

## Piano finanziario legislatura 2007-2011: un esercizio di equilibrio

Il piano finanziario della legislatura sembrerebbe a prima vista equilibrato. Le entrate e le uscite aumentano fortemente e sono previste delle eccedenze. Soltanto il 2008 si chiude con un disavanzo superiore a 5 miliardi di franchi, imputabile a spese straordinarie. Guardando più da vicino, questa positiva evoluzione appare tuttavia meno certa. I debiti aumentano e, per riuscire a ridurli, bisognerà beneficiare di una congiuntura favorevole e dar prova di una rigida disciplina in materia di spese. Al contrario, un rallentamento della congiuntura comporterebbe nuovi disavanzi.

### La posizione di economiesuisse

La Confederazione non dispone sempre di un margine di manovra sufficiente. Non c'è posto per nuovi compiti. Un alleggerimento durevole del budget federale comporta il fatto di procedere a riforme strutturali, come quelle che dovrebbero essere lanciate nell'ambito dell'esame dei compiti. Occorre attenersi con determinazione a questo progetto ed evitare di rivedere gli obiettivi. Inoltre, per essere durevole, la politica finanziaria deve basarsi su previsioni prudenti in materia di entrate e limitare la crescita delle spese all'inflazione.

28 aprile 2008

Numero 7

# dossier politica



## Piano finanziario legislatura 2007–2011: la politica finanziaria è un esercizio di equilibrio

Legge federale sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LPar)

Art. 146 Programma della legislatura

1 All'inizio della legislatura, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un messaggio sul programma di legislatura, con relativo disegno di decreto federale semplice.

2 Il decreto federale semplice definisce gli indirizzi politici e gli obiettivi del programma di legislatura e indica per ciascuno di essi i previsti atti legislativi dell'Assemblea federale e altri provvedimenti necessari per conseguirli.

3 Nel messaggio sul programma di legislatura sono specificati gli indicatori che consentono di verificare il conseguimento degli obiettivi. Il messaggio contiene altresì un'analisi della situazione in base a tali indicatori. Fornisce inoltre un compendio di tutti i disegni di atti legislativi che il Consiglio federale prevede di sottoporre all'Assemblea federale nel corso della legislatura (programma legislativo).

4 Nel messaggio è illustrato anche il piano finanziario di legislatura. Questo stabilisce il fabbisogno finanziario per la legislatura e mostra in che modo si prevede di coprirlo. Gli obiettivi e i provvedimenti del programma di legislatura e il piano finanziario di legislatura sono coordinati quanto a materia e durata.

La legge sul Parlamento esige che all'inizio di ogni legislatura il Consiglio federale sottoponga al Parlamento un messaggio sul programma della legislatura, accompagnato dal corrispondente progetto di decreto federale (semplice). Il programma della legislatura è costituito da linee direttive politiche del governo, nonché dagli obiettivi e dalle misure concrete che ne derivano ("progetti contenuti nelle grandi linee"). Esso contiene inoltre il piano finanziario della legislatura, che presenta l'evoluzione finanziaria della legislatura basandosi sul budget. Il programma della legislatura è esaminato e adottato in seguito dal Parlamento. Di conseguenza, le linee direttive, gli obiettivi e le misure sono vincolanti sul piano politico (e fanno parte del decreto federale). Per contro, il piano finanziario della legislatura non fa parte del decreto federale.

Il Consiglio federale ha adottato, il 23 gennaio 2008<sup>1</sup> il messaggio e il decreto federale sul programma della legislatura 2007-2011. Il messaggio viene esaminato dal Parlamento in aprile (Consiglio degli Stati; sessione speciale del 28.4.) e in giugno (Consiglio nazionale, sessione estiva). Il rinvio del progetto non sarà possibile, poiché la legge sul Parlamento è stata modificata.

### Piano finanziario della legislatura 2007-2011: panoramica

	In Mio. Franchi					$\Delta$ in %
	P	P	PFL	PFL	PFL	
P: Preventivo						
PFL: piano finanziario della legislatura	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011
<b>Conto finanziario</b>						
Entrate ordinarie	56'011	57'976	59'992	62'087	64'216	3,5
Uscite ordinarie	55'107	56'826	58'580	61'675	63'642	3,7
Risultato	904	1'151	1'412	412	574	
<b>Alleggerimenti previsti non contabilizzati</b>						
Alleggerimenti derivanti dall'esame dei compiti				-600	-1'200	
Risultato dopo gli alleggerimenti dovuti all'esame dei compiti	904	1'151	1'412	816	1'692	
Aumento delle spese dopo gli alleggerimenti dovuti all'esame dei compiti						3,2
<b>Valori di riferimento macroeconomici</b>						
Crescita nominale del PIL, in %	2,8	3,4	3,0	3,0	3,0	3,7
Rincarato, in %	1,0	1,2	1,5	1,5	1,5	

### Panoramica sul piano finanziario della legislatura

Il piano finanziario della legislatura stabilisce l'evoluzione del budget della Confederazione durante la legislatura. Le cifre per gli anni 2007 e 2008 si basano sui preventivi esistenti<sup>2</sup>. Per contro, le cifre per gli anni 2009 e 2011 sono il risultato di una pianificazione. Il conto di finanziamento è lo strumento principale del piano finanziario della Confederazione. Esso

Preventivo della Confederazione, escluse le assicurazioni sociali statali

<sup>1</sup> <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=it&msg-id=16930>

<sup>2</sup> Cfr.: [Preventivo 2008: nessuna distensione nella politica finanziaria](#), economiesuisse, novembre 2007.

presenta l'evoluzione delle entrate e delle spese del preventivo della Confederazione. Il conto di finanziamento è completato dal conto dei risultati (variazione della sostanza per ogni esercizio) e dalle indicazioni relative all'indebitamento o a progetti importanti rispetto alla politica finanziaria. Gli scenari relativi all'evoluzione sino al 2050 di un gruppo di compiti importante (il sistema sanitario) sono presentati in un allegato allo scopo di incoraggiare una pianificazione a più lungo termine nella politica finanziaria. Il piano finanziario della legislatura comprende le entrate e le spese ordinarie e straordinarie, nonché i conti speciali nel settore dei trasporti (fondo FTP e fondo d'infrastruttura). Le assicurazioni sociali statali non sono integrate nel piano finanziario (lo sono per contro i contributi della Confederazione alle varie assicurazioni).

Eccedenze ordinarie e un disavanzo (straordinario) elevato

Nel complesso, le cifre figuranti nel piano sono equilibrate. Come i conti 2007 e 2008, anche gli esercizi dal 2009 al 2011 dovrebbero chiudersi con un'eccedenza. Le eccedenze previste vanno da 400 milioni di franchi (2010) a 1,7 miliardi di franchi (2011). Il loro importo dipende dalla presa in considerazione delle correzioni supplementari previste (alleggerimenti dovuti all'esame dei compiti). Soltanto l'esercizio 2008 si chiude con un risultato negativo. Questo fatto è da attribuire alle spese straordinarie elevate, di 5,3 miliardi di franchi, coperte in ragione di 4 miliardi di franchi, attraverso un nuovo prestito. Preoccupato di stabilizzare l'indebitamento della Confederazione in termini nominali, il Consiglio federale prevede di ammortizzare questo nuovo debito entro la fine della legislatura. Ciò comporta delle eccedenze corrispondenti per gli esercizi 2009-2011. Queste ultime sono pianificate (quasi 4 miliardi di franchi in totale).

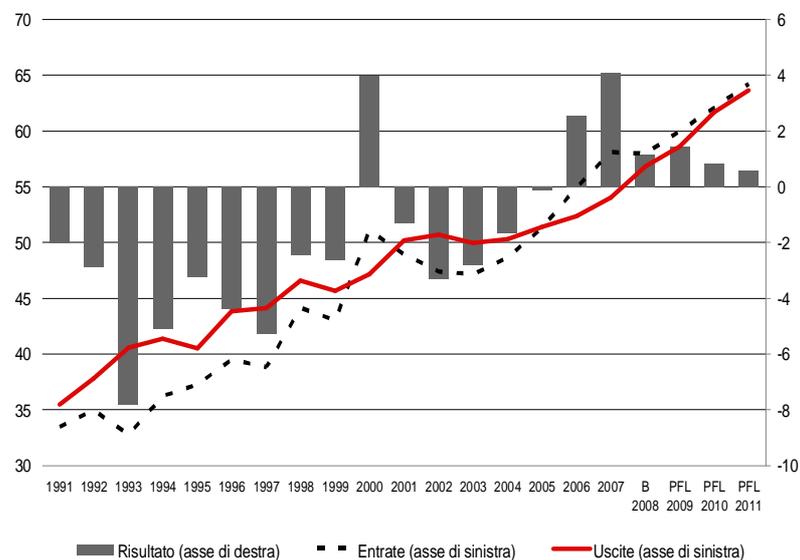
Dal 1990 le entrate e le uscite della Confederazione sono sensibilmente aumentate. Le spese sono rimaste a lungo superiori alle entrate. Fino al 2005 il solo esercizio che ha fatto eccezione era quello del 2000. Dal 2006 i conti della Confederazione sono di nuovo eccedentari. Due programmi di risparmio e il miglioramento della congiuntura hanno contribuito in questo senso.

Queste cifre non tengono conto delle uscite straordinarie elevate del 2008 che hanno trasformato il risultato ordinario positivo in un disavanzo di quasi 4 miliardi di franchi.

