

Controllo delle spese: cultura e tempo libero

Investire in maniera più mirata le risorse pubbliche

30 gennaio 2004

Numero 2/2

dossier politica

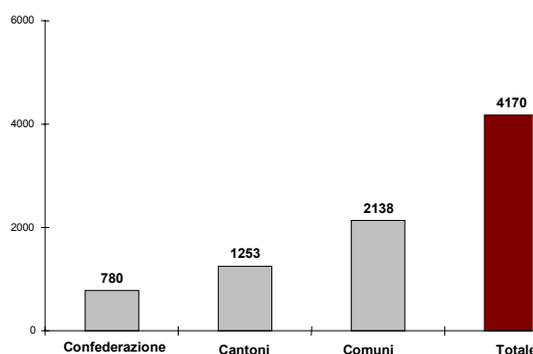
Cartellino rosso per l'evoluzione delle spese (2000/2001)

Nel 2000, le spese dedicate dai poteri pubblici alla cultura e al tempo libero sono aumentate del 5,6% rispetto al 1999. Secondo il Concetto delle spese, le spese concernenti questo gruppo di compiti dovrebbero diminuire di circa il 2% all'anno. L'obiettivo definito è così largamente superato, come pure la tendenza, calcolata a +2%. Nel 2001 la crescita delle spese si è accelerata e ha persino raggiunto l'8,3%. Le ragioni di questo enorme aumento risiedono in particolare nei contributi versati a favore di Expo 02 e in un maggior impegno delle collettività pubbliche nella promozione della cultura. In futuro il sussidiamento diretto dei media, nonché le richieste crescenti del sostegno finanziario, potrebbero spingere al rialzo le spese.

Questo numero di « dossier politica » fa parte di una serie completa di documentazioni dedicate al controllo delle spese dello Stato. Esso fa seguito al Concetto delle spese pubblicato due anni fa da *economiesuisse*. Ci proponiamo di rendere attuale per ogni settore l'evoluzione effettiva delle spese. Lo scopo è di mostrare se e in quali settori le spese presentano un'evoluzione accettabile sulla durata.

Nel 2000 e 2001, le spese dedicate al settore « cultura e tempo libero » sono aumentate del 5,6 e dell'8,3%, ossia molto più fortemente delle spese totali consolidate dei poteri pubblici, che sono progredite rispettivamente dell'1,6 e del 4,4%. La cultura e il tempo libero hanno assorbito nel 2001 4,2 mia fr. o il 2,6% delle spese totali consolidate delle collettività pubbliche, ossia leggermente di più rispetto all'anno precedente (2,5%). Nel 1990, questa quota, con il 3%, era un po' più elevata. Secondo il Concetto delle spese, una riduzione annua delle spese dedicate alla cultura e al tempo libero del 2% è realizzabile entro il 2010. L'obiettivo proposto dal Concetto delle spese è dell'1,8%.

Ripartizione delle spese per livello statale (2001, in mio.fr.)



Fonte: AFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2001

Priorità ai comuni

Le spese dedicate alla cultura e al tempo libero comprendono principalmente quelle destinate alla promozione della cultura (2001: 1,9 mia fr.) e allo sport (2001: 1 mia fr.). Le voci che contano in questo settore sono essenzialmente la costruzione e la manutenzione di teatri, di musei, di biblioteche e di impianti sportivi. Le *altre spese* (2001: 1,3 mia fr.) concernono una serie di rubriche diverse che vanno dai parchi e sentieri pedestri ai media passando per le chiese e la protezione dei monumenti e dei luoghi. Le spese di questo gruppo di compiti sono finanziate prioritariamente dai comuni, ma anche dai Cantoni. La Confederazione si limita in questo settore a compiti di importanza nazionale. Ma essa sostiene pure a titolo sussidiario gli sforzi dei Cantoni, dei comuni e dei privati nella promozione della cultura.

