

Rapporto del Consiglio federale sul debito pubblico

L'esplosione dei costi sociali: una spada di Damocle

8 settembre 2006

Numero 16

dossier politica

Occorrono riforme strutturali nel campo sociale per risparmiare altri settori

L'essenziale in breve

L'indebitamento dello Stato è elevato. Questa situazione si ripercuote negativamente sulla politica finanziaria ed economica. La Svizzera rischia di perdere un importante vantaggio comparativo. Nel periodo compreso tra il 1990 e il 2004, l'indebitamento lordo della Svizzera è aumentato del 144% per raggiungere i 239 miliardi di franchi. La progressione delle spese è stata maggiore a livello della Confederazione. Nel confronto internazionale, l'indebitamento della Svizzera è aumentato in una proporzione superiore alla media. Diverse cause spiegano questo fenomeno: disavanzi di bilancio cronici da una parte, ma anche operazioni di risanamento e di rifinanziamento di imprese pubbliche. Parallelamente a questa esplosione dell'indebitamento, l'apparato statale, le spese e l'onere fiscale sono considerevolmente aumentati.

Il rapporto relativo al debito pubblico pone in evidenza per la prima volta, in maniera trasparente, le conseguenze a lungo termine dell'esplosione dei costi nel settore sociale. Entro il 2025 si potrebbe registrare un indebitamento delle assicurazioni sociali di circa 125 miliardi di franchi, ossia il 15% del PIL. Se non verranno attuate profonde riforme strutturali in questo settore, non sarà possibile stabilizzare il tasso d'indebitamento e ciò causerà immancabilmente pressioni in altri compiti come la formazione, i trasporti, l'ambiente, l'agricoltura o la sicurezza. Questa evoluzione compromette la capacità d'azione dello Stato.

La posizione di economiesuisse

economiesuisse approva il rapporto del Consiglio federale relativo all'evoluzione del debito e ne appoggia le principali conclusioni. Questo rapporto rivela chiaramente che non si è affatto "risparmiato fino all'osso". Occorre evitare che il livello dell'indebitamento continui ad aumentare. Se si vuole una politica finanziaria sostenibile a lungo termine, essa deve essere responsabile e soprattutto non deve dipendere da miglioramenti congiunturali o promesse elettorali.

Nell'interesse del contribuente, economiesuisse si impegna con convinzione per evitare una ripetizione degli errori che hanno contrassegnato la politica finanziaria degli anni novanta. I programmi di risparmio 2003 e 2004 non sono per nulla sufficienti a garantire una base finanziaria durevole. Al fine di evitare la creazione di oneri supplementari per le generazioni attuali e future, sotto forma di debiti o aumenti d'imposta, economiesuisse chiede al Consiglio federale e al Parlamento maggiore coraggio e disciplina in materia di spese: durante la pianificazione finanziaria e il riesame dei futuri compiti, occorrerà limitare la progressione delle spese al rincaro e introdurre le necessarie riforme strutturali. E' questo il solo mezzo per rimanere nei limiti che il Parlamento ha fissato adottando la mozione Lauri nel corso della scorsa sessione parlamentare di giugno.

Il „Rapporto sull’evoluzione del debito delle amministrazioni pubbliche“ trae la propria origine dai due postulati Zuppiger e Lauri, dello stesso tenore. Essi chiedevano al Consiglio federale di presentare un rapporto completo e trasparente sull’evoluzione del debito delle amministrazioni pubbliche. Questi postulati invitavano inoltre il governo ad indicare le cause e le conseguenze economiche dell’evoluzione dell’indebitamento, nonché le strategie che dovrebbero permettere al nostro Stato federale di condurre una politica di finanziamento sostenibile. Un postulato socialista inoltrato nello stesso momento poneva l’accento sull’indebitamento netto e le sue conseguenze.

I rischi dell’indebitamento

Una progressione crescente del tasso d’indebitamento (debiti lordi delle collettività pubbliche rapportati al prodotto interno lordo, PIL) è contraria agli obiettivi di una politica di finanziamento durevole. Se lo Stato assorbe una parte sempre più importante del risparmio privato, bisogna attendersi un rialzo dei tassi d’interesse. Gli investimenti privati rischiano allora di subire delle perdite (“crowding out”). Secondo il rapporto sull’evoluzione del debito, l’eccedenza elevata della bilancia delle transazioni correnti della Svizzera attenua questo effetto, soprattutto se è accompagnata, come negli anni novanta, da una debole crescita economica. Per contro, in periodi di congiuntura fiorente, la coniugazione della domanda statale e della domanda privata di capitale è in grado di spingere al rialzo gli interessi.