Sono previste correzioni supplementari delle spese per gli anni 2010 e 2011. Tuttavia, siccome esse non sono ancora state concretizzate nelle misure, non sono state integrate nel piano finanziario.

Evoluzione del budget della Confederazione (1991-2011)

In Mia. Franchi; budget ordinario, senza gli alleggerimenti dovuti all'esame dei compiti



P: Preventivo; PFL: Piano finanziario della legislatura

Fonte: Conto statale 2006, Comunicato stampa conto 2007, Piano finanziario legislatura 2007-2011

L'evoluzione del preventivo è più dinamica del rincaro e della crescita economica

Sull'insieme del periodo legislativo, le entrate e le uscite presentano un'evoluzione dinamica: le entrate aumentano del 3,5% all'anno in media (2007-2011) e le uscite del 3,7% all'anno in media. La crescita economica è valutata al 3,1% all'anno per tutto il periodo e l'inflazione a quasi l'1,5% (indice nazionale dei prezzi al consumo). Ne risulta che il tasso di crescita delle entrate e delle uscite è superiore al rincaro e alla crescita economica previsti.

Numerosi aumenti d'imposta

Oltre alle previsioni congiunturali positive, i fattori suscettibili di comportare un aumento delle entrate sono in particolare gli aumenti d'imposta e l'aumento del tasso dell'IVA a favore dell'AI (a partire dal 2010). Gli aumenti d'imposta hanno pure un'incidenza sulle

Rischio di un aumento importante delle spese

Obiettivo: stabilizzare il debito

spese, poiché le entrate principali che ne risultano sono trasmesse a terzi. Inoltre, le decisioni del Parlamento (in particolare in materia di formazione, di ricerca e di trasporti) e gli automatismi finanziari nel settore sociale (AVS e riduzione dei premi) tendono pure a far aumentare le uscite.

Durante la legislatura le spese potrebbero aumentare, secondo le stime, fino a 1 miliardo di franchi nel 2011 e oltre i 2 miliardi nel 2012. Si tratta dei costi dei progetti esame di dibattiti politici, ma che non sono sufficientemente concreti per essere tenuti in considerazione nel piano finanziario della legislatura.

I debiti della Confederazione si aggravano di 4 miliardi di franchi, ma l'ammortamento di questo nuovo debito e dunque il ritorno al livello del 2007 è previsto entro la fine della legislatura (120 miliardi di franchi circa).

Durante la legislatura 2007-2011, le spese della Confederazione aumenteranno del 3,7% all'anno. Gli aumenti più importanti sono previsti nei settori dell'ambiente e della pianificazione del territorio (rimborso della tassa sul CO<sub>2</sub>), della formazione e della ricerca, della previdenza sociale (aumento del tasso dell'IVA a favore dell'AI) e delle relazioni con l'estero. La rubrica „Altri gruppi di compiti“ raggruppa le condizioni istituzionali e finanziarie (+1,4%), la cultura e il tempo libero (-3,3%), la salute (-6,4%) e l'economia (+1,4%).

L'introduzione della nuova perequazione finanziaria (nuova perequazione finanziaria e ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, NPC) nel 2008 comporta dei cambiamenti importanti in taluni gruppi di compiti. Le cifre del preventivo 2007 possono essere paragonate a quelle del preventivo 2008 soltanto in parte, in particolare nei settori della previdenza sociale, delle finanze e imposte nonché dei trasporti. Quando gli adattamenti sono importanti, le cifre corrette dell'incidenza della NPC sono indicate tra parentesi.

#### Evoluzione delle spese per gruppi di compiti

(senza gli sgravi corrispondenti agli obiettivi dell'esame dei compiti)

	In Mio. Franchi					Δin % 2007-2011(*)
	P 2007	P 2008	PFL 2009	PFL 2010	PFL 2011	
P: preventivo						
PFL: piano finanziario della legislatura						
Totale (spese ordinarie)	55'107	56'826	58'580	61'675	63'642	3,7 (3,6)
<i>Variazione rispetto all'esercizio precedente, in %</i>		3,1	3,1	5,3	3,2	
Previdenza sociale	17'340	17'617	18'235	19'865	21'089	5,0 (5,2)
Finanze e imposte	9'726	10'515	10'848	10'917	11'085	3,3 (1,7)
Trasporti	7'478	7'601	7'866	8'022	8'076	1,9 (2,8)
Formazione e ricerca	5'199	5'535	5'816	6'191	6'523	5,8 (5,9)
Difesa nazionale	4'402	4'558	4'552	4'951	4'780	2,1
Agricoltura e alimentazione	3'597	3'565	3'704	3'697	3'694	0,7
Relazioni con l'estero – cooperazione internazionale	2'349	2'486	2'590	2'697	2'771	4,2
Ordine e sicurezza pubblica	855	889	936	944	945	2,5 (2,9)
Protezione e pianificazione dell'ambiente	659	604	644	908	1'155	15,1 (16,2)
Altri gruppi di compiti	3'502	3'456	3'419	3'483	3'525	1,7

(\*) La crescita annuale media è corretta per tener conto dell'introduzione della nuova perequazione finanziaria (NPC) nel 2008

#### Uscite

##### Spese ordinarie

Gli automatismi, le decisioni del Parlamento e gli aumenti d'imposta comportano un aumento delle spese del 3,7% all'anno

Il piano finanziario della legislatura prevede una crescita delle spese del 3,7% in media all'anno. Questa crescita è dovuta ad automatismi, a decisioni del Parlamento e ad aumenti d'imposta. Ripartita per gruppi di compiti, essa è particolarmente forte nei settori della protezione dell'ambiente e della pianificazione del territorio (15,1%), della formazione e della ricerca (5,8%), della previdenza sociale (5,0%) e delle relazioni con l'estero (4,2%). Il forte rialzo delle spese nel settore della protezione dell'ambiente si spiega con la restituzione della tassa sul CO<sub>2</sub> percepita a partire dal mese di gennaio 2008. Nel settore della previdenza sociale, l'aumento dell'IVA a favore dell'AI, previsto a partire dal 2010, è all'origine di questo aumento delle spese superiore alla media. Se si fa astrazione da queste due spese (e tenuto conto degli sgravi supplementari previsti in relazione con l'esame dei compiti), la crescita delle spese sarebbe nettamente meno forte. Secondo il Consiglio federale, essa si situerebbe al 2,2% all'anno in media.

I principali cambiamenti in materia di spese sono i seguenti:

Gli aumenti d'imposta e l'aumento dei costi delle assicurazioni sociali comportano un aumento dei contributi della Confederazione: +5,2% all'anno

#### – Previdenza sociale

La previdenza sociale è la voce di spesa più importante della Confederazione e non ha cessato di aumentare. Essa costituisce oggi oltre il 30% del budget totale della Confederazione. L'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS) assorbe la metà delle spese e quasi un sesto del totale delle spese federali (16% o 17%). Dopo l'introduzione della nuova perequazione finanziaria nel 2008, la Confederazione finanzia il 19,55% dei costi dell'AVS. L'importo del contributo della Confederazione dipende dall'evoluzione delle spese dell'AVS. Queste ultime aumentano in ragione dell'evoluzione demografica e dell'adeguamento delle rendite (2009/2011), facendo aumentare il contributo della Confederazione; la sua progressione durante la legislatura è stimata al 4% all'anno. L'assicurazione invalidità (AI) è la principale voce della previdenza sociale dopo l'AVS. La Confederazione finanzia una parte fissa dei costi; questa quota raggiunge il 37,7% secondo la NPC. Anche qui l'importo finanziato dalla Confederazione dipende dai costi. Il contributo della Confederazione aumenta in termini nominali parallelamente con l'aumento dei costi dell'assicurazione. Durante la legislatura, questo contributo aumenterà del 10% all'anno in media. Ciò si spiega meno con l'evoluzione prevedibile dei costi dell'AI che non con il finanziamento complementare previsto tramite l'IVA (vedere spiegazioni relative alle entrate); senza l'aumento dell'IVA, le spese reali dell'AI sarebbero stabili (1,5%). Per quanto concerne l'assicurazione malattie la Confederazione copre il 7,5% dei costi lordi dell'assicurazione obbligatoria delle cure sotto forma di contributi alla riduzione dei premi. Il piano prevede un aumento delle spese del 4,4% all'anno, poiché nessuna riforma del sistema sanitario suscettibile di condurre ad una sensibile diminuzione dei costi si profila all'orizzonte (gli elementi suscettibili di comportare un aumento dei costi del sistema sanitario si ripercuotono in ragione di quasi il 100% sulle finanze della Confederazione). Esso prevede ancora un aumento marcato delle spese per l'assicurazione disoccupazione (8,7%). Dopo la sua diminuzione in occasione del programma di sgravio 2004, il tasso di contribuzione della Confederazione torna al tasso ordinario e comporta un aumento delle spese.

Il settore della previdenza sociale è particolarmente colpito dall'introduzione della NPC. La modifica parziale della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni ha conseguenze finanziarie, per questo motivo le cifre presentate nel piano finanziario sono corrette per tener conto dell'introduzione della NPC (vedere tabella successiva).

Le spese a favore dell'AVS e dell'AI rappresentano quasi i tre quarti delle spese sociali della Confederazione. Secondo le proiezioni dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, le spese a favore dell'AI diminuiranno leggermente solo fino al 2010. Da parte dell'AVS, le spese aumenteranno a un ritmo nettamente superiore alla media a partire dal 2010 a causa dell'evoluzione demografica.