Sia il livello sia la struttura delle spese differiscono sensibilmente da un gradino all'altro dello Stato. Nel 2001, i comuni hanno impiegato, con 2,1 mia fr., più del 6% delle loro spese totali per questo settore d'attività. Le spese delle cinque maggiori città svizzere rappresentano da sole 0,8 mia fr. A livello dei comuni, le spese concesse per la promozione della cultura e dello sport sono pressoché equivalenti (0,8 mia ciascuno). Fra le voci importanti figurano inoltre i parchi e i sentieri pedestri per un importo totale di 0,3 mia fr. circa. Nei Cantoni, la metà delle spese va alla promozione della cultura (0,6 mia fr.), seguita dalle chiese, dalla protezione dei monumenti e dei siti e dallo sport. Le uscite della Confederazione si ripercuotono da una parte sul bilancio dell'Ufficio federale della cultura (0,2 mia fr.) e dell'Ufficio federale dello sport (0,1 mia fr.), e dall'altra parte ricevono i sussidi versati dal Segretariato generale del DATEC per il trasporto dei giornali nell'ambito dell'aiuto alla stampa (0,1 mia fr.). Expo 02 ha assorbito nel 2001 prestiti supplementari per 0,2 mia fr.

Infine, bisogna ancora rilevare che, secondo la definizione ufficiale, le spese dedicate alla SSR in relazione con il canone radiotelevisivo, ossia 1,2 mia fr. in totale, non sono prese in considerazione nella quota-parte dello Stato. Esse non sono dunque comprese nelle cifre dei grafici di pagina 1 e 2.

Evoluzione delle spese: forte crescita a livello della Confederazione

Evoluzione attuale

Nel corso degli anni novanta, il tasso di crescita medio delle spese è più o meno coinciso con quello del rincaro. Esse sono tuttavia evolute in maniera molto diversa secondo i vari livelli dello Stato. Se, in valore nominale, le spese dei comuni erano all'incirca le stesse nel 1999 rispetto all'inizio del decennio, quelle dei Cantoni sono progredite seguendo il rincaro. La Confederazione dal canto suo registra da più di 40 anni una crescita costante delle proprie spese, nettamente più elevate, dell'ordine del 9% all'anno.

Tendenza

Anche se l'evoluzione delle spese dell'insieme del gruppo dipende essenzialmente dalle spese dei comuni e dei Cantoni, difficili da prevedere, essa è comunque evidenziata dall'aumento sempre prevedibile delle spese della Confederazione. Il piano finanziario iniziale 2004-2006 prevede certamente un calo annuo delle spese dell'1,9%. Tuttavia, questo calo è nettamente segnato dalle spese speciali destinate a Expo.02 e il picco delle spese che questa manifestazione ha

fattore particolare di Expo.02, il piano finanziario della Confederazione prevede una crescita dell'ordine del 3% all'anno.

In futuro, un sovvenzionamento diretto dei media potrebbe comportare spese supplementari. Il Consiglio Nazionale ha creato una base giuridica durante la sessione autunnale 2003 adottando un articolo sui media. L'incoraggiamento diretto alla stampa abolirebbe le indennità tendenti a ridurre le tasse di trasporto dei giornali il cui regime scade nel 2007. Con il sostegno diretto alla stampa, il volume di aiuto previsto sarebbe due volte più elevato. E' tuttavia lecito dubitare che il Consiglio degli Stati segua queste proposte.

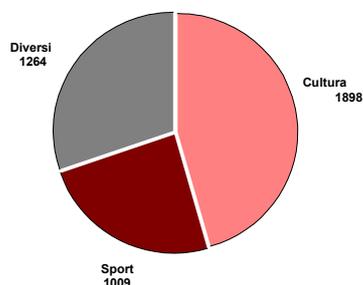
Nuovi oneri potrebbero derivare dall'applicazione degli articoli costituzionali 69 e 70 (articolo sulla cultura e legge sulle lingue). La legge sulla promozione della cultura (LEC) deve permettere di eliminare i doppioni. Le rivendicazioni che vanno nel senso di istituzioni culturali beneficianti di aiuti finanziari da parte della Confederazione potrebbero spingere al rialzo le spese. La prevista trasformazione del Museo nazionale svizzero nonché eventuali contributi supplementari a Expo.02 causerebbero pure spese supplementari. Il programma di risparmio 2003 si tradurrà in alcune misure di risparmio. Così il sostegno finanziario alla Fondazione Pro Helvetia per gli anni dal 2004 al 2007 sarà ridotto di 40 mio.fr. e riportato a 137 mio.fr. Ma queste misure freneranno soltanto parzialmente la tendenza all'espansione delle spese.