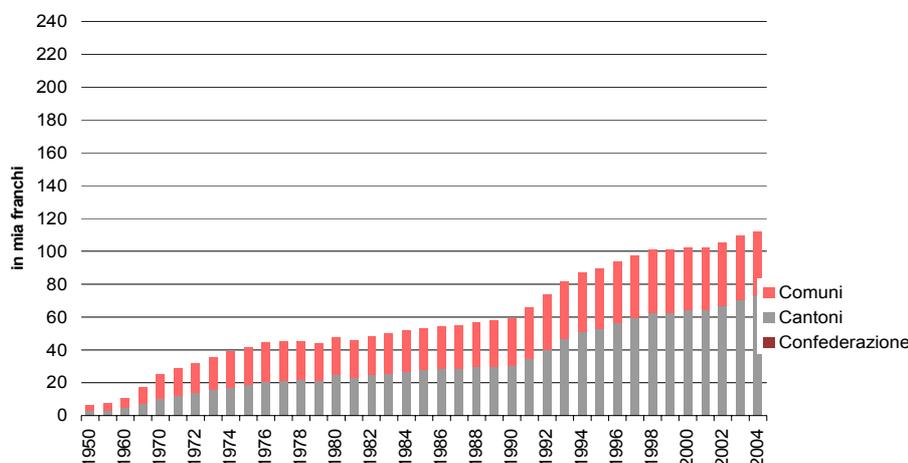
Lo Stato il cui tasso d’indebitamento progredisce perde la fiducia dei mercati finanziari e deve sopportare un premio di rischio più elevato. Se non viene intrapreso nulla, l’indebitamento pubblico rischia di aumentare e lo Stato di cadere in una spirale di indebitamento incontrollabile. Il tetto massimo dell’indebitamento teorico corrisponde all’insolubilità o al fallimento dello Stato.

Un’economia che perde il controllo del proprio debito riduce le possibilità di crescita: gli aumenti d’imposta e/o le riduzioni delle prestazioni dei servizi pubblici e delle infrastrutture incombono; la qualità di piazza d’insediamento ne soffre, la fiducia degli investitori pure.

Se lo Stato non riesce a padroneggiare i propri debiti, esso è costretto a dedicare una parte sempre più importante delle proprie entrate al pagamento degli interessi e ai rimborsi. Il margine di manovra di cui dispone per svolgere i propri compiti si restringe. Questa tendenza si accentua quando gli interessi sono al rialzo.

L’invecchiamento della popolazione rafforza ulteriormente il problema dell’indebitamento. “Ai debiti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni rischiano di aggiungersi quelli della sicurezza sociale”. Il rapporto del Consiglio federale richiede un “importante bisogno di finanziamento supplementare nelle assicurazioni sociali”. Sarà dunque indispensabile adottare misure a livello delle prestazioni e/o del finanziamento.

Grafico 1: Evoluzione dell’indebitamento lordo della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (1950–2004)



Fonte: Rapporto del Consiglio federale sull’evoluzione del debito delle amministrazioni pubbliche 2006

Indebitamento lordo: cifre incomplete

Il rapporto focalizza la propria analisi sui debiti lordi della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. I debiti lordi comprendono i fondi di terzi, meno le provvigioni e i passivi transitori. Rientrano nei fondi terzi gli impegni correnti, i debiti a breve termine, i debiti a medio e lungo termine, nonché gli impegni nei confronti di entità particolari (ad esempio istituti, casse pensione o fondazioni proprie). Le assicurazioni sociali pubbliche obbligatorie non denotano ufficialmente dei debiti secondo le statistiche finanziarie. Ma le apparenze ingannano, poiché in realtà l'assicurazione invalidità (AI) e l'assicurazione disoccupazione (AD) sono indebitate. Questa mancanza di trasparenza nuoce all'affidabilità delle cifre ufficiali relative al livello dell'indebitamento. Il confronto internazionale delle quote d'indebitamento risulta inesatto e la posizione della Svizzera sembrerebbe migliore di quanto non sia in realtà. Nel consolidamento, il debito dell'AI è dedotto dalla sostanza del fondo di compensazione dell'AVS che, a causa di ciò, non cessa di erodersi. La rapida crescita del debito dell'AI aumenta la forza esplosiva delle cifre ufficiali, che non prendono appunto in considerazione tale debito. I debiti dell'AD, per contro, sono compresi in quelli della Confederazione, poiché quest'ultima le concede prestiti che essa rifinanzia.