Dal momento che la Confederazione copre una parte fissa dei costi delle assicurazioni sociali, questi contributi aumentano quando i costi delle assicurazioni sociali si aggravano. Siccome gli altri gruppi di compiti non beneficiano di tali automatismi sono preferiti in occasione della ripartizione delle risorse che si riducono.

(\*) La crescita annuale media è corretta per tener conto dell'introduzione della nuova perequazione finanziaria (NPC) nel 2008.

#### Evoluzione delle spese in materia di previdenza sociale

PFL: piano finanziario della legislatura	In Mio. Franchi					$\Delta$ in % 07-11 (*)
	P 2007	P 2008	PFL 2009	PFL 2010	PFL 2011	
Previdenza sociale	17'340	17'617	18'235	19'865	21'089	5,0 (5,2)
Quota delle spese ordinarie	31.5	31.0	31.1	32.2	33.1	
Assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS)	8'008	9'339	9'782	10'016	10'539	7,1 (3,9)
Assicurazione invalidità (AI)	4'687	3'685	3'843	5'062	5'615	4,6 (10,0)
Assicurazione malattia	2'350	1'837	1'917	2'012	2'112	-2,6 (4,4)
Prestazioni complementari	725	1'059	1'105	1'137	1'176	12,9 (3,1)
Assicurazione militare	254	252	254	255	259	0,5
Assicurazione disoccupazione/servizi di collocamento	309	327	414	425	432	8,7
Alloggi a carattere sociale/promozione alla costruzione di alloggi	158	129	130	165	159	0,1 (1,3)
Migrazione (Asilo e rifugiati)	798	938	734	734	743	-1,8
Aiuti e assistenza sociale	51	52	57	59	55	2,2

- A causa di evoluzioni contrarie le spese del gruppo di compiti Finanze e imposte e le spese di trasferimento restano stabili in termini reali: +1,7% all'anno
- *Finanze e imposte*
- La Confederazione non può influenzare molto l'evoluzione di questo gruppo di compiti. Esso comprende la parte dei Cantoni alle entrate federali, i versamenti della Confederazione a titolo degli interessi passivi e i contributi alla perequazione finanziaria (compensazione delle risorse, degli oneri e dei casi di rigore). L'evoluzione delle spese dipende da quella delle entrate (quota dei Cantoni), da quella dei debiti, dalla situazione sui mercati finanziari (interessi passivi), nonché dalla crescita economica in generale. Attualmente, vari fattori esercitano un'influenza contraria: il piano prevede, da una parte, una diminuzione delle spese a titolo degli interessi passivi (-2,1%) e, dall'altra parte, un aumento dei trasferimenti a favore dei Cantoni in ragione delle previsioni favorevoli per la congiuntura e l'evoluzione delle entrate (4,6%). Infine, il tasso di crescita delle spese si situa all'1,7% all'anno in media (dopo correzione degli effetti dell'introduzione della NPC e tenendo conto della diminuzione, dal 30 al 17%, della quota dei Cantoni alle entrate dell'imposta federale diretta nel 2008).
- Nuovi flussi finanziari nel settore dei trasporti nascondono la (forte) dinamica dei costi: + 2,8% all'anno
- *Trasporti*
- Al di là della nuova perequazione finanziaria, soprattutto la creazione del fondo d'infrastruttura, al 1° gennaio 2008, ha influenzato le spese dei trasporti della Confederazione. Alcune prestazioni in precedenza finanziate dalla Confederazione dipendono oggi dal fondo d'infrastruttura. Quale contropartita, la Confederazione versa ogni anno un importo a questo fondo (979 milioni all'anno sino al 2011). Il fondo d'infrastruttura finanzia i seguenti compiti: la completazione della rete delle strade nazionali, la soppressione dei punti nevralgici delle strade nazionali, gli investimenti nel traffico negli agglomerati, i contributi alle strade principali nelle regioni periferiche e di montagna. Come il Fondo FTP, il fondo d'infrastruttura dispone di una contabilità separata. Esso ha beneficiato di un versamento iniziale (straordinario) di 2,6 miliardi di franchi da parte della Confederazione. Dotato di 20,8 miliardi di franchi in totale, la sua durata di vita è limitata a 20 anni. La sua creazione ha l'effetto di modificare le condizioni di finanziamento. Così, le spese della Confederazione destinate al traffico stradale registreranno una crescita inferiore alla media sino al 2011 (0,5% dopo correzione degli effetti della NPC), poiché una parte delle risorse (principalmente le entrate dell'imposta sugli oli minerali) è ormai versata direttamente al fondo d'infrastruttura. Ma se si sommano alle spese della Confederazione le risorse destinate alle strade nell'ambito del fondo (2,4 miliardi), le spese nel settore aumentano del 6,4% all'anno in media. Nei trasporti pubblici, la crescita delle spese della Confederazione è del 4,1%. Queste spese registrano un aumento superiore alla media a causa del versamento annuale della Confederazione al fondo d'infrastruttura per i trasporti pubblici e dell'aumento della TTPCP (2009), che comporta un aumento dei versamenti a favore del fondo FTP (4% all'anno). I trasporti pubblici sono uno dei settori dove la crescita delle spese è maggiormente elevata. Considerata la complessità dei meccanismi, il finanziamento dei trasporti manca di trasparenza – trasferimenti di risorse federali generali (sovvenzioni delle FFS e del trasporto regionale di persone), finanziamento speciale del traffico stradale finanziato da entrate destinate (manutenzione delle strade nazionali e versamenti al fondo d'infrastruttura), fondi a contabilità separata finanziati dalla Confederazione (fondi d'infrastruttura) o finanziati attraverso entrate della Confederazione destinate (fondo FPT). Nel complesso, dopo la correzione degli effetti della NPC, il settore dei trasporti registra una crescita del 2,8% all'anno in media durante la legislatura.
- Aumento sostanziale delle risorse destinate alle alte scuole specializzate, alla formazione professionale e alla ricerca di base grazie al messaggio FRI: +5,9% all'anno
- *Formazione e ricerca*
- La progressione delle spese nel settore della formazione e della ricerca raggiunge il 5,9% all'anno in media. Essa riflette le decisioni prese dal Parlamento (2007) di aumentare i crediti FRI del 6,2% all'anno sino al 2011. Indipendentemente dai contributi alle organizzazioni internazionali (CERN, ESA) e alla ricerca del settore pubblico, le spese sono quasi integralmente fissate nel messaggio FRI. L'aumento delle spese è importante nei settori della formazione professionale (6,2% all'anno), delle scuole universitarie professionali

(8% all'anno) e della ricerca di base (6,1% all'anno). Il gruppo di compiti formazione e ricerca è il quarto più importante in termini di spesa. Nel 2011 i settori che ricevono le risorse più consistenti sono la ricerca di base (2,5 miliardi), seguita dalle alte scuole (1,9 miliardi), dalla ricerca applicata (1,3 miliardi) e dalla formazione professionale (0,77 miliardi). Le istituzioni che ricevono più mezzi sono le scuole politecniche federali (oltre 8 miliardi per il 2008-2011), seguite dalle università cantonali, dal Fondo nazionale svizzero e dalla formazione professionale (3 miliardi circa per ciascuno). In questo settore la grande maggioranza delle spese della Confederazione sono fissate sotto forma di tetti massimi di spesa e il loro importo esatto deve essere approvato ogni anno dal Parlamento. La proposta di scostarsi da questo procedimento e di dichiarare vincolanti per 4 anni i crediti FRI, è stata discussa nella preparazione del messaggio FRI 2007-2011, ma non è stato dato seguito.

- Crescita bassa reale delle spese d'armamento e picchi di spesa: +2,1% all'anno

– *Difesa nazionale*  
Le spese per la difesa nazionale aumentano ogni anno in media del 2,1%. Si registreranno picchi di spesa nel 2008 e nel 2010, a seguito della decisione di utilizzare dei saldi di crediti degli anni precedenti (+10% nel 2010). Rispetto agli altri gruppi di compiti, questo settore perde importanza (come è già avvenuto negli ultimi anni): nel 2011 la difesa nazionale rappresenterà il 7,4% del totale della Confederazione, contro il 7,9% nel 2008. Le spese annuali variano tra 4,4 miliardi e 4,9 miliardi di franchi.
- Spese agricole stabili o in leggero aumento e diminuzione del numero di aziende agricole: +0,7% all'anno

– *Agricoltura*  
Vengono definiti dei tetti massimi di spesa anche nel settore dell'agricoltura. Attualmente, il budget agricolo totalizza 13,65 miliardi di franchi (politica agricola 2011). Le spese della Confederazione restano per così dire stabili (aumento nominale dello 0,7% all'anno in media), mentre il numero delle aziende agricole diminuisce (-2,5% all'anno). Le spese annuali, che raggiungono i 3,6 o 3,7 miliardi, sono destinate ai pagamenti diretti (oltre il 70%), a sostegno del mercato (18%) e al miglioramento delle basi di produzione (8%), sapendo che il sostegno del mercato sarà trasformato in pagamenti diretti. Come è usuale per i limiti di finanziamento, il Parlamento decide ogni anno quali spese possono essere realizzate.
- Aumento dell'aiuto allo sviluppo e dei contributi all'allargamento dell'UE: +0,7% all'anno

