuto o soltanto timidamente, come indica il leggero rallentamento della crescita delle spese nel

2003. Il programma di risparmio 2003 nonché quello del 2004 della Confederazione, che sarà sottoposto al Parlamento nella primavera 2005, costituiscono dei passi nella giusta direzione. Un riassunto dei piani

finanziari più attuali delle collettività pubbliche, nonché le prospettive in materia di assicurazioni sociali confermano che le spese continueranno a crescere in misura esagerata anche in futuro.

#### Le finanze pubbliche, riflesso del federalismo

Un esame dei vari livelli delle collettività (vedi grafico seguente) mostra che le spese pubbliche, per un totale di 167,4 miliardi di franchi, si ripartiscono abbastanza uniformemente fra le varie istituzioni e i diversi livelli dello Stato. Ciò rappresenta la caratteristica di uno Stato dalla

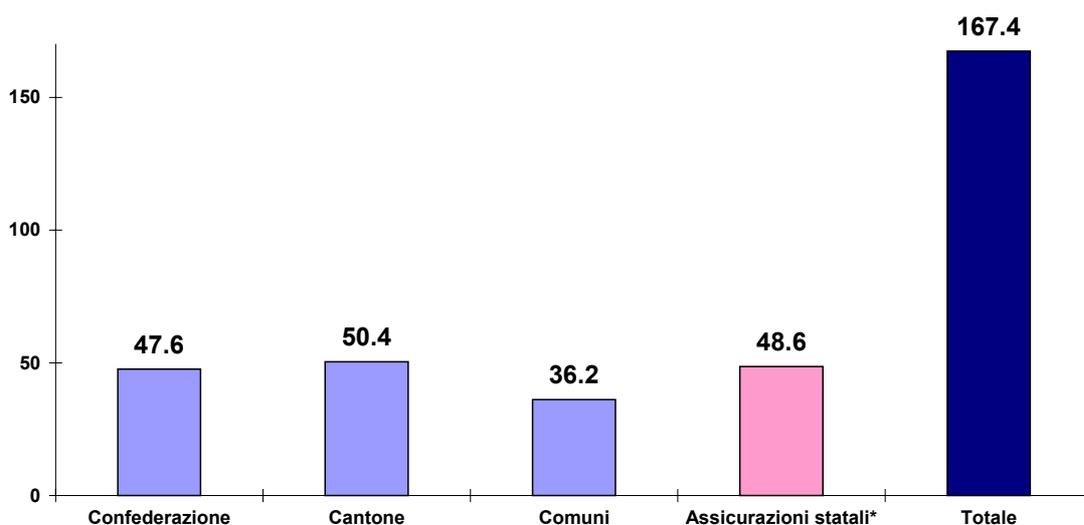
struttura federalista evidente, come lo è la Svizzera in confronto ad altri paesi.

Nel 2002 i Cantoni assumevano la fetta più grande delle spese, con oltre il 30%. Seguono poi le istituzioni

**Tenuto conto di tutte le spese finanziate dai prelievi obbligatori, la quota-parte dello Stato ha raggiunto nel 2002 più della metà del PIL.**

#### Ripartizione delle spese per livello statale (2002, in mia.fr.)

dopo eliminazione delle spese contabilizzate in doppio fra Comuni, Confederazione e Cantoni



\* senza eliminazione delle spese contabilizzate in doppio nella Confederazione, nei Cantoni e nei Comuni

Fonti: DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2002, UFAS, Statistica delle assicurazioni sociali 2004

pubbliche d'assicurazione e la Confederazione, con il 29% ognuno circa, davanti ai Comuni con il 21,6%.

L'accelerazione della crescita delle spese nei Cantoni è notevole; questi ultimi hanno registrato nel 2002 uscite supplementari per oltre 33,5 miliardi di franchi rispetto all'anno

precedente. Per quanto concerne la Confederazione (+0,7 miliardi) e i Comuni (+0,6 miliardi), questa dinamica delle spese è leggermente rallentata.

L'organizzazione delle finanze pubbliche sulla base del principio di sussidiarietà presenta il vantaggio che una parte importante delle spese totali è per principio gestita a livello dei Cantoni e dei Comuni in maniera autonoma, più vicina al cittadino. I vantaggi del

principio di sussidiarietà svolgono tutti i loro effetti soltanto quando i Cantoni riusciranno a contenere le

loro spese e ad evitare le doppie strutture. Le spese della Confederazione e quelle delle assicurazioni sociali