Nel 1990 i debiti lordi delle collettività pubbliche (Confederazione, Cantoni e Comuni) hanno raggiunto i 98 miliardi di franchi, per poi salire vertiginosamente fino al 2004 a 239 miliardi, ossia 32'000 franchi pro capite (vedi grafico 1). La quota dell'indebitamento è così passata dal 29,9% al 53,5% del PIL. Per tener conto dell'importanza dei debiti dell'AI ed essere il più trasparenti possibili, il rapporto presenta i debiti dell'AI separatamente (vedi tabella 1).

Tabella 1: Evoluzione del debito lordo, compresi i debiti dell'AI (1990-2004)

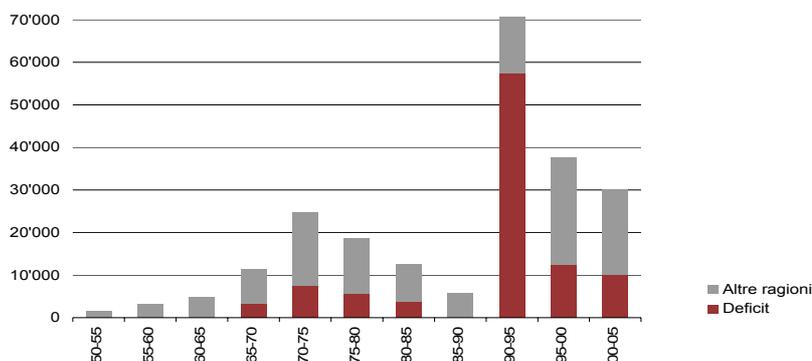
	Debiti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (in mio. CHF)	(in % del PIL)	Debiti dell'AI (in mio. CHF)
1990	98'044	29.9%	0
1991	109'613	31.9%	0
1992	129'250	36.8%	0
1993	147'377	41.1%	180
1994	160'340	43.6%	805
1995	169'793	45.6%	1'148
1996	179'738	48.1%	1'575
1997	190'671	50.1%	2'190
1998 ¹⁾	206'558	52.9%	686
1999	199'287	50.1%	1'485
2000	207'428	49.9%	2'305
2001	208'319	49.3%	3'313
2002	227'900	52.9%	4'502
2003 ²⁾	233'513	53.7%	4'450
2004	238'643	53.5%	6'036

¹⁾ IV: 2200 milioni a carico del capitale delle IPG
²⁾ IV: 1500 milioni a carico del capitale delle IPG

Aumento pericoloso dei debiti lordi dal 1990

Tra il 1990 e il 2004 l'indebitamento della Confederazione è aumentato più delle altre collettività pubbliche: esso è triplicato, passando da 39 miliardi a 127 miliardi di fran-

Grafico 2: Aumento dei debiti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (1950-2005)



Fonte: Rapporto del Consiglio federale relativo all'evoluzione del debito delle amministrazioni pubbliche 2006

chi. Così, oltre la metà dei debiti dello Stato sono imputabili alla Confederazione. Il loro importo rappresenta 17'000 franchi per abitante. L'evoluzione dei debiti cantonali è stata più moderata. Nel 2004 essi si situavano a 73 miliardi di franchi, ossia il 137% in più rispetto al 1990. Questi ultimi hanno raggiunto i 9'700 franchi per abitante. Per i Comuni non esistono dati di bilancio consolidati, di modo che occorre ricorrere alle stime. La crescita dei debiti comunali non ha mai raggiunto l'ampiezza di quelli della Confederazione e dei Cantoni. Tra il 1990 e il 2004, essi sono passati da 29 a 39 miliardi di franchi (5'300 franchi pro capite).

Interessi passivi: pericolosi per gli altri compiti e rischio di costi futuri

Il livello degli interessi passivi che gravano i bilanci pubblici dà la misura del margine di manovra finanziario dello Stato. „Gli interessi passivi sono in concorrenza con l'assolvimento dei com-

piuti pubblici“, precisa il rapporto. Dal momento che il livello dei tassi d'interesse è attualmente relativamente basso, esiste il rischio che si sottovalutino gli oneri futuri. Tassi d'interesse al rialzo riducono ancora di più i margini di manovra di politica finanziaria. L'aumento dei debiti in valore assoluto, una forte inflazione accompagnata da tassi d'interesse elevati e una debole crescita spiegano i valori record raggiunti dagli oneri degli interessi passivi tra il 1972 e il 1975 e tra il 1990 e il 1994. Questi oneri hanno rappresentato tra l'11% e il 12% delle entrate fiscali.

Secondo la statistica „Finanze pubbliche in Svizzera 2004“, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni hanno pagato interessi passivi per un totale di 6,6 miliardi di franchi o circa 900 franchi per abitante. Questa cifra raggiunge il 6,8% delle entrate fiscali delle collettività pubbliche.