– *Relazioni con l'estero e cooperazione internazionale*  
L'aiuto allo sviluppo è la principale voce di questo gruppo di compiti (65% delle spese). Le sue spese aumentano del 3,7% all'anno. Per l'insieme dei gruppi di compiti, la progressione delle spese raggiunge il 4,2% all'anno in media se si tiene conto dei contributi all'allargamento a favore dei paesi dell'Europa dell'Est che hanno aderito all'UE. Il piano finanziario non comprende il contributo a favore dei due nuovi membri dell'UE, che sono la Romania e la Bulgaria.
- La tassa sul CO<sub>2</sub> pesa fortemente sul settore della protezione dell'ambiente: + 25% all'anno

– *Altri gruppi di compiti, ivi compresa la protezione dell'ambiente*  
La forte crescita della protezione dell'ambiente – 25% all'anno, le spese passeranno da 350 milioni a 840 milioni di franchi – si spiega con la riscossione della tassa CO<sub>2</sub> sui combustibili a partire da gennaio 2008. Come la tassa sui COV (composti organici volatili) percepita dal 2000, la tassa sul CO<sub>2</sub> che figura nella stessa rubrica è una tassa d'incitamento che sarà restituita alla popolazione e all'economia (soltanto la tassa sul CO<sub>2</sub>) a partire dal 2010. Se si fa astrazione dalle tasse d'incitamento, il gruppo di compiti della protezione dell'ambiente aumenta del 3,4% all'anno (spese importanti per la lotta contro il rumore). Gli altri cambiamenti che influiscono sulle spese comprendono la diminuzione delle sovvenzioni a favore della Posta per il trasporto dei giornali (-50 milioni all'anno), la diminuzione degli acquisti di vaccini pre-pandemici (-74 milioni nel 2008) e le spese supplementari tendenti a rafforzare l'impegno della Confederazione nel settore della prevenzione dei pericoli naturali (30-50 milioni all'anno).

*Spese straordinarie*

In alcune circostanze il Parlamento può definire talune spese della Confederazione come spese straordinarie. Esse non sono così sottoposte al freno all'indebitamento. Nel corso di questi ultimi anni il Parlamento ha fatto ricorso a questa misura in varie occasioni, in particolare in relazione con le FFS (1998: 1,6 miliardi), Swissair (2001/02: 1,8 miliardi) e, dopo l'adozione del freno all'indebitamento, per il finanziamento della cassa pensione della Confederazione e delle regie federali (2004: 1,1 miliardi).

Nell'ambito della legislatura 2007-2011, sono previste nel 2008 le seguenti spese straordinarie:

Nel preventivo 2008 il Parlamento ha accettato spese straordinarie in ragione di 5,25 miliardi. Queste spese non sono sottoposte al freno all'indebitamento. Dal momento che la Confederazione non dispone di risorse corrispondenti, essa si indebiterà. Un progetto tende a correggere questo difetto del freno all'indebitamento.

Secondo la legge sulle finanze della Confederazione, le spese straordinarie possono essere decise in presenza di:

- avvenimenti straordinari che sfuggono al controllo della Confederazione
- adattamento del modello contabile
- concentrazioni dei pagamenti

*Spese straordinarie*

In Mio. Franchi	Preventivo 2008
<i>Spese straordinarie</i>	5'247
<i>Spese correnti</i>	2'647
Introduzione della NPC	1'625
Attribuzione unica a PUBBLICA	900
Settore dell'asilo e dei rifugiati	122
<i>Spese d'investimento</i>	2'600
Prima attribuzione straordinaria al fondo d'infrastruttura	2'600

- *Prima attribuzione al fondo d'infrastruttura:* Entrato in vigore il 1° gennaio 2008 il fondo d'infrastruttura è alimentato essenzialmente da una prima attribuzione della Confederazione di 2,6 miliardi. Il versamento di questa somma che proviene dal finanziamento speciale del traffico stradale – le risorse sono state costituite prima dell'introduzione del freno all'indebitamento – rappresenta un onere straordinario, per questo motivo è considerato come una spesa straordinaria.
- *Introduzione della NPC:* A seguito dell'introduzione della NPC, i versamenti a posteriori della Confederazione (sociale e sanità) derivanti dal vecchio sistema coincidono con i versamenti da effettuare immediatamente in virtù della nuova ripartizione dei compiti. Questa concentrazione dei pagamenti è considerata una spesa straordinaria.
- *Attribuzione unica a PUBBLICA:* in ragione di un adeguamento del tasso d'interesse tecnico della cassa pensione della Confederazione PUBBLICA, il capitale necessario per coprire le persone assicurate attive aumenta. La Confederazione fornisce un contributo unico di 900 milioni di franchi.
- *Settore dell'asilo e dei rifugiati:* I versamenti a posteriori, in virtù della vecchia legge sull'asilo, coincidono con le scadenze della legge riveduta introdotta nel 2008.

Nessun'altra spesa straordinaria è prevista per il resto della legislatura. Nel 2008 le spese straordinarie saranno finanziate in parte grazie alle eccedenze del conto ordinario (1,2 miliardi) e in parte attraverso un nuovo prestito in ragione dell'importo rimanente (4 miliardi). Il Consiglio federale auspica che questo prestito venga ammortizzato entro la fine della legislatura. Considerato come l'accettazione delle spese straordinarie costituisca un mezzo legale per aggirare il freno all'indebitamento, il Consiglio federale intende adottare delle misure per completare il dispositivo (vedere di seguito).

*Sgravi (obiettivi di riduzione)*

Correzioni supplementari per limitare la crescita delle spese e ammortizzare i debiti

A partire dal 2010 o dal 2011 al massimo, il budget della Confederazione sarà sistematicamente alleggerito nell'ambito del progetto d'esame dei compiti. Questo progetto tende a contenere la crescita delle spese della Confederazione a lungo termine e a creare un margine di manovra finanziaria. L'obiettivo principale è quello di ottimizzare la struttura delle spese e dei compiti. Il termine fissato per questo esame è il 2015 (e il 2020 per l'AVS).

Le prime misure derivanti dall'esame dei compiti dovrebbero svolgere i loro effetti a partire dal 2010. Secondo il programma della legislatura, il Consiglio federale ha definito degli obiettivi di riduzione di 600 milioni di franchi (per il 2010) e di 1200 milioni (per il 2011). Questi obiettivi sono indicati separatamente, poiché si ignora ancora attraverso quali misure saranno concretizzati. Secondo il piano finanziario della legislatura, le riduzioni del budget convenzionali potrebbero dominare nel 2010, in attesa che gli sgravi derivanti dall'esame dei compiti facciano effetto nel 2011.

Gli sgravi supplementari serviranno ad ammortizzare il debito. Essi contribuiranno così a raggiungere l'obiettivo del Consiglio federale di una crescita del budget totale limitata al 3% (vedere l'esame dei compiti).

La tabella mostra le principali voci di bilancio suscettibili di registrare un aumento delle spese durante la legislatura. Le spese supplementari raggiungono gli 800 milioni di franchi nel 2010 e oltre 1,1 miliardi di franchi nel 2011. A partire dal 2012 gli oneri supplementari potrebbero superare i 2 miliardi di franchi all'anno.

Possibili spese supplementari  
(spese ricorrenti per oltre 20 mio fr. o spese uniche per oltre 200 mio fr.)

	In Mio. Franchi			
PFL: Piano finanziario della legislatura	PFL	PFL	PFL	dal
n.q.: non quantificabile	2009	2010	2011	2012
Spese ordinarie	55	773	1'133	2'143
Prestazioni complementari destinate alle famiglie		500	500	500
Revisione parziale dell'assicurazione disoccupazione		23	23	23
Decreto sulla rete delle strade nazionali			≤360	≤360
3. correzione del Rodano		25	25	25
Accordo di libero scambio agricolo con l'UE				≤1'000
Contributo a favore della Bulgaria e della Romania	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Partecipazione a misure di riduzione del debito	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Energia (piano d'azione)	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Riforma ferrovie 2				n.q.
ZEB 2				n.q.
Spese straordinarie		≤1'600		
Cassa pensione FFS		≤1'600		

*Possibili spese supplementari*

Il piano finanziario della legislatura menziona un numero importante di progetti che sono attualmente oggetto di dibattiti politici o la cui adozione è prevista nel corso della legislatura, ma che al momento dell'elaborazione del piano non erano sufficientemente concreti per essere tenuti in considerazione nelle cifre.