A causa della debole crescita registrata in questi ultimi anni, ci si può attendere che Cantoni e comuni si facciano avanti con maggiori richieste, soprattutto nelle città. I poteri pubblici saranno senza dubbio confrontati a ogni tipo di richieste di appoggio finanziario per i progetti più disparati nei settori della cultura e dello sport, portando sul finanziamento diretto di progetti, di cauzioni o di garanzie di deficit. Diversi grandi progetti si trovano già a stadi diversi d'avanzamento, alcuni sono in fase d'esecuzione, altri sono votati dai cittadini. In principio i meccanismi della democrazia diretta potrebbero esercitare una funzione di freno sui processi di decisione.

La stima della futura evoluzione delle spese ammette una leggera correzione al rialzo in questo settore. Con l'adozione delle linee direttive e delle misure previste dal Concetto delle spese dovrebbe essere possibile ridurre le spese del 2% all'anno in media.

Ripartizione delle spese per funzione

(2001, in mio.fr.)



Fonte : AFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2001

provocato, nonché la riduzione dei mezzi messi a disposizione per ridurre le tasse di trasporto dei giornali. Le spese dedicate allo sport restano relativamente costanti. Corretto del

Evoluzione effettiva delle spese: doppio cartellino rosso

Nel 2000, le spese dedicate dai poteri pubblici alla cultura e al tempo libero sono aumentate del 5,6% rispetto al 1999. Nel 2001, la progressione, con l'8,3%, è stata nettamente superiore. Così questo gruppo di compiti è costato 4,2 mia fr. allo Stato. Gli aumenti nel 2000 e nel 2001 sono nettamente superiori all'obiettivo di - 2%, ciò che si traduce per i due anni in un cartellino rosso. Le spese supplementari si spiegano con i contributi della Confederazione a Expo.02 nonché con un impegno maggiore dei Cantoni e dei comuni nella promozione della cultura. Le spese dei poteri pubblici sono così aumentate del 24,5% fra il 1999 e il 2001. In confronto la crescita delle spese nelle rubriche *sport* (8%) e *diversi* (6,6%) appare modesta. Nel settore dello sport sono soprattutto i comuni ad aver utilizzato maggiori risorse.

L'evoluzione attuale delle spese supera massicciamente l'obiettivo fissato. Le linee direttive presentate nel Concetto delle spese nel senso di una politica finanziaria durevole mostrano sempre l'orientamento delle misure correttive da adottare.

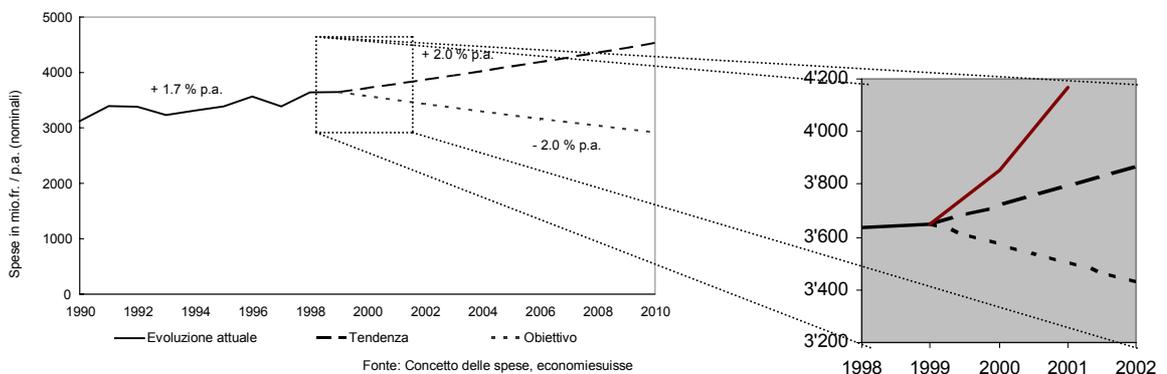
I grandi assi della riforma: priorità all'iniziativa privata