Il rapporto prende l'esempio della Confederazione per mostrare quale onere finanziario supplementare può rappresentare un aumento dei tassi d'interesse. La Confederazione ha speso nel 2004 3,2 miliardi in interessi passivi. Se il livello dei tassi d'interesse raggiungesse quello dell'inizio degli anni novanta, ne risulterebbe un onere in interessi passivi superiore di oltre due miliardi di franchi. Questo esempio mostra chiaramente i rischi che si celano dietro al livello del debito attuale.

Imprese pubbliche: debiti e assegni in bianco per oneri ereditati dal passato

Le eccedenze di spesa iscritte ai conti finanziari rappresen-

tano la causa principale dell'indebitamento crescente dello Stato. Secondo il rapporto, la progressione variabile delle entrate e delle spese si spiega in particolare con i numerosi nuovi compiti che sono stati trasferiti negli ultimi anni alle collettività pubbliche, „senza che i compiti esistenti siano stati oggetto di un esame critico“. Inoltre, i progetti d'investimento hanno provocato costi supplementari. Infine, il rapporto fa stato del lungo periodo durante il quale la crescita dell'economia svizzera è stata debole, ciò che si è tradotto, da una parte, in una modesta progressione delle entrate dello Stato e, dall'altra parte, nell'aumento del tasso d'indebitamento.

La seconda ragione fondamentale dell'aumento del debito è da ricercare nelle varie operazioni di bilancio che sfuggono ai conti finanziari delle collettività pubbliche.

Rientrano in questa categoria le ricapitalizzazioni, le ristrutturazioni e i risanamenti delle imprese pubbliche, delle casse pensione o delle banche

„Se non interverrà un cambiamento nel corso di questa evoluzione, la Svizzera supererà prossimamente il limite di tolleranza dei criteri di Maastricht, ossia il 60% del PIL.“

cantonali e i prestiti all'assicurazione disoccupazione.

Questi problemi sono detenuti in maggioranza dalla Confederazione e dai Cantoni, ciò che spiega così la maggiore crescita del debito a questi livelli (vedi grafici 2 e 3). I Comuni non avevano a carico oneri ereditati dal passato in rapporto con le vecchie Regie e pertanto solo in rari casi hanno dovuto risanare delle aziende comunali.

Se si esamina l'evoluzione per periodi di cinque anni, il più forte aumento dell'indebitamento (+72 miliardi di franchi) è stato registrato tra il 1990 e il 1995. Questa evoluzione era dovuta per l'80% ai disavanzi. Per contro, tra il 1995 e il 2005, soltanto un terzo della progressione del debito era dovuto ai deficit cumulati dei budget pubblici. Il grosso di questa evoluzione, ossia i due terzi, concerneva operazioni di bilancio che sfuggivano ai conti finanziari (vedi grafico 2).

L'enorme progressione del debito della Confederazione è imputabile ai disavanzi dei conti finanziari solo in ragione del 39% tra il 1990 e il 2004, il resto si spiega con oneri ereditati dal passato (risanamento e rifinanziamento delle FFS, ripresa del disavanzo tecnico delle casse pensione della Confederazione, della Posta e delle FFS, ricapitalizzazione di RUAG) e attraverso il finanziamento di prestiti di tesoreria concernenti soprattutto il fondo dei grandi progetti ferroviari (FTP). Contrariamente a ciò che è successo con la Confederazione, l'aumento dei debiti registrato nei Cantoni tra il 1990 e il 2004 deriva essenzialmente dai disavanzi (65%). Il resto, che non è trascurabile, è la conseguenza di operazioni di bilancio che sfuggono al conto

dell'amministrazione: impegni legati a conti particolari, come la ripresa di disavanzi tecnici delle casse pensione (ricapitalizzazione), concessione di prestiti, partecipazioni, operazioni di tesoreria, capitali di dotazione (vedi grafici 3 e 4).

Confronto internazionale: peggioramento drammatico del debito

Ufficialmente, il confronto dei livelli d'indebitamento mostra che la Svizzera occupa una posizione ancora relativamente buona rispetto ad altri paesi (vedi grafico 5). Tuttavia, questa classifica è sbagliata, poiché elementi importanti, come il disavanzo dell'Al, che è valutato in miliardi di franchi, non sono tenuti in considerazione. La situazione è ancora meno rosea se si fa risalire il periodo di confronto al 1990 (vedi grafico 6). Nella metà destra del grafico, la Svizzera rientra chiaramente tra i paesi la cui progressione della quota d'indebitamento lorda è superiore alla media e che registrano una politica dell'indebitamento. Dal 1990 questa quota non è progredita più fortemente che in Germania, Finlandia, Francia o Giappone. E' soprattutto rispetto a piccole economie europee aperte quali Irlanda, Belgio, Olanda, Danimarca e Austria che la Svizzera ha accumulato ritardi nei 14 anni considerati. Se non interverrà un cambiamento nel corso di questa evoluzione, la Svizzera supererà prossimamente il limite di tolleranza dei criteri di Maastricht, ossia il 60% del PIL.