Oggi, il Consiglio federale valuta le possibili uscite supplementari in 800 milioni di franchi nel 2010 e in oltre 1,1 miliardi nel 2011. Questi importi tengono conto della decisione assunta dal Consiglio nazionale nel corso della sessione primaverile 2008 di non flessibilizzare l'età della pensione (11<sup>ma</sup> revisione dell'AVS, 160 milioni). La spesa supplementare possibile più importante dipenderebbe da un progetto di *prestazioni complementari per le famiglie nel bisogno*. La Confederazione stima gli oneri ricorrenti in 500 milioni di franchi all'anno. Il progetto è attualmente esaminato dalla Commissione della sicurezza sociale e della salute del Consiglio nazionale; si ignora se e a quale momento esso sarà esaminato dal plenum. In relazione con la revisione parziale della *legge sull'assicurazione disoccupazione*, il Consiglio federale propone di aumentare il contributo della Confederazione a questa assicurazione: si tratta di 23 milioni di franchi supplementari all'anno. L'adeguamento del *decreto sulla rete delle strade nazionali* concerne un'estensione della rete delle strade nazionali basata sul piano settoriale Strade (2006). Essa potrebbe tradursi in un aumento dei costi di 350 milioni di franchi all'anno per la Confederazione se il Consiglio federale rinunciava a compensarli; una consultazione sarà organizzata su questo tema nel 2008. In relazione con la terza correzione del Rodano, il Consiglio federale prevede spese supplementari ricorrenti dell'ordine di 25 milioni di franchi. Diverse altre spese supplementari possibili non sono state quantificate a questo stadio (in particolare il contributo all'allargamento dell'UE

a favore della Bulgaria e della Romania). Al di là del 2012 altri oneri supplementari, a volte considerevoli, sono possibili (riforma delle ferrovie 2, ZEB 2, accordo di libero scambio agricolo con l'UE). Inoltre, spese straordinarie che potrebbero raggiungere gli 1,6 miliardi di franchi, potrebbero pesare sull'esercizio 2010, in relazione con un nuovo risanamento della *cassa pensione delle FFS*.

#### Entrate

Congiuntura favorevole e aumenti d'imposta comportano una crescita delle entrate: + 3,5% all'anno

Dal lato delle entrate, il piano finanziario prevede una crescita ordinaria del 3,5% per l'insieme della legislatura. Questa ipotesi si basa sulle previsioni relative alla crescita economica, che dovrebbe rimanere positiva e comportare un aumento corrispondente delle entrate, principalmente a titolo dell'imposta federale diretta. Tuttavia, alcuni aumenti d'imposta influenzano pure l'evoluzione delle entrate: il previsto rialzo del tasso dell'IVA a favore dell'Al (a partire dal 2010), l'aumento della TTPCP e la tassa sul CO<sub>2</sub> sui combustibili riscossa dal gennaio 2008. Altre misure si traducono in una diminuzione delle entrate: le misure immediate in materia d'imposizione delle coppie sposate (2010/2011), nonché la compensazione degli effetti della progressione a freddo nel 2006, che avrà effetto a partire dall'esercizio 2008. Senza queste misure, la crescita annuale media delle entrate corrisponderebbe grosso modo alla crescita economica attesa (3,1%). Nel complesso, le entrate ordinarie aumentano di 6 miliardi di franchi nel corso della legislatura (le spese ordinarie di quasi 7 miliardi), passando da 58 a 64 miliardi di franchi.

Imposta federale diretta: forte crescita delle entrate

Per quanto concerne l'*imposta federale diretta*, il piano prevede una crescita delle entrate del 5,6% all'anno in media, con dei picchi nel 2008 (7,8%) e nel 2009 (8,7%). Dovrebbero principalmente aumentare le entrate a titolo dell'imposta sugli utili delle persone giuridiche (7,3% all'anno in media), soprattutto nel 2008 (+20%). Nonostante le conseguenze della compensazione della progressione a freddo (- 1 miliardo) e le perdite di entrate fiscali legate alle misure immediate per l'imposizione delle coppie sposate dal 2007 (-600 milioni), il piano prevede una crescita superiore alla media delle entrate fiscali nel settore delle persone fisiche (4,1% all'anno).

Balzo delle entrate dell'IVA a causa del finanziamento complementare dell'Al

Si prevede pure una progressione superiore alla media delle entrate dell'*imposta sul valore aggiunto* (4,9% all'anno). L'IVA, che genera oltre 20 miliardi di franchi all'anno, è la principale fonte d'entrata della Confederazione. Essa rappresenta un terzo circa delle entrate generali della Confederazione. Le entrate dell'IVA sono versate (attraverso il budget federale) all'AVS (percento di IVA, sino a 3 miliardi di franchi annui), alle assicurazioni malattie (5% delle entrate non destinate dell'IVA, 900 milioni circa), al fondo FTP (per mille di IVA) e, ancora in discussione, all'Al (1,5 miliardi circa). L'aumento del tasso dell'IVA a favore dell'Al comporta un aumento delle entrate. La prevista riforma dell'IVA non dovrebbe avere un'influenza sensibile sull'evoluzione delle entrate.

Aumento della TTPCP

La crescita delle entrate della *tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni* (TTPCP) sarà robusta: 4,8% all'anno in media. Ciò si spiega con l'aumento della tassa nel 2008 (apertura del tunnel di base del Lötschberg), poi nel 2009. I due terzi delle entrate della TTPCP sono destinate al fondo FTP (il resto sarà versato ai Cantoni).

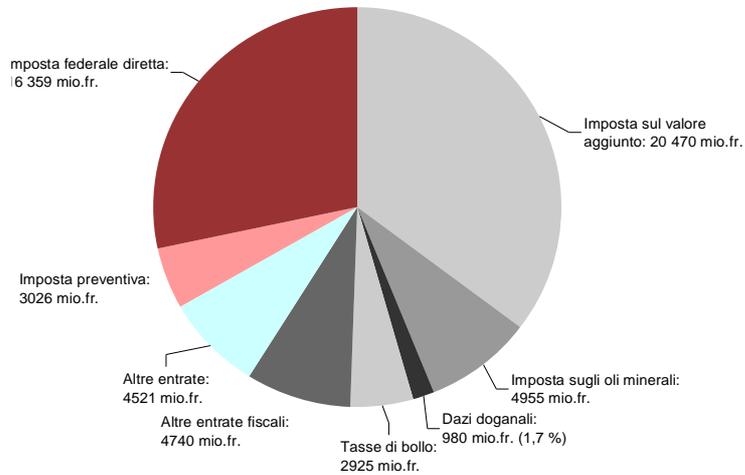
Introduzione dell'imposta sul CO<sub>2</sub> sui combustibili

La tassa sul CO<sub>2</sub> sui combustibili fossili è percepita dal 1° gennaio 2008. Le entrate generate da questa tassa nel 2008 e nel 2009 sono ritenute straordinarie perché, per ragioni tecniche, saranno ridistribuite alla popolazione (attraverso una riduzione dei premi dell'assicurazione malattie) e all'economia (proporzionalmente alla massa salariale) a partire dal 2010 soltanto. In altre parole, esse non comportano spese durante i primi anni. Nel 2010 e nel 2011 le entrate ordinarie raggiungeranno rispettivamente 230 milioni e 450 milioni di franchi. Secondo la legge sul CO<sub>2</sub> l'aliquota della tassa dovrà essere aumentata se il volume di CO<sub>2</sub> emesso nel 2007 non è inferiore del 10% a quello del 1990. Il volume delle emissioni 2007 sarà conosciuto all'inizio del 2009. Il piano finanziario della legislatura parte dall'ipotesi che l'obiettivo è stato mancato e prevede dunque un aumento della tassa a partire dal 2009 e un aumento corrispondente delle entrate nel 2010 e nel 2011.

Il piano finanziario della legislatura non prevede altre *entrate straordinarie*.

L'IVA è la fonte di reddito più importante della Confederazione. E' seguita dall'imposta federale diretta, le cui entrate sono generate in parti uguali dalle persone giuridiche (imposta sugli utili) e le persone fisiche (imposta sul reddito).

#### Struttura delle entrate (preventivo 2008)



Le spese straordinarie obbligano la Confederazione a contrarre prestiti

#### Indebitamento

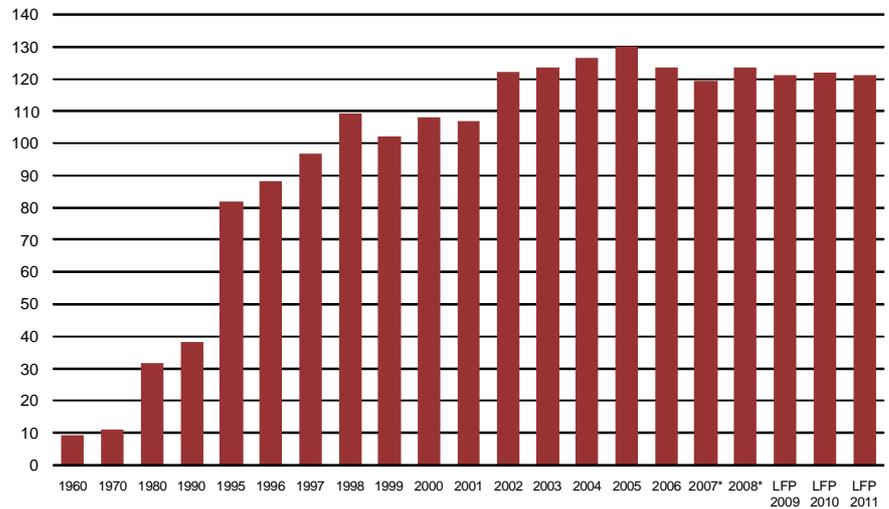
Nel 2008 la Confederazione dovrà far fronte a spese straordinarie (vedere sopra). Per poterlo fare, essa dovrà contrarre prestiti per 4 miliardi di franchi supplementari. Il debito della Confederazione raggiungerà così i 125 miliardi di franchi. Il Consiglio federale desidera ammortizzare il debito contratto nel 2008 entro la fine della legislatura, nel 2011, al fine di stabilizzare il livello d'indebitamento in termini nominali. Al fine di riuscirci, occorrerà riversare le eccedenze nel conto ordinario e ridurre maggiormente le spese nell'ambito dell'esame dei compiti (1,8 miliardi).