Per principio il sostegno alla *cultura e allo sport* dovrebbe essere lasciato all'iniziativa privata. Il ricorso ai poteri pubblici deve essere previsto con la massima prudenza. Se dei fondi pubblici vengono messi a disposizione per la cultura e lo sport, essi dovrebbero esserlo sulla base del principio di sus-

sidarietà, vale a dire al livello più basso possibile dello Stato. La promozione delle lingue, dell'identità e della coesione nazionale è tuttavia un compito nazionale che deve essere riconosciuto come tale. Occorre infatti prendere in considerazione il multilinguismo della Svizzera. Per contro, rivendicazioni motivate da considerazioni di pura politica regionale sono da finanziare attraverso le collettività pubbliche interessate, tanto più che nell'ambito della nuova perequazione finanziaria saranno concessi mezzi supplementari e liberamente disponibili. Da parte sua, la collaborazione intercomunale e intercantonale deve permettere di evitare doppioni e tendere soprattutto a un indennizzo appropriato delle prestazioni dei centri urbani.

Le infrastrutture e gli impianti esistenti e previsti, nonché le manifestazioni culturali e sportive, devono essere concepite in un'ottica multifunzionale e gestita secondo criteri di economia imprenditoriale. I loro costi devono essere assunti nella massima misura possibile dai diretti utilizzatori o visitatori. Nel campo dello sport occorre tendere ad un'utilizzazione più durevole ed efficace delle installazioni. Bisogna evitare di creare impianti superflui a spese dello Stato.

Spese della Confederazione, dei Cantoni e dei comuni per la cultura e gli sport (1990-2010), in mio.fr.



Fonte: DFF

Commento

Le spese delle collettività pubbliche per la cultura e il tempo libero continuano a crescere. Operare una svolta in questo settore comporta il fatto di dar prova di prudenza nelle spese pubbliche e di lasciare più compiti possibili all'iniziativa privata. Si può così immaginare di migliorare gli incitamenti fiscali. Occorre inoltre fissare quali siano le priorità e coordinare l'utilizzo delle risorse pubbliche. La promozione di alcuni compiti da parte dello Stato deve avvenire in funzione di criteri meglio definiti. Il settore della cultura e del tempo libero dovrà fare la sua parte nella disciplina di bilancio. In questo senso sono positive le misure adottate nell'ambito del programma di risparmio 2003 della Confederazione. Si impongono misure di risparmio particolarmente a livello dei Cantoni e dei comuni. Per sopprimere i doppioni bisogna ad esempio rafforzare la collaborazione intercomunale e intercantonale in materia di finanziamento delle istituzioni culturali e sportive.

Alcuni elementi dell'avamprogetto di legge sulla promozione della cultura vanno nella giusta direzione, nella misura in cui essi si tradurranno in alleggerimenti finanziari. Questo testo deve costituire la base di una pianificazione coordinata delle attività culturali rispettando l'ambito federalista. Si richiede una maggiore collaborazione con la Fondazione Pro Helvetia. Il progetto di nuova legge su Pro Helvetia prevede che la Confederazione affidi dei mandati di prestazione alla Fondazione. La riforma della perequazione finanziaria e la nuova ripartizione dei compiti fra la Confederazione e i Cantoni (RPT) avranno ripercussioni positive sul gruppo di compiti cultura e tempo libero. Con la RPT le importanti prestazioni dei centri urbani potranno beneficiare di indennità da parte dei Cantoni vicini che ne traggono vantaggi.

Il nuovo articolo sui media votato dal Consiglio Nazionale non va nel senso auspicato. Si pensa di fornire la base costituzionale del sussidiamento diretto dei media e di sostituire l'aiuto indiretto alla stampa, inefficace, che consiste nel ridurre le tariffe postali, il cui regime scade nel 2007. V'è da dubitare che il sostegno diretto di un maggior numero di piccoli giornali

possa garantire una maggiore diversità d'opinione. Una moltitudine di piccoli giornali che riprendono le stesse notizie d'agenzia non è sinonimo di diversità. Inoltre i giornali che riceverebbero denaro pubblico non tarderebbero ad allineare la loro opinione a quella dello Stato. Bisogna sperare che il Consiglio degli Stati, seconda Camera ad occuparsi del dossier, respinga questi tentativi.