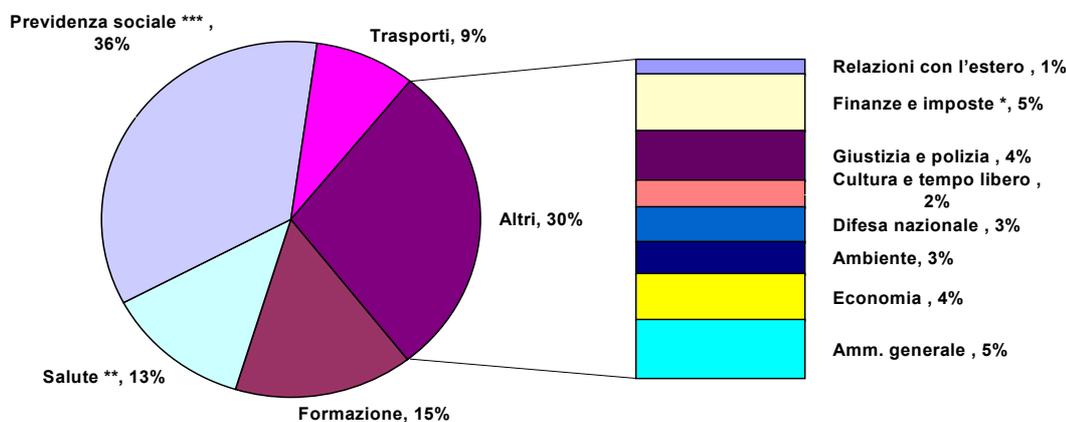
sono essenzialmente gestite in maniera centralizzata.

**I vantaggi del principio di sussidiarietà  
svolgeranno tutti i loro effetti solo quando i  
Cantoni riusciranno a contenere le loro  
spese.**

#### Oltre un franco su tre per la previdenza sociale

L'analisi per gruppi di compiti (vedi grafico seguente) fa risultare che nel 2002 quasi due terzi delle spese totali che entrano nella quota-parte dello Stato, ossia 106 miliardi di franchi, erano imputabili ai tre principali set-

#### Quota-parte dello Stato suddivisa per gruppi di compiti (2002)



\* Escluso percento di IVA per l'AVS

\*\* Comprese riduzioni di premi LAMal

\*\*\* Escluse riduzioni di premi LAMal; compreso percento di IVA per l'AVS

Fonti: DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2002, UFAS, Statistica delle assicurazioni sociali 2004

tori finanziari che sono la previdenza sociale, la formazione e la salute. Con 59 miliardi o il 35% delle spese totali, è la previdenza sociale a fare la parte del leone. Ma occorre anche tener conto del fatto che soltanto una parte delle spese sociali obbligatorie è tenuta in considerazione nella quota-parte dello Stato. Le prestazioni obbligatorie del secondo pilastro, in particolare delle assicurazioni infortuni organizzate su base privata (circa 1,1 miliardi di franchi all'anno) e le prestazioni versate dalle casse di compensazione in materia di assegni familiari (circa 4,7 miliardi di franchi all'anno), non entrano nella definizione ufficiale della quota-parte dello Stato. Lo stesso vale per le spese dell'INSAI che sono tuttavia qui prese in considerazione.

Il secondo gruppo di compiti per ordine d'importanza è quello della formazione; esso rappresenta il 15% o 26 miliardi di franchi del totale delle spese. E' la formazione obbligatoria, di responsabilità dei Cantoni e dei Comuni, a costituire la fetta più importante di queste spese (50% circa).

Il settore della salute, con circa 22 miliardi di franchi o il 13% delle spese totali, è il terzo gruppo di compiti del bilancio per ordine d'importanza. Ma questa cifra

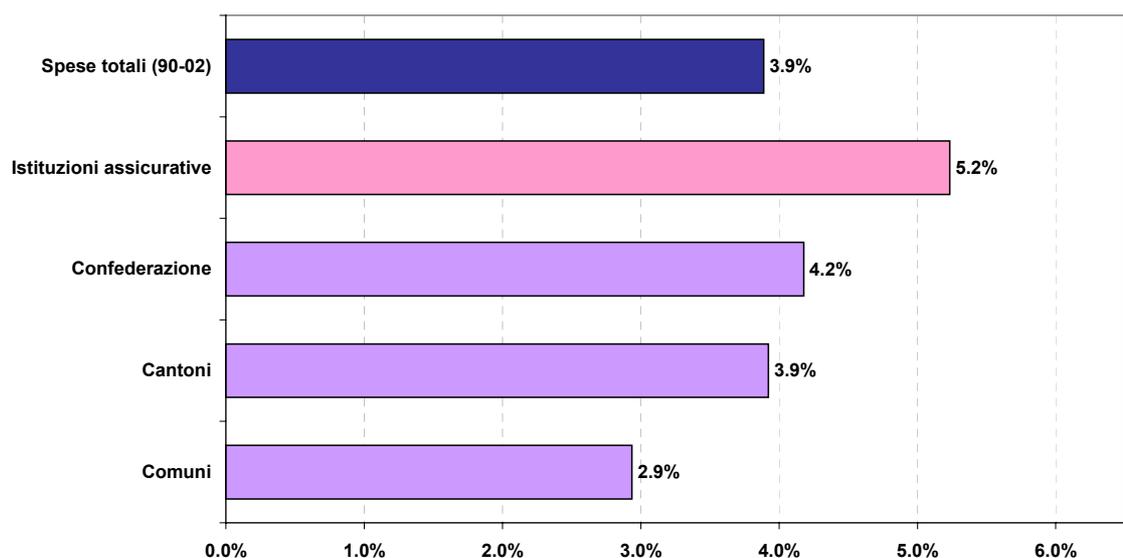
miliardi di franchi in relazione all'assicurazione malattia obbligatoria, che non entra nella definizione ufficiale della quota-parte dello Stato.