Il debito lordo della Confederazione è triplicato dal 1990. Dopo la cifra record del 2005, i debiti sono diminuiti di 10 miliardi tra il 2006 e il 2007. Nel 2008 i debiti aumenteranno di nuovo. L'obiettivo del Consiglio federale è quello di stabilizzare l'indebitamento della Confederazione in termini nominali.

I debiti della Confederazione comprendono quelli dell'assicurazione disoccupazione (2006: 4,8 miliardi) finanziati dalla Confederazione attraverso un prestito. Per contro, essi non comprendono i debiti dell'AI, presi a carico dal fondo di compensazione AVS.

Le cifre indicate nel piano finanziario della legislatura sono leggermente troppo basse a partire dal 2007. Secondo il comunicato stampa relativo al conto 2007, sono necessarie alcune correzioni statistiche, che aumentano il livello dell'indebitamento di quasi 1,6 mia. Queste correzioni non sono ancora state tenute in considerazione nel piano finanziario della legislatura. Per il 2007 l'importo dei debiti corretto sarà di 121 miliardi di franchi. Pertanto, il debito della Confederazione raggiungerà quasi 125 miliardi di franchi nel 2008.

#### Indebitamento lordo della Confederazione (1960–2011) In mia di fr; senza gli sgravi corrispondenti all'esame dei compiti



\*: Stima AFF; PFL: piano finanziario della legislatura

Fonte: Conto statale 2006, Piano finanziario della legislatura 2007-2011

#### Progetti di politica finanziaria

##### *Regola complementare per il freno all'indebitamento*

Come dimostra l'esercizio 2008, il freno all'indebitamento nella sua forma attuale non è una garanzia contro l'aumento dell'indebitamento, che prosegue. Il Consiglio federale intende certamente ammortizzare i debiti contratti nel 2008, ma non vi è costretto. Il freno all'indebitamento autorizza le spese straordinarie. Se queste ultime non possono essere compensate dalle eccedenze del conto ordinario e non vi sono (o ve ne sono poche) entrate straordinarie disponibili, la sola soluzione è quella di finanziarle attraverso l'indebitamento. Al fine di inquadrare più strettamente queste transazioni straordinarie e di impedire un nuovo indebitamento della Confederazione, il Consiglio federale prevede di completare il freno all'indebitamento. Il Dipartimento federale delle finanze elabora attualmente un progetto che dovrebbe essere sottoposto a consultazione nel primo semestre 2008. Il progetto prevede la creazione di un conto d'ammortamento che registrerà le entrate e le uscite straordinarie, sapendo che i disavanzi dovrebbero essere compensati dalle eccedenze del conto ordinario entro un determinato termine. Questa regola dovrà, secondo il piano finanziario della legislatura, tener conto dell'evoluzione congiunturale e permettere una flessibilità sufficiente. Ma questa regola complementare non terrebbe conto delle lacune di finanziamento delle assicurazioni sociali.

##### *Esame sistematico dei compiti della Confederazione*

Nel mese d'agosto del 2005 il Consiglio federale ha adottato il progetto d'esame sistematico dei compiti della Confederazione, il cui obiettivo consisteva nel limitare la crescita delle spese a lungo termine. In virtù di questo progetto, le spese della Confederazione, assicurazioni sociali comprese, non devono aumentare più rapidamente dell'economia, ossia del 3,1% all'anno in media secondo la decisione del Consiglio federale (contro il 3,0% in precedenza). Considerato come le spese registrino attualmente una crescita superiore a questo tasso, si tratta di ottimizzare la struttura delle spese e dei compiti della Confederazione, stabilendo delle priorità e vegliando a favorire la crescita e la prosperità. Le priorità sono definite sulla base di un portafoglio di compiti della Confederazione. Di conseguenza, sono

Il complemento al freno all'indebitamento corregge un difetto del sistema – sarebbe altrettanto importante introdurre una regola simile per le assicurazioni sociali pubbliche

Evoluzione delle spese equilibrata a lungo termine grazie alle riforme strutturali

---

	<p>previste diverse riforme (strutturali) concrete, fondate su un piano d'azione largamente sostenuto.</p>
Le decisioni di principio del mese d'aprile 2008	<p>La sorte dell'esame dei compiti è rimasta a lungo incerta<sup>3</sup>, ma il Consiglio federale ha preso il 9 aprile 2008 varie decisioni di principio. Egli ha deciso di fare due gruppi per l'esame dei compiti. Per tutti i gruppi di compiti, ad eccezione dell'AVS, l'orizzonte è fissato al 2015. Le spese devono essere corrette in ragione di 2,3 miliardi di franchi sino a questa data. Per l'AVS l'orizzonte è più lontano. Le correzioni, di 3 miliardi di franchi, devono essere apportate entro il 2020. Si raggiunge un totale di 5,3 miliardi di franchi, contro gli 8 miliardi iniziali.</p>
AVS: le previsioni finanziarie sono migliorate, le lacune di finanziamento giungeranno più tardi	<p>La diminuzione dell'importo delle correzioni risulta dalla modifica delle previsioni finanziarie per l'AVS. Inizialmente, si pensava che l'AVS divenisse deficitaria entro il 2015. Tuttavia, a seguito in particolare del versamento da parte della Banca nazionale del provento della vendita delle riserve d'oro eccedentarie (7 miliardi), nel 2007, l'arrivo dei deficit è stato rinviato. Secondo le ultime previsioni, essi arriveranno solo dopo il 2015. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali prevede così una lacuna di finanziamento di 3 miliardi nel 2020 e di 8 miliardi nel 2025. A causa del miglioramento delle previsioni, il calendario per l'esame dei compiti concernente l'AVS è stato rivisto: l'orizzonte è stato portato al 2020, invece del 2015. Inoltre, l'importo totale delle correzioni in termini nominali è stato di conseguenza adattato, nel caso diviso per due (2015/2020).</p>
Rapporto complementare e proposte di misure concrete	<p>L'obiettivo definito per la crescita delle spese della Confederazione sale ormai al 3,1%. Le spese possono aumentare in questa proporzione fino al 2015. Rispetto alla tendenza che si delinea, ciò comporta delle correzioni delle spese per un totale di 2,3 miliardi di franchi (AVS esclusa). Questo importo è ripartito tra i vari gruppi di compiti, sapendo che alcuni settori, tra cui l'Al, non sono soggetti all'esame dei compiti. Il Consiglio federale ha recentemente proposto misure concrete di adozione. I vari dipartimenti esamineranno le proposte entro l'autunno, poi sarà stabilito un piano d'azione. Quest'ultimo sarà oggetto di discussioni con i Cantoni, i partiti e le organizzazioni interessate. Nulla è stato fissato per dopo.<sup>4</sup></p>
Prime correzioni nel 2010/2011	<p>Le prime misure derivanti dall'esame dei compiti svolgeranno i loro effetti nel 2010 e nel 2011. Esse sono quantificate nell'ambito degli "obiettivi di riduzione". Siccome si ignora ancora come saranno raggiunti questi obiettivi, l'importo assoluto delle correzioni è indicato separatamente. Per quanto concerne l'obiettivo di riduzione per il 2010, il piano finanziario della legislatura indica che l'importo mirato inizialmente, 1,2 miliardi di franchi, è stato diviso per due. La riduzione dell'importo non costituisce una sconfessione dell'obiettivo legato all'esame dei compiti. I lavori effettuati avrebbero dimostrato che le riforme strutturali mirate richiedevano un termine di adozione più lungo del previsto.</p>

<sup>3</sup> Cf. *economiesuisse*, [Dossier politica, Preventivo 2008](#), pp. 7-10.

<sup>4</sup> Per maggiori dettagli vedere comunicato stampa del DFF del 9 aprile 2008: <http://www.efd.admin.ch/00468/index.html?msg-id=18207&lang=it>

## Quali spese può controllare la Confederazione ?

(a breve termine e mediante la politica finanziaria)

Numerose spese sono difficili da modificare. Ciò spiega le difficoltà della Confederazione in materia di politica finanziaria. Il budget della Confederazione è particolarmente basato sui trasferimenti delle risorse, poiché una parte importante delle entrate della Confederazione sono destinate ad un compito e a una specifica destinazione. Nel 2008 i trasferimenti costituivano il 72% delle uscite ordinarie totali. Questi trasferimenti comprendono le quote di terzi ai redditi della Confederazione (quote dei Cantoni alle entrate federali, tasso di IVA destinato all'AVS, redistribuzione della tassa sul CO<sub>2</sub>), il contributo della Confederazione alle assicurazioni sociali (in particolare l'AVS e l'AI) e i contributi a terzi (fondo di compensazione della NPC, contributi obbligatori alle organizzazioni internazionali, ecc.). Tutte queste voci registreranno una crescita superiore alla media durante la legislatura (4,8% all'anno in media in totale), mentre gli oneri propri della Confederazione (oneri del personale, oneri di beni e servizi, oneri d'esercizio, come la manutenzione delle strade nazionali, l'armamento) restano grosso modo stabili in termini reali (1,7% all'anno). Numerosi trasferimenti sono difficili o impossibili da modificare a breve termine. Gli oneri come le quote dei Cantoni alle entrate della Confederazione (imposta federale diretta, TTPCP), i contributi della Confederazione alle assicurazioni sociali o il versamento delle entrate della tassa sulle case da gioco al fondo di compensazione dell'AVS sono dettate da leggi (spese "destinate"). Al pari degli oneri d'interesse della Confederazione, questi oneri possono essere modificati unicamente attraverso una modifica di legge, ciò che implica un (lungo) termine di adozione. E' difficile calcolare precisamente la quota delle spese che è effettivamente possibile modificare; le spese legate alle entrate destinate e ad un finanziamento speciale possono per principio essere pilotate nell'ambito del budget (attribuzione annuale della Confederazione al fondo FTP o al fondo d'infrastruttura), ma il Parlamento ha raramente fatto uso di questa possibilità (nell'ambito del programma di sgravio 2003, ad esempio). Al contrario, gli oneri del personale della Confederazione, che sono tuttavia variabili, sono difficili da modificare a breve termine. La quota delle spese non destinate, vale a dire delle spese per le quali il Parlamento dispone di un vero margine di manovra durante l'elaborazione del budget, potrebbe avvicinarsi al 50%. Al fine di evitare di ridurre ulteriormente questo margine di manovra, il Consiglio federale si è opposto alla creazione di nuove spese destinate, come quelle che erano richieste nel settore della formazione e della ricerca.