Il concetto del debito non è affatto praticabile

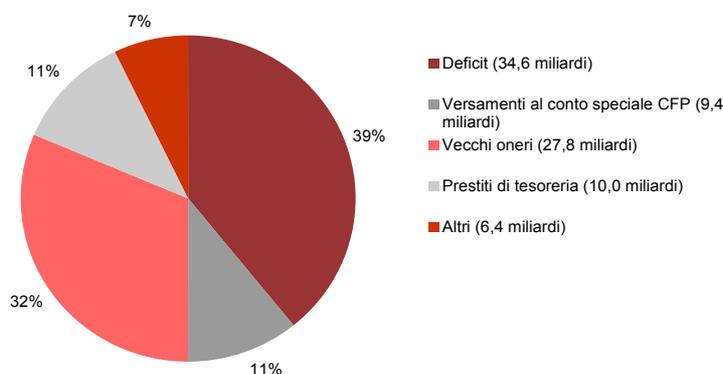
Il gruppo socialista ha depositato l'8 ottobre 2004 un postulato che chiedeva in particolare al Consiglio federale di allestire un bilancio economico degli attivi pubblici. Quest'ultimo doveva evidenziare gli attivi delle collettività pubbliche e i debiti. Secondo questo postulato, il bilancio dovrebbe pure tener conto, oltre che del patrimonio finanziario, del parco immobiliare, delle costruzioni di infrastrutture, delle partecipazioni e se possibile anche degli investimenti in capitale umano.

L'immagine di un indebitamento massiccio della Svizzera non si modifica se, invece dell'indebitamento lordo, si prende in considerazione l'indebitamento netto, vale a dire se si deducono dai debiti lordi il patrimonio finanziario (liquidità, averi, investimenti e attivi transitori). Le due colonne dell'indebitamento lordo e dell'indebitamento netto hanno seguito un'evoluzione parallela (vedi grafico 7). Nel 2004 l'indebitamento netto delle collettività pubbliche si situava a 152 miliardi di franchi. Secondo il rapporto, l'incorporazione del patrimonio nel bilancio dei debiti pone in parte considerevoli "problemi di valutazione". Si pone inoltre la questione della "delimitazione tra patrimonio amministrativo e finanziario".

L'Istituto d'economia finanziaria e di diritto finanziario dell'Università di San Gallo (IFF) ha esaminato la possibilità di elaborare un bilancio economico degli attivi. L'allestimento di tale bilancio avrebbe lo scopo di prendere in considerazione nell'indebitamento dello Stato non soltanto il patrimonio finanziario, ma anche importanti parti del patrimonio amministrativo, fra cui in particolare

Grafico 3 : Spiegazioni sull'aumento del debito della Confederazione tra il 1990 e il 2004

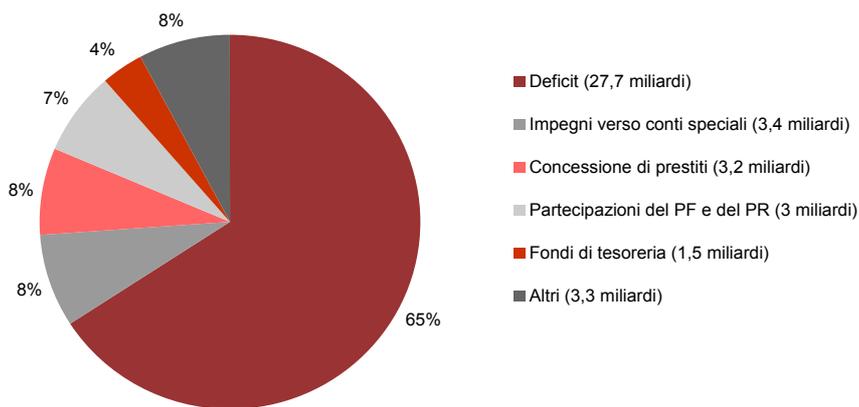
Confederazione



Fonte : Rapporto del Consiglio federale relativo all'evoluzione del debito delle amministrazioni pubbliche 2006

Grafico 4 : Spiegazioni sull'aumento del debito della Confederazione tra il 1990 e il 2004