La quarta voce di bilancio, quella dei trasporti, assorbe ogni anno circa 15 miliardi di franchi, ossia una quota del 9% delle spese totali. I trasporti pubblici e le strade si suddividono questo bilancio in ragione di metà circa per ogni settore.

Tutti gli altri compiti dello Stato assorbono insieme quasi 49 miliardi di franchi o il 28% di tutte le spese. Entrano in questa categoria, per ordine di volume di spese: l'amministrazione generale (8,8 miliardi di franchi), le finanze e le imposte (pure 8,8 miliardi, compreso in particolare il servizio del debito delle collettività pubbliche), il settore giustizia e polizia (7,5 miliardi di franchi), l'economia pubblica (7,1 miliardi di cui principalmente l'agricoltura), la difesa nazionale (5,2 miliardi), l'ambiente e la pianificazione del territorio (4,9 miliardi), la cultura e il tempo libero (4,2 miliardi) nonché le relazioni con l'estero (2,4 miliardi, a livello della Confederazione soltanto).

#### Aumento delle spese per livello statale 1990-2002

dopo eliminazione delle spese contabilizzate in doppio fra Comuni, Confederazione e Cantoni



Fonti: DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2002; UFAS, Statistica delle assicurazioni sociali 2004

non tiene conto di un importo di spese per 12,7

### Crescita eccessiva delle spese a partire dal 1990

Le finanze pubbliche sono state contrassegnate nel corso dell'ultimo decennio da uno sbandamento delle spese. Questo movimento, accompagnato da una debole crescita economica, è sfociato in un netto aumento della quota-parte dello Stato. In totale, le spese sono aumentate di 67,5 miliardi di franchi fra il 1990 e il 2003. Ciò corrisponde ad una crescita del 64% e ad una crescita annuale del 3,9% (vedi grafico pagina 9 e tabella pagina 13). Così, l'aumento delle spese pubbliche è molto superiore alla crescita economica nominale annuale, che era del 2,4% nel corso dello stesso periodo.

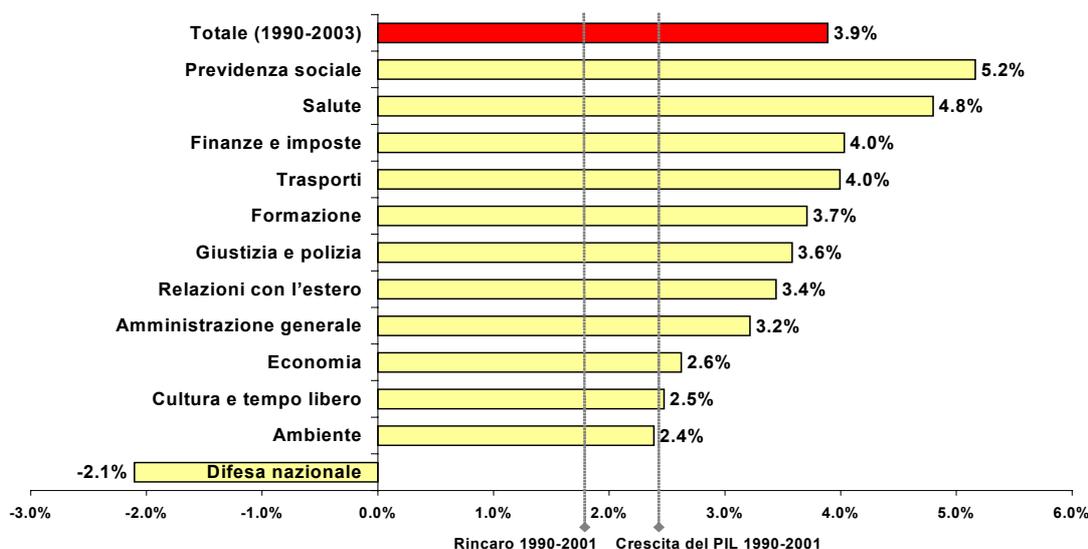
### Centralizzazione progressiva delle finanze

Dall'analisi sulla crescita delle spese per livello statale risulta che per il periodo fra il 1990 e il 2002 (vedi grafico seguente) le spese delle assicurazioni statali (AVS, AI, AD, INSAI e IPG), con una crescita annuale del 5,2%, sono in gran parte responsabili dell'evoluzione inquietante delle finanze pubbliche. Questo tasso è largamente superiore all'aumento

dell'insieme delle spese, che è del 4,0% circa all'anno. Ma con una crescita del 4,2% all'anno, la Confederazione presenta anch'essa una dinamica delle spese nettamente superiore alla media. Le spese dei Cantoni e dei Comuni sono certamente progredite molto più rapidamente della crescita economica, ma ad un ritmo nettamente più moderato (rispettivamente +3,9% e +2,9% all'anno) di quello delle spese centralizzate della Confederazione e delle assicurazioni sociali pubbliche.