Oltre il 50% delle spese della Confederazione sono difficili o impossibili da modificare a breve termine. Da un certo tempo, la quota delle spese destinate aumenta. Il finanziamento complementare dell'AI sfocerà in una nuova destinazione (1,5 miliardi). Oggi il 25% delle spese della Confederazione sono già versate automaticamente al settore sociale a causa di meccanismi vincolanti. Rispetto al freno all'indebitamento, le spese destinate restringono la libertà d'utilizzazione delle risorse. Le riduzioni di budget colpiscono soprattutto i settori nei quali poche spese sono destinate (formazione e ricerca, trasporti, difesa, aiuto allo sviluppo). A lungo termine, alcuni settori rischiano così di essere penalizzati. S'impongono pertanto alcune modifiche di legge – l'adattamento e/o la soppressione di meccanismi vincolanti – o riforme strutturali (in particolare un rallentamento della crescita delle spese sociali).

## Spese destinate nel preventivo 2008

In Mio. Fr.	Preventivo 2008	Quota in %
Spese ordinarie	56'854	100,0
Conti di passaggio	6'177	10,9
Tasse d'incitamento (esclusa tassa CO <sub>2</sub> )	132	0,2
Contributi alle assicurazioni sociali	13'502	23,7
Fondo di compensazione della NPC	2'724	4,8
Interessi passivi	3'971	7,0
Contributo generale a favore delle strade	360	0,6
Personale	4'616	8,1
Diverse spese destinate (FTP, perdite su debitori, assicurazione militare)	1'943	3,4
<b>Totale delle spese destinate</b>	<b>33'425</b>	<b>58,8</b>

Conti di passaggio: imposte e tasse che la Confederazione non può utilizzare per svolgere i propri compiti (quote dei cantoni ai redditi della Confederazione, entrate IVA destinate all'AVS, tassa sulle case da gioco a favore dell'AVS).

Fonte: AFF, Principi applicabili alla gestione delle finanze (edizione 2008)

## La posizione di economie suisse

Margini ridotti ed equilibrio precario:  
incombono nuovi deficit

Il Consiglio federale stesso si mostra riservato sul piano finanziario della legislatura 2007-2011: „A prima vista il presente piano finanziario della legislatura offre prospettive rallegranti per i budget dei prossimi anni“. Tuttavia, un "esame più preciso della situazione" rivela i pericoli. La politica finanziaria della Confederazione – appena rimessasi da lunghi anni deficitari grazie a due programmi di risparmio e alla buona congiuntura – pratica at-

Previsioni prudenti in materia di entrate per prevenire gli imprevisti congiunturali	<p>tualmente, e nei prossimi anni, un esercizio di equilibrismo: i margini sono ridotti, l'equilibrio precario, esiste un forte rischio reale di ricadute sotto forma di nuovi disavanzi e debiti supplementari.</p> <p>In materia di entrate la congiuntura costituisce la grande incognita. Basandosi su ipotesi "prudentemente ottimiste", il piano finanziario prevede un aumento vigoroso delle entrate dell'imposta federale diretta. Ma se l'ipotesi si rivelasse erronea, ci si potrebbe attendere che gli obiettivi fissati in termini di entrate non siano raggiunti. Il Consiglio federale indica che "un rallentamento congiunturale più marcato avrebbe conseguenze negative serie sull'evoluzione delle finanze". In questo contesto, il 2008 suscita già degli interrogativi. Secondo le previsioni, le entrate derivanti dall'imposta sugli utili principalmente conoscerebbero una crescita di oltre il 20%. Considerata la situazione attuale, sui mercati finanziari in particolare, è permesso dubitarne. Le conseguenze – entrate inferiori alle previsioni – sarebbero percettibili nel 2009. La pianificazione delle entrate è sempre incerta e non è sempre possibile prevedere dei cambiamenti importanti al rialzo o al ribasso, anche su dodici mesi. Non si può fare nulla. La questione a sapere perché non si rispetta maggiormente il principio di precauzione, in particolare per una pianificazione pluriennale (proposta già sottoposta al Parlamento dalla mozione Lauri, 04.3722) merita riflessione. Una maggior prudenza e meno ottimismo al momento di fissare gli indicatori economici sarebbero senza alcun dubbio sfociati in altre cifre dal lato delle entrate e del risultato (previsioni meno ottimiste per le eccedenze). E' facile adagiarsi in buone sorprese derivanti da una pianificazione prudente. Per contro, il contrario è problematico. Tale politica non è equilibrata a lungo termine né giudiziosa (le riduzioni decise con urgenza, ad esempio, dei programmi di sgravio, sono in generale vivamente criticate). In caso di rallentamento congiunturale, la stabilizzazione del debito in termini nominali – obiettivo fissato nella legislatura – sarebbe seriamente compromessa, sapendo che una crescita nominale inferiore al 3% mira-tto costituisce già un "rallentamento". Il budget, il cui equilibrio è precario, diventerebbe deficitario: le magre eccedenze previste nel 2010 e 2011 si trasformerebbero in deficit. Il margine di manovra è ridotto.</p>
Nessun margine per nuovi compiti e spese	<p>Questo ragionamento vale anche per le spese. Dal momento che le spese pianificate sono a malapena finanziate, le decisioni che implicano spese supplementari faranno presto a rompere gli equilibri. L'aumento delle spese, ritenuto possibile dal Consiglio federale in numerosi casi, non è accettabile in queste circostanze o dovrebbe essere compensato da una riduzione delle spese attuali o previste. Secondo le previsioni attuali, l'obiettivo relativo alla crescita delle spese fissato dal Consiglio federale – evoluzione delle spese in fase con la crescita economica, vale a dire limitata al 3% all'anno – non potrà essere raggiunto. Anche se si tiene conto dell'obiettivo di riduzione (2010/2011), la crescita delle spese si avvicina sempre al 3,2% in media, un tasso superiore alla crescita economica annunciata.</p>
Consolidare i conti per aumentare la trasparenza – rinunciare a nuove spese destinate	<p>E' vero che il finanziamento complementare dell'Al e di altri aumenti d'imposta contribuiscono in maniera determinante alla crescita elevata delle spese. Tuttavia, i conti di passaggio e le spese che potrebbero essere assimilati ai conti di passaggio o a fattori particolari sono pressoché inesistenti nel budget (in particolare poiché queste spese destinate sono difficili, anzi impossibili, da modificare; si tratta ad esempio del contributo della Confederazione all'AVS finanziato in parte attraverso l'imposta sul tabacco o dell'attribuzione della Confederazione al fondo FTP finanziato attraverso la TTPCP e altre tasse). Se si volessero scartare tutti questi fattori per salvaguardare solo il nocciolo del budget – ossia le spese non destinate finanziate grazie alle entrate generali della Confederazione – non ne rimarrebbe nemmeno la metà. Il quadro che ne risulterebbe non rifletterebbe i trasferimenti effettuati nell'ambito del budget, ma nuocerebbe pure alla trasparenza, nella misura in cui la politica finanziaria sarebbe ancora maggiormente segmentata e suddivisa in casse e in fondi. Esiste così il rischio che degli aumenti che non entrano nel conto finanziario della Confederazione e che figurano solo in conti separati (Al, fondo FTP, ecc.) passino sotto silenzio. Infine, ciò contribuirebbe a dissimulare gli effetti di perdita del budget, poiché i conti darebbero solo un'immagine frammentata dei settori caratterizzati da una forte proporzione di spese destinate, in particolare il settore sociale. Soltanto le cifre realmente consolidate possono creare le basi per una politica finanziaria efficace e durevole. Tuttavia, occorre salutare la decisione del Consiglio federale di moltiplicare gli sforzi in questo senso a partire dal conto</p>