Cantoni



Fonte : Rapporto del Consiglio federale relativo all'evoluzione del debito delle amministrazioni pubbliche 2006

le partecipazioni e gli investimenti in beni e in capitale umano. La perizia conclude che una compensazione tra i patrimoni e i debiti non è interamente possibile e che, di conseguenza, non sarebbe giudizioso allestire questo genere di bilancio. Il patrimonio amministrativo rappresenta la somma di tutti gli attivi che servono a svolgere i compiti definiti come dipendenti dal diritto pubblico. Un'alienazione non sarebbe possibile, poiché il valore patrimoniale deve essere direttamente utilizzabile per garantire la prestazione pubblica. Il criterio determinante, secondo il rapporto, è che "queste spese permettono di creare dei beni destinati ad una futura utilizzazione (come le sovvenzioni per investimenti, i prestiti e le partecipazioni). Da qui la conclusione: "La determinazione di ciò che costituisce o meno il patrimonio necessario per fornire prestazioni pubbliche è almeno in parte una questione di valutazione politica". Considerate le numerose riserve che l'approccio dell'indebitamento netto suscita, gli autori del rapporto sono convinti che la sola quota d'indebitamento lordo rimanga un "buon indicatore della sostenibilità della politica di bilancio". Del resto, si tratta dell'indicatore abituale per i confronti internazionali.

Evoluzione a medio termine: una tabella non uniforme
 Il rapporto relativo all'evoluzione del debito delle amministrazioni pubbliche si mostra ancora fiducioso per quanto concerne l'evoluzione a medio termine del debito lordo

della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni e delle assicurazioni sociali per il periodo 2005-2009. Secondo questo rapporto i risultati e le stime indicano una stabilizzazione degli importi nominali.

A livello federale, occorre menzionare, in questo contesto, soprattutto i due programmi di risparmio 2003 e 2004, che hanno permesso di ridurre di 5 miliardi di franchi l'esplosione delle spese vigente allora e di riportare la loro evoluzione al livello del rincaro entro il 2008. Questi programmi hanno effetti positivi sull'indebitamento. Inoltre, la ripartizione delle riserve d'oro eccedentarie della Banca nazionale svizzera nel 2005 ha dato l'occasione ai Cantoni di ridurre i loro debiti. L'introduzione della riforma della perequazione finanziaria e della dissociazione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC) dovrebbe pure avere a medio termine, secondo il rapporto, effetti positivi sulla situazione del debito delle collettività pubbliche, attraverso un migliore controllo delle spese. Gli autori del rapporto sperano che il debito lordo della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni per il 2009 possa stabilizzarsi a 236 miliardi di franchi o il 46% del PIL. Tuttavia, numerosi progetti di spesa "non previsti" e nuovi desideri non sono stati presi in considerazione.

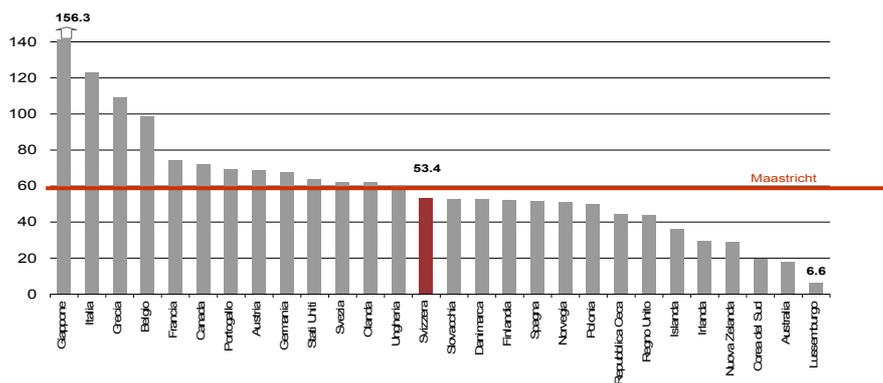
In assenza di misure correttive, le assicurazioni sociali potrebbero accumulare un disavanzo superiore a 2 miliardi di franchi entro il 2009. La ragione principale di questa evoluzione risiede nel forte aumento dei disavanzi nell'AI; i debiti crescenti dell'AD, derivanti dai prestiti consentiti,

saranno pure parzialmente responsabili di questa evoluzione. Se non si tiene conto dell'11^{ma} revisione dell'AVS, né della 5^a revisione dell'AI, la somma dei conti di capitale dell'AVS, dell'AI e delle IPG diminuirà di 5,3 miliardi di franchi tra il 2004 e il 2009 per stabilirsi a 18,4 miliardi di franchi. "Le difficoltà che registrano le assicurazioni sociali sono dovute alla debole crescita economica e all'aumento del numero di beneficiari di prestazioni sociali. La pressione non farà che accentuarsi sotto l'effetto dell'invecchiamento demografico", analizza il rapporto relativo all'evoluzione del debito delle amministrazioni pubbliche.