Nel complesso, si costata una centralizzazione progressiva delle spese pubbliche. In altre parole, la crescita delle spese è talmente forte da salire nella gerarchia delle collettività pubbliche. Si costata una certa tendenza nei Cantoni e negli agglomerati a sollecitare sempre più i sussidi federali, in particolare nei settori che superano la loro capacità finanziaria. La crescita delle spese cantonali si è accelerata, passando dal 3,6% al 3,9% all'anno. I Cantoni devono rimanere vigili; a forza di negligenze, essi sono sulla buona strada per imitare il cattivo esempio della Confederazione. In effetti, le spese dei Cantoni sono progredite del 6,4% nel 2002 rispetto all'anno

### Aumento delle spese per gruppi di compiti



Fonti: DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2002; UFAS, Statistica delle assicurazioni sociali 2004

precedente, mentre le spese della Confederazione (+1,2%) e dei Comuni (+1,7%) hanno registrato un'evoluzione nettamente migliore. Anche le assicurazioni statali (+4,4%) hanno evidenziato un'evoluzione un po' meno negativa dei Cantoni.

La differenza persistente di crescita delle spese fra il livello statale più elevato e il livello statale più basso rafforza la presunzione che una centralizzazione, nonostante un certo effetto di riduzione sui doppioni strutturali e le sovraccapacità, incita alle spese e fa aumentare la quota-parte dello Stato. Ne deriva che una concezione federalista dello Stato, basata chiaramente sul principio della sussidiarietà, presenta dei vantaggi. Il federalismo promuove l'autonomia e la responsabilità propria degli Stati della federazione. La concorrenza fra le collettività pubbliche frena le spese e l'onere fiscale. Inoltre, il fatto di accordare competenze in materia di spese (referendum finanziario ad esempio) ad un livello statale inferiore si traduce in una gestione economica e mirata del denaro pubblico. Nel senso dell'equivalenza fiscale, i cittadini possono meglio influenzare e controllare l'utilizzazione delle risorse pubbliche rispetto ai livelli statali superiori. Tuttavia, questi vantaggi del federalismo non svolgono pienamente il loro effetto tenuto conto della mancanza di disciplina nel bilancio dei Cantoni.

### **Previdenza sociale e salute : motori dell'aumento delle spese**

La classificazione per gruppi di compiti permette di esaminare l'evoluzione delle spese sotto un altro punto di vista (vedi grafico seguente). Ad eccezione della difesa nazionale le spese di tutti i gruppi di compiti sono aumentate fra il 1990 e il 2002, in valore reale, ad un ritmo superiore alla crescita economica annuale media del 2,5%, superandola a volte perfino leggermente.

Le spese del gruppo di compiti previdenza sociale si sono aggravate in una forte proporzione, ossia di 26,8 miliardi di franchi o del 5,2% all'anno. La quota delle spese di previdenza sociale sulla quota-parte dello Stato è così passata dal 30% nel 1990 al 35% nel 2002. La previdenza sociale è un motore di spesa che pone seri problemi per la sostenibilità delle finanze pubbliche. Il forte aumento dei nuovi casi d'invalidità, per motivi psichici, nell'assicurazione invalidità è un fattore decisivo come pure il netto aumento dei costi nell'ambito dell'assicurazione disoccupazione in relazione con la congiuntura.

Le spese per la salute hanno inoltre registrato un aumento annuale superiore alla media, ossia 9,3

miliardi di franchi o il 4,8% fra il 1990 e il 2002. L'aumento dei costi nell'insieme del settore della salute è perfino ancora più elevato. In effetti, le spese delle istituzioni assicurative finanziate attraverso i premi individuali dell'assicurazione malattia, che non entrano nella definizione ufficiale della quota-parte dello Stato, sono aumentati ancora di più delle spese delle collettività pubbliche. Queste ultime concernono nuovamente di più il settore della salute, ciò che preoccupa. In effetti, nel 2002 le spese pubbliche sono aumentate di 1,6 miliardi di franchi rispetto all'anno precedente, mentre nel 2001 le spese si erano aggravate di 1,5 miliardi di franchi. L'aumento massiccio dei costi ospedalieri (68%) derivante dalla messa in funzione nel corso degli anni di strutture superflue sovregionali o sovracantonali, costituisce il fattore di costo maggiore presso i poteri pubblici.

Le spese destinate alla formazione sono aumentate di 9,1 miliardi di franchi, un aumento considerevole. Questo gruppo di compiti rimane la seconda voce di bilancio per ordine d'importanza. La crescita delle spese si è accelerata. Con il 3,7% all'anno, la progressione delle spese, se non è stata così forte come quella di altri settori che hanno registrato un aumento superiore alla media, è tuttavia stata superiore alla crescita economica, un punto di cui il pubblico non valuta sempre l'importanza. Tuttavia, con il 15% nel 2002, la quota delle spese per la formazione rispetto all'insieme delle spese pubbliche è diminuita modestamente rispetto al 1990, ciò che rappresenta un punto negativo.