Adozione obbligatoria degli obiettivi di riduzione; i preparativi di riforme strutturali devono avviarsi rapidamente	<p>2009 (pubblicazione nel 2010 – consolidamento dell'amministrazione centrale della Confederazione, dei conti speciali, delle unità amministrative decentralizzate, ma non delle assicurazioni sociali statali, ciò che sarebbe comunque auspicabile. In relazione alla problematica delle spese destinate, difficili da modificare a breve termine, occorre rinunciare a decidere nuove spese destinate, riesaminare le spese destinate attuali e tentare di ricreare un margine di manovra.<sup>5</sup></p>
L'esame dei compiti riveduto delude – correzioni necessarie nell'Al	<p>L'adozione dell'obiettivo di riduzione – l'alleggerimento previsto per il 2010/2011 derivante dall'esame dei compiti deciso dal Consiglio federale – è indispensabile se si desidera almeno stabilizzare il debito in termini nominali. Ma esprimere l'obiettivo di riduzione sotto forma di un importo globale non è soddisfacente. Certamente, ciò si spiega principalmente con il fatto che il Consiglio federale ignorava fino al mese d'aprile come poter proseguire l'esame dei compiti. E' preoccupante che questo progetto ritenuto strategico e prioritario dal governo stesso, sia rimasto fermo per quasi due anni. La sua credibilità politica ne risulta compromessa. Le "riforme strutturali mirate richiedono un termine di adozione più lungo", come spiega il piano finanziario della legislatura, ma ciò non dispensa la Confederazione dal dedicarsi a queste riforme e dal prendere le decisioni di principio che s'impongono. Non vi è alcun dubbio sui settori interessati prioritariamente: si tratta delle assicurazioni sociali pubbliche, le cui lacune di finanziamento reali o future sono state esplicitamente integrate nella fase preparatoria.</p>
Mantenimento dell'importo iniziale delle correzioni	<p>In questo contesto, traspare una chiara delusione di fronte alle recenti decisioni del Consiglio federale concernenti l'esame dei compiti. Il punto positivo è che il Consiglio federale ha ottenuto di poter proseguire il progetto e di concretizzarlo. Per contro, le correzioni decise corrispondono al più piccolo denominatore comune, ciò che è deludente. Come sarà possibile raggiungere degli alleggerimenti sostanziali e gli obiettivi su queste basi – spese equilibrate a lungo termine e la creazione di un margine di manovra? E' un mistero. La definizione di compiti federali prioritari dal punto di vista della crescita e della prosperità non avanza. L'effetto di perdita dei vari compiti della Confederazione da parte della previdenza sociale prosegue. Molta acqua dovrà ancora passare sotto i ponti prima che misure concrete svolgano i loro effetti. Il rischio che il rinvio dell'orizzonte per l'AVS – comprensibile in sé – sfoci infine in un aggiornamento delle misure è reale. E considerati i disavanzi che si profilano a partire dal 2016, la Confederazione dovrà prima o poi ritornare sulla propria decisione di mettere l'Al tra parentesi.</p>
	<p>Secondo le previsioni e gli scenari iniziali del Consiglio federale nell'ottica dell'esame dei compiti, occorrerà ridurre le spese di 8 miliardi entro il 2015 per raggiungere l'obiettivo fissato in materia di crescita delle spese. Tenuto conto delle modifiche apportate al progetto e della messa tra parentesi dell'Al, l'obiettivo di riduzione delle spese è stato riportato a 2,3 miliardi di franchi. In seguito, se la crescita economica fosse più debole del previsto (meno del 3% all'anno), la crescita delle spese, decretata al 3,1% (contro il 3% in precedenza) sarebbe troppo elevata e l'obiettivo di una stabilizzazione della quota-parte dello Stato sarebbe lungi dall'essere raggiunto. Il Consiglio federale non precisa se in questo caso l'importo delle correzioni sarà rivisto al rialzo. Anche se le condizioni erano favorevoli, correggere le spese di 2,3 miliardi di franchi costituisce un minimo assoluto. Così economie-</p>

<sup>5</sup> Il dibattito concernente il freno all'indebitamento e l'introduzione di una regola complementare per le spese straordinarie concerne pure le spese destinate. Se, a causa delle spese destinate, un settore si trova sistematicamente privilegiato in materia di destinazione delle risorse – il settore sociale ad esempio – occorre chiedersi in quale misura queste spese destinate possano essere mantenute o se non sarebbe preferibile fissare dei limiti all'evoluzione dinamica delle spese in un settore, nell'interesse di tutti i compiti della Confederazione, e sotto il punto di vista di un dispositivo finanziario equilibrato (preventivo). L'idea di introdurre una regola equivalente al freno all'indebitamento per le assicurazioni sociali pubbliche, già emessa, deve essere discussa prioritariamente nel contesto dell'evoluzione dei debiti delle assicurazioni (Al, AD) o in quello di un rischio d'indebitamento imminente (AVS, IPG), al fine di garantire la perennità di queste istituzioni. Non vi è dubbio che questa idea è giudiziosa per le finanze federali, poiché bisogna evitare che la previdenza sociale continui a captare quote sempre più elevate dei contributi della Confederazione. economiesuisse si esprimerà ulteriormente su questo punto.

Limitare l'evoluzione delle spese all'inflazione per creare un margine di manovra finanziario e delle opportunità di crescita

suisse ha preteso, nel comunicato stampa relativo all'esame dei compiti, il mantenimento dell'obiettivo di riduzione iniziale di 8 miliardi di franchi.<sup>6</sup>

Il piano finanziario della legislatura mostra che le esigenze e gli obiettivi dell'esame dei compiti sono giusti, ma che essi possono costituire solo rivendicazioni minime. Se le spese aumentano del 3% (e oltre), non sarà creato nessun margine di manovra finanziaria, né per nuovi compiti, né per le riforme a favore della piazza economica e della crescita. Per creare un vero margine di manovra finanziario, sono indispensabili degli alleggerimenti supplementari. Il mezzo più efficace per riuscirci, considerato il volume delle spese attuale e futuro, ma anche dal punto di vista della crescita, è quello di procedere alle riforme nel settore sociale. Inoltre, sembrerebbe più giudizioso limitare l'aumento delle spese al tasso d'inflazione, piuttosto che alla crescita economica. Gli ambienti economici chiedono da tempo un'evoluzione prudente delle spese, utilizzando il tasso d'inflazione come riferimento. Il Parlamento ha dato loro ragione a più riprese (mozioni Merz/Walker 02.3573/02.3579, Schweiger 04.3518, Lauri 05.3287). Un rallentamento della crescita delle spese sarebbe in accordo con la politica finanziaria a lungo termine auspicata dal Consiglio federale sulla base delle previsioni – „oscure“ secondo i suoi termini – a medio e lungo termine nella valutazione finale del piano finanziario della legislatura.

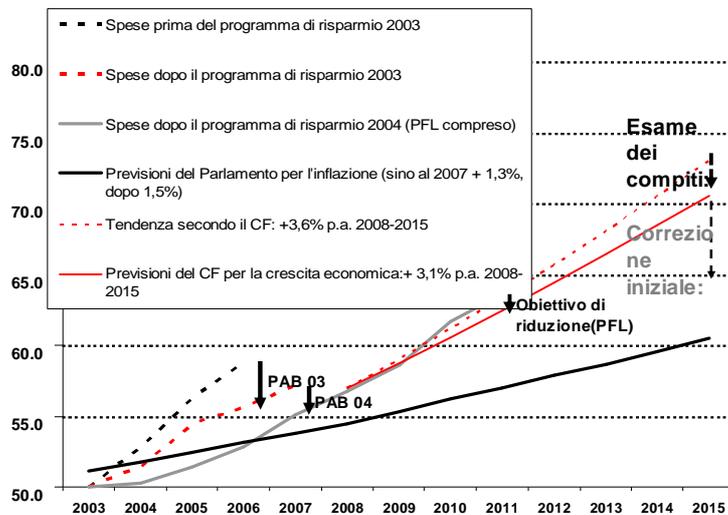
Il grafico mostra l'evoluzione delle spese della Confederazione tra il 2003 e il 2015 e i possibili scenari.

I programmi di risparmio 03 e 04 hanno permesso di frenare la crescita delle spese, rapida a partire dal 2003. Dopo alcune correzioni per un totale di 5 miliardi di franchi, le spese 2007 erano relativamente vicine all'obiettivo del Parlamento, ossia una crescita delle spese che non supera il tasso d'inflazione. In seguito, le spese aumentano di nuovo.

Il Consiglio federale intende limitare l'evoluzione delle spese alla crescita economica (per stabilizzare la quota-parte dello Stato) ed ha fissato una soglia del 3,1% come obiettivo. Se si desidera raggiungere questo obiettivo, sono indispensabili sforzi supplementari entro la fine della legislatura (obiettivo di riduzione: 1,8 miliardi). Vista l'evoluzione, il Consiglio federale prevede di procedere a correzioni complementari entro il 2015 nell'ambito dell'esame dei compiti.

Dal punto di vista dell'economia, limitare la crescita delle spese al tasso d'inflazione è il solo mezzo per creare veri margini di manovra. Così, la crescita diminuirebbe sostanzialmente e garantirebbe un'evoluzione equilibrata del budget a lungo termine.

Evoluzione delle spese nell'ambito del budget (2003-2015)  
In mia. di fr.; esame dei compiti entro il 2015 (AVS esclusa)



Fonti: Conti statali; Preventivi 07/08; Piano finanziario della legislatura 2007-2011; Esame dei compiti: comunicati stampa del DFF del 26.04.06, 29.11.06, 9.04.2008

\* Base: Mozione Merz/Walker (riferimento=budget 2003)

Informazioni:  
[frank.marty@economiesuisse.ch](mailto:frank.marty@economiesuisse.ch)