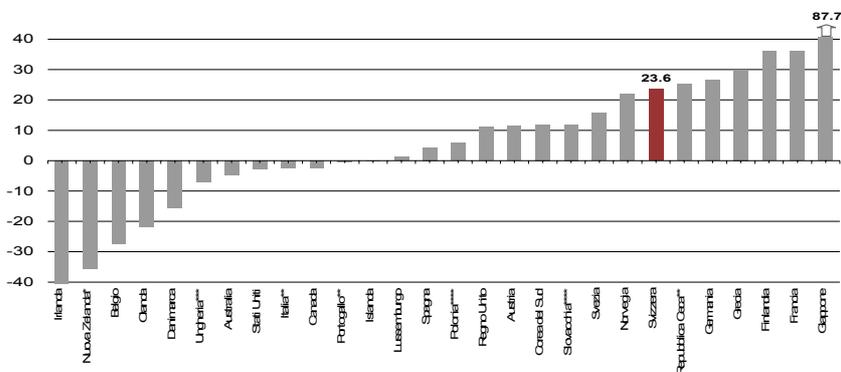
Le assicurazioni sociali, una bomba a scoppio ritardato a lungo termine

Il rapporto precisa che i dati disponibili non autorizzano a fare previsioni affidabili sull'evoluzione del debito sino al 2025. "Per contro, è chiaro che l'evoluzione demografica e l'aumento delle spese per la salute (due aspetti interdipendenti) graveranno sui bilanci pubblici per decenni", sottolinea il rapporto. "I disavanzi saranno così inevitabili senza misure correttive, in particolare a livello delle entrate e delle prestazioni nel settore della sicurezza sociale, e senza ridefinizione delle priorità in seno ai compiti statali". Un esame dei compiti permetterebbe di ritrovare un

Grafici 5 e 6 : Confronto internazionale della quota d'indebitamento lordo nel 2004 (in % del PIL)



Fonte : Rapporto sull'evoluzione del debito e OCSE, Economic Outlook n° 78



* 93-04 ; ** 95-04 ; *** 97-05 ; **** 98-04

certo margine di manovra. Ora, secondo il rapporto, tali correzioni richiedono del tempo nel sistema politico svizzero.

Per lo scenario di base relativo all'indebitamento della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, il rapporto si basa su un'evoluzione del debito del 4,7% in media per il periodo dal 1990 al 2009 e una crescita media del PIL del 3% all'anno. Estrapolare l'evoluzione corrispondente a questo periodo fino al 2025 farebbe aumentare il tasso d'indebitamento di 15 punti percentuali per raggiungere il 60% del PIL.

Le assicurazioni sociali pubbliche obbligatorie svolgono inoltre un ruolo importante nell'evoluzione dei debiti, poiché in assenza di riforme dal lato delle prestazioni e/o del finanziamento, esse registrerebbero "importanti disavanzi". Conformemente al rapporto, ciò sfocerebbe in un debito lordo delle assicurazioni sociali (esclusa l'AD) di 124 miliardi di franchi o il 15% del PIL nel 2025 – che si aggungerebbe agli scenari sviluppati – (vedi grafico 8 e tabella 2). Il conto capitale dell'AVS oscillerebbe in negativo nel 2020. Quello dell'AI si trova già ora nelle cifre rosse (2005: -7,8 miliardi). Le stime partono dal principio che i salari reali aumentano dell'1% all'anno (crescita dei salari nominali del 3%, inflazione 2%). Secondo il rapporto, i modelli di calcolo sottolineano "la necessità di una politica finanziaria basata sul lungo termine e che invece di limitarsi alle finanze pubbliche includa anche le assicurazioni sociali". Nella misura in cui il livello dell'indebitamento della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni potrebbe essere mantenuto al livello del 2004 (53,5% del PIL) – essendo ottimisti e a prezzo di importanti sforzi di politica finanziaria – ciò si tradurrebbe nonostante tutto in un balzo del tasso d'indebitamento a quasi il 70% del PIL nel 2025 (vedi grafico 8).

Una politica di bilancio durevole per limitare l'indebitamento

I meccanismi istituzionalizzati tendenti a limitare l'indebitamento sono importanti nell'ottica di una politica di bilancio durevole. Così, l'obiettivo del freno all'indebitamento della Confederazione è di riuscire a finanziare le spese correnti con le entrate ordinarie su un ciclo congiunturale, in modo che i debiti rimangano stabili. Le spese straordinarie, ad esempio il finanziamento di deficit di copertura delle casse pensione, non ricadono nella zona d'influenza del freno all'indebitamento e possono quindi comportare un rialzo del debito lordo.