Il gruppo di compiti finanze e imposte ha registrato un'evoluzione molto sfavorevole. Le spese sono cresciute di 3,3 miliardi di franchi o del 4,0% all'anno tra il 1990 e il 2002. Questa evoluzione è dovuta al forte aumento delle somme destinate al servizio del debito derivanti in gran parte dalla politica finanziaria dispendiosa degli anni novanta. La politica di prestiti poco rigorosa dei poteri pubblici, in particolare a favore delle casse pensione e delle regie federali come le FFS o la Posta, ha pure contribuito fortemente a questa pericolosa evoluzione. Il debito totale delle collettività pubbliche è passato da 98 miliardi di franchi nel 1990 a 240 miliardi di franchi nel 2002, ciò che corrisponde ad una moltiplicazione per 2,5. Il livello straordinariamente basso dei tassi d'interesse contribuisce a limitare il peso del servizio del debito. Per contro, se questi dovessero salire, il servizio del debito aumenterebbe rapidamente.

Le spese del gruppo di compiti trasporti sono aumentate di 5,5 miliardi di franchi. La loro crescita (+4,0% all'anno) corrisponde a quella dell'insieme delle

spese, ma supera nettamente quella del PIL. Le spese per i trasporti pubblici sono progredite più fortemente di quelle per le strade.

Le altre spese dei gruppi di compiti rimanenti hanno pure registrato un aumento nettamente superiore a quello del PIL: amministrazione generale (+2,8 miliardi di franchi o +3,2% all'anno), giustizia e polizia (+2,6 miliardi o +3,6% all'anno), economia (+1,9 miliardi o +2,6% all'anno) e relazioni con l'estero (+0,8 miliardi o +3,4% all'anno). Le spese di questi gruppi di compiti sono state in particolare influenzate dai fattori di costo seguenti: netto aumento dei sussidi all'agricoltura, aumento delle risorse dell'apparato giudiziario, estensione delle relazioni con i paesi dell'Europa dell'Est, dell'aiuto a loro favore e dell'aiuto allo sviluppo e aumento delle spese per il personale in seno ai poteri pubblici.

Le spese per il settore cultura e tempo libero e quelle per l'ambiente - compiti che dipendono principalmente dai Comuni e dai Cantoni - sono rimaste paragonabili all'evoluzione del PIL, ma nettamente superiori al rincaro. Questa crescita modesta è stata resa possibile - nonostante investimenti massicci nel campo dell'eliminazione dei rifiuti e dell'aiuto a Expo 2 - grazie ad un'applicazione coerente del principio di sussidiarietà.

Soltanto le spese per la difesa nazionale sono regredite fra il 1990 e il 2002 (-2,1% all'anno). La loro quota-parte totale sulle spese dello Stato è ancora del 3,0% circa nel 2002. Nel 1990, questa quota era due volte più elevata. Questa riduzione è l'espressione di una volontà politica chiara di risparmiare e dovrebbe servire da esempio ad altri gruppi di compiti. Essa conferma infatti che è possibile realizzare risparmi senza compromettere le funzioni essenziali dello Stato.

---

**Il Concetto delle spese ha mostrato che è possibile, con le riforme, limitare la crescita delle spese pubbliche al rincaro.**

---

### Prospettive inquietanti

Il Concetto delle spese pubblicato tre anni fa mostrava la probabile evoluzione delle spese fino al 2010 se non veniva intrapresa nessuna misura (tendenza). La tendenza si basa sulla continuazione della politica finanziaria condotta finora. Dal 4,0% all'anno circa, la crescita media dell'insieme dei gruppi di compiti fra il 1999 e il 2010 si annuncia pressoché identica a quella del decennio trascorso (vedi grafico pagina 9 e tabella pagina 13). Se questa evoluzione si dovesse mantenere, gli oneri potrebbero aumentare di 80 miliardi di franchi entro il 2010 rispetto al 1999. Lo

Stato spenderebbe allora 230 miliardi di franchi all'anno. Tuttavia, il Concetto delle spese ha mostrato che è possibile, attraverso le riforme, limitare la crescita delle spese pubbliche ad un tasso annuale medio dell'1,8%, in sintonia con il rincaro. Supponendo che l'obiettivo possa essere raggiunto, le spese totali che entrano nella quota-parte dello Stato supererebbero allora leggermente i 180 miliardi di franchi nel 2010. Ciò corrisponderebbe certamente a 30 miliardi di franchi in più rispetto al 1999, ma a quasi 50 miliardi di franchi in meno rispetto alla cifra attesa sulla base della tendenza attuale. Con un rincaro dell'1,8% questa progressione corrisponde ad una stabilizzazione delle spese pubbliche in termini reali.

Il Concetto delle spese analizza inoltre la tendenza per ogni gruppo di compiti. Si ottiene così un'immagine contrastante degli oneri supplementari che si presentano minacciosi. Nell'ambito della serie di "dossier politica" nella quale si iscrive questo giro d'orizzonte, faremo il punto sui vari gruppi di compiti. Questo documento si limiterà a menzionare i settori politici che hanno la più forte incidenza sulle finanze e gli indicatori finanziari (tendenza ed obiettivo).