Affinché il risanamento delle finanze federali non sia soltanto un miglioramento temporaneo, le cause e le fonti dei disavanzi strutturali (disavanzi corretti dalle influenze congiunturali) devono essere durevolmente eliminate, in-

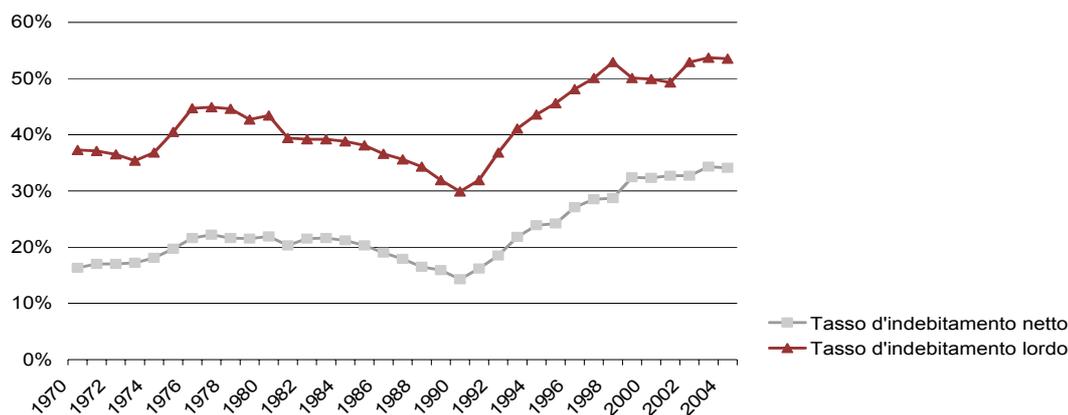
Criteria per una politica finanziaria sostenibile

Il rapporto sottolinea che l'onere prevedibile legato all'invecchiamento della popolazione svizzera e all'aumento molto rapido dei costi della salute spinge a compensare in altri settori questa crescita delle spese „il cui finanziamento integrale attraverso l'imposta o le tasse non sarebbe né economicamente giudizioso né politicamente realizzabile". Per determinare se la politica finanziaria è sostenibile, si utilizza generalmente il concetto dell'insufficienza di finanziamento. Usuale nella politica di bilancio, esso si poggia sull'evoluzione delle uscite e delle entrate dello Stato. Secondo questo concetto, una politica finanziaria è considerata sostenibile se alla fine del periodo in rassegna l'indebitamento non supera un certo valore. La lacuna di finanziamento indica in quale proporzione occorre migliorare in modo permanente il saldo del conto corrente affinché il valore fissato per l'indebitamento non venga superato alla fine del periodo in rassegna.

L'Amministrazione federale delle finanze elabora attualmente un rapporto sulla sostenibilità delle finanze basato sull'insufficienza di finanziamento. Le proiezioni delle entrate e delle uscite concernono un periodo di 50 anni. Questo rapporto deve mostrare l'ampiezza degli interventi finanziari necessari a medio termine per far fronte alle sfide demografiche tenendo conto del quadro legislativo attuale. Uno studio del Fondo monetario internazionale conclude che l'invecchiamento della popolazione potrebbe diminuire della metà il potenziale di crescita del PIL svizzero dopo il 2020 (dall'1,5% allo 0,75%). In assenza di misure correttive, le spese delle assicurazioni sociali provocherebbero dei disavanzi compensati in modesta misura dalle eccedenze primarie dei budget pubblici. Oltre al rapporto sulla sostenibilità, l'amministrazione sta elaborando degli scenari allo scopo di presentare le varie opzioni possibili nei differenti settori.

Un altro indicatore che permette di valutare la sostenibilità delle finanze pubbliche è il bilancio intergenerazionale: le spese e le future entrate sono cumulate e calcolate al loro valore attuale. Si calcola così la mancanza di sostenibilità. Se i valori dei flussi di entrate corrispondono a quelli dei flussi delle uscite, la politica finanziaria attuale è considerata come sostenibile. Questo metodo racchiude tuttavia degli inconvenienti non trascurabili: in presenza di forti variazioni congiunturali, il bilancio intergenerazionale fornisce, in funzione dell'anno di base scelto, un'immagine notevolmente distorta. Inoltre, esso è molto sensibile al livello del tasso d'interesse al quale i futuri valori sono calcolati.

dica il rapporto. I disavanzi strutturali sono provocati particolarmente dalle voci di spesa che aumentano più rapidamente del PIL, ma anche da entrate incerte. Ciò significa