Il gruppo di compiti dove le spese sono più elevate, quello della previdenza sociale, rischia di registrare una crescita delle spese del 4,2% in media all'anno. Ciò si tradurrebbe in oneri supplementari che possono raggiungere i 30 miliardi di franchi nel 2010 rispetto al 1999. Le ragioni di questa evoluzione sono l'aumento dei costi che ci si deve ancora attendere nell'assicurazione invalidità e le spese supplementari che la realizzazione di alcune rivendicazioni comporterebbe nell'ambito delle future revisioni di alcune assicurazioni sociali. L'evoluzione demografica comincia ad avere un impatto sull'AVS, ma i costi supplementari provocati dall'evoluzione demografica si faranno sentire in misura crescente soltanto a partire dal 2010. Le spese per la previdenza sociale raggiungeranno quasi i 90 miliardi di franchi all'anno nel 2010. Se le numerose domande di sviluppo delle prestazioni non vengono rapidamente respinte, la situazione rischia di divenire incontrollabile. Le misure di risparmio previste rappresentano una goccia d'acqua nell'oceano. Le misure e le riforme strutturali presentate nel Concetto delle spese permetterebbero di limitare la crescita delle spese al 3,2% (obiettivo).

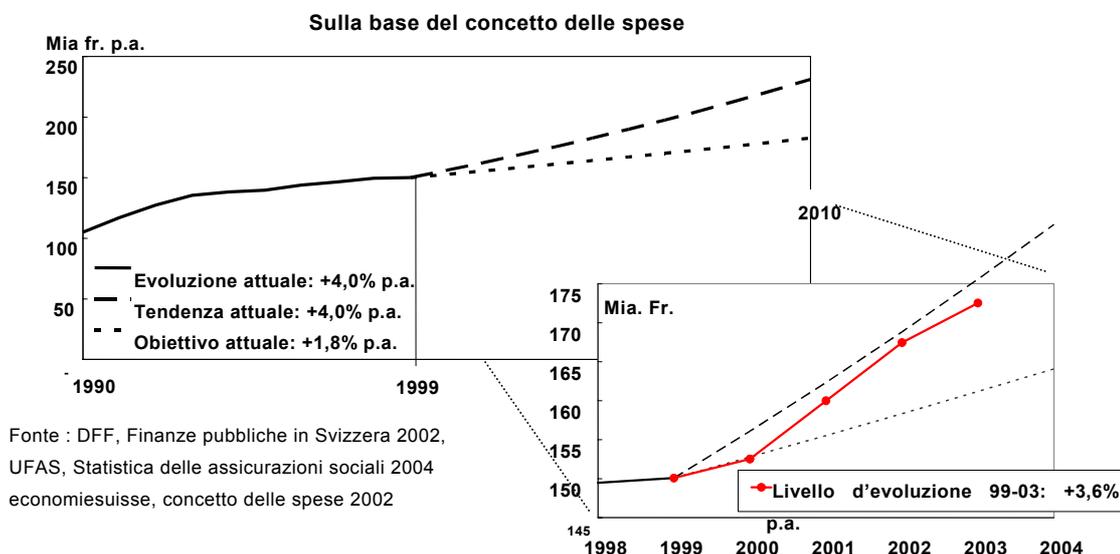
Il settore della formazione assomiglia sempre ad un immenso cantiere. Vasti ambienti optano per un'« offensiva della formazione » in relazione con le riforme in corso a tutti i livelli della formazione. Da quando è stato concesso un generoso aumento delle risorse, richiesto principalmente dalle alte scuole (riforma di Bologna, ottimizzazione delle condizioni

quadro), dagli ambienti della ricerca, ma anche a livello cantonale (nuove forme d'insegnamento, insegnamento precoce dell'inglese, rafforzamento del personale insegnante), questo gruppo di compiti potrebbe registrare una crescita delle spese di circa il 4,5% all'anno, nonostante vari programmi di risparmio. In questo contesto non bisogna dimenticare le spese supplementari derivanti dalla partecipazione della Svizzera ai programmi-quadro di ricerca e ai programmi di formazione dell'UE. Ne risulterebbero spese supplementari fino a 13 miliardi di franchi entro il 2010, di modo che il livello delle spese raggiungerebbe i 36 miliardi di franchi circa all'anno. Le riforme proposte nel Concetto delle spese permetterebbero tuttavia di contenere la crescita delle spese al 2,6%.

Nel settore della salute, nell'ottica dell'esplosione prevedibile dei costi, dell'aumento del consumo e della domanda di impegno maggiore da parte dello Stato, ci si può attendere una crescita delle spese pubbliche di circa il 5,0% all'anno. E' lecito temere un aumento delle spese per i poteri pubblici che può raggiungere i 12 miliardi di franchi. A partire dal 2010 si dovrebbe contare su circa 30 miliardi di franchi all'anno. Le riforme discusse aumenterebbero la concorrenza in seno al sistema sanitario, la responsabilità individuale e una riforma in profondità del sistema di finanziamento. L'obiettivo da raggiungere in questo settore è una crescita del 2,2%.

Dopo le spese straordinarie in relazione con il

## Controllo delle spese pubbliche 1990-2010



tracollo di Swissair, le spese supplementari sono pure elevate nel settore dei trasporti, nonostante alcune misure di risparmio, in particolare per quanto concerne i trasporti pubblici (2<sup>a</sup> tappa di Ferrovia 2000, NTFA, eliminazione dei punti nevralgici del traffico negli agglomerati). Inoltre, il bisogno di recupero mostrato da una parte della rete stradale si traduce in importanti spese finanziarie. La crescita annuale delle spese potrebbe dunque raggiungere il 4,5% circa. Ciò comporterebbe una progressione di 7 miliardi di franchi che porterebbe il totale delle spese annuali a 20 miliardi di franchi nel 2010. L'adozione di misure corrispondenti

permetterebbe di raggiungere l'obiettivo in termini di crescita delle spese, ossia il 2,0%.

Le spese del settore giustizia e polizia hanno un peso relativamente debole rispetto agli altri settori, ma anche qui le spese supplementari dovrebbero avvicinare i 3 miliardi di franchi entro il 2010. Il totale delle spese potrebbe allora superare i 10 miliardi di franchi, ciò che corrisponderebbe ad una crescita del 4,0% in media all'anno. L'eventuale potenziamento degli effettivi dei corpi di polizia, l'estensione del sistema giudiziario nonché una riforma del sistema di sicurezza interna che non tengono conto delle realtà finanziarie ne sarebbero i principali fattori di costo. Sarebbe possibile riportare la crescita al 2,5%, conformemente all'obiettivo.

Negli altri gruppi di compiti, le spese supplementari potrebbero raggiungere circa i 10 miliardi di franchi entro il 2010. Diversi fattori spiegano questa evoluzione: la progressione delle spese del personale nell'amministrazione generale; le future sovvenzioni all'agricoltura; lo sviluppo delle misure di mantenimento delle strutture per alcuni settori economici; eventuali spese supplementari legate al rinnovamento dell'infrastruttura dello smaltimento dei rifiuti; eventuali costi supplementari nell'ambito della riforma di Esercito XXI; l'aumento delle spese per l'aiuto allo sviluppo a medio termine calcolate sulla base di obiettivi fissati in percentuale del PIL; il ritorno all'indebitamento nonché una politica noncurante dei prestiti.

#### **Leggero miglioramento – il cartellino rosso è sempre in agguato**

L'evoluzione globale delle spese pubbliche, che denota

una crescita annuale media del 3,6% per il periodo tra il 1999 e il 2003, è sempre relativamente vicino alla tendenza valutata nel 4,0% (vedi grafico pagina 9). La politica finanziaria svizzera attuale riceve dunque un **cartellino giallo-rosso**. Un esame approfondito delle varie voci di spesa (vedi tabella pagina 13) conferma questa situazione e spiega come si è giunti a questo risultato poco soddisfacente.

Tra il 1999 e il 2002 la maggioranza dei gruppi di compiti hanno registrato una crescita delle spese annuali superiore alla tendenza.

**Tra il 1999 e il 2002, la maggioranza dei gruppi di compiti hanno registrato una crescita delle spese annuali superiore alla tendenza.**

Di conseguenza, i settori seguenti, classificati nell'ordine decrescente del loro tasso di progressione,

ricevono un **cartellino rosso**: salute (+6,8%), trasporti (+6,7%), formazione (+5,5%), giustizia e polizia nonché cultura e tempo libero (rispettivamente +4,7%), amministrazione generale (+4,2%) ed economia (+1,7%). Se si considera l'evoluzione fra il 2001 e il 2002, il tasso di crescita delle spese raggiunge perfino +8,1% per la salute, +7,1% per la formazione, mentre si costata un netto miglioramento per quanto concerne l'amministrazione generale (-0,3%).

Due gruppi di compiti hanno registrato un'evoluzione certamente inferiore alla tendenza, ma sempre superiore all'obiettivo tra il 1999 e il 2002. Essi hanno ricevuto un **cartellino giallo**: relazioni con l'estero (+3,4%) e finanze e imposte (-0,4%). Nel 2002, le relazioni con l'estero sono costate l'11,8% in meno dell'anno precedente.

La difesa nazionale (-1,5%) e l'ambiente (+0,6%) hanno superato gli obiettivi e ricevuto un cartellino verde.

Se il risultato globale non è così negativo, è perché le spese della voce di bilancio più importante, la previdenza sociale, sono aumentate del 2,3% fra il 1999 e il 2002, un aumento ancora relativamente modesto e inferiore a quello stimato a lungo termine (le cifre sono disponibili per tutte le assicurazioni sociali statali). Ciò è in particolare legato alla distensione osservata nel campo dell'assicurazione disoccupazione rispetto al primo anno preso in considerazione. In seguito, i costi sono di nuovo aumentati in reazione al rallentamento economico. Nel 2002 le spese (5,0 miliardi di franchi) erano sempre inferiori al livello del 1999 (5,1 miliardi di franchi). Il degrado constatato nel 2003 nell'assicurazione disoccupazione (6,8 miliardi di franchi) non è ancora stato contabilizzato, da qui il cartellino rosso per la previdenza sociale per il periodo 1999-

2002. Occorre fortemente relativizzare questo risultato anche per un'altra ragione: non è contestato il fatto che nel gruppo di compiti previdenza sociale vi sono spese supplementari calcolate in miliardi di franchi minacciose a medio e lungo termine, soprattutto per quanto riguarda l'evoluzione demografica e di conseguenza l'AVS e l'AI. Non stupisce dunque che le spese sociali siano aumentate del 5,0% nel 2002 rispetto all'anno precedente.

## Commento

Dalle cifre presentate risulta che la spirale delle spese pubbliche prosegue la sua ascesa. I fatti sembrano confermare gli scenari esposti nel Concetto delle spese. Quando si tratta di risparmi, si tratta in generale di attenuare la crescita delle spese e non di realizzare dei tagli effettivi. Non si può più qualificare la quota dello Stato come modesta, poiché altri indicatori finanziari come i disavanzi, l'indebitamento, l'onere fiscale totale registrano un'evoluzione più negativa in Svizzera rispetto ad altri paesi con i quali la nostra piazza economica è in stretta concorrenza. Questa evoluzione negativa dipende infine dalla mancanza di disciplina dello Stato per quanto concerne le proprie spese.

Tenuto conto delle tendenze allarmanti delle finanze pubbliche, occorre rimanere vigili. Pertanto il programma 2004 a carico della Confederazione deve prevedere un programma minimo: le previsioni relative alle entrate sono troppo ottimiste e l'aumento delle spese annunciato a partire dal 2007 sarà di nuovo superiore alla media; inoltre, spese supplementari per 1,6 miliardi di franchi non sono tenute in considerazione. Per interrompere durevolmente la spirale delle spese, occorre procedere a riforme strutturali in gruppi di compiti centrali che rappresentano una quota importante delle spese, in particolare la previdenza sociale, il traffico, l'agricoltura e la formazione. La forte dinamica delle spese nella previdenza sociale è dovuta all'invecchiamento della popolazione e alla moltiplicazione dei casi d'invalidità. Essa fa salire sempre più la quota-parte dello Stato, invece di creare margini di manovra per riforme strutturali, attraverso la modifica di leggi, al fine di contenere questa evoluzione. I programmi di risparmio 2003 e 2004 della Confederazione sono segnali positivi per un riorientamento indispensabile della nostra politica finanziaria. Agendo in questo modo, bisogna superare gli interessi privati che si esprimono spesso a scapito dell'interesse generale.

Occorre raggiungere gli obiettivi fissati per quanto

concerne le spese. Le misure basate sulle entrate come gli aumenti d'imposta, la creazione di nuove fonti d'imposta o l'estensione dell'indebitamento non farebbero che trasferire o addirittura accentuare i problemi legati alle spese. La competitività della Svizzera ne soffrirebbe. Ciò sarebbe l'inizio di un circolo vizioso caratterizzato da una diminuzione delle entrate, da un aumento dei disavanzi, da nuovi aumenti d'imposta e dei debiti, da un deterioramento della competitività, ecc.

Il Concetto delle spese raccomandava che le spese non dovevano aumentare più del rincaro. Più a lungo le risorse dello Stato sono assicurate, più è possibile evitare aumenti delle imposte ed un nuovo indebitamento. Se la crescita economica dovesse perdurare, si potrebbe raggiungere l'obiettivo strategico di stabilizzare le spese in termini reali e stabilizzare o ridurre la quota-parte dello Stato. Ciò permetterebbe di riconquistare il terreno perso nel corso dell'ultimo decennio.

## Allegato

**Tabella:**  
**Controllo delle spese pubbliche nei vari gruppi di compiti sulla base del Concetto delle spese**

Gruppi di compiti	Cartellino	Evoluzione effettiva				Tendenza (previsioni)	Obiettivo (previsioni)
		Spese 1999 in mio.fr.	Spese 2000 in mio. fr.	Crescita delle spese 1999-2002	Crescita 1999-2002		
Relazioni con l'estero	giallo	2'148	2'373	225	3.38%	+5.5 %	+1.0 %
Formazione	Rosso	21'971	25'786	3'815	5.48%	+4.5 %	+2.6 %
Finanze e imposte	Giallo	8'867	8'752	-115	-0.43%	+1.7 %	-2.5 %
Salute	Rosso	17'682	21'515	3'833	6.76%	+5.0 %	+2.2 %
Giustizia e polizia	Rosso	6'544	7'514	970	4.72%	+4.0 %	+2.5 %
Cultura e tempo libero	Rosso	3'646	4'186	540	4.71%	+2.0 %	-2.0 %
Difesa nazionale	Verde*	5'402	5'162	-240	-1.50%	+2.0 %	-0.8 %
Previdenza sociale	Verde*	55'154	59'069	3'915	2.31%	+4.4 %	+3.2 %
Ambiente	Verde*	4'819	4'909	90	0.62%	+3.0 %	+1.0 %
Trasporti	Rosso	12'074	14'671	2'597	6.71%	+4.5 %	+2.0 %
Economia pubblica	Rosso	6'709	7'057	348	1.70%	+1.0 %	-2.5 %
Amministrazione generale	Rosso	7'797	8'818	1'021	4.19%	+2.7 %	-3.4 %
Evoluzione globale 1999-2002	Giallo	150'070	167'445	17'375	3.72%	+4.0 %	+1.8 %
Evoluzione globale 1999-2003	Giallo Rosso	150'070	172'527	22'457	+3.55%	+4.0 %	+1.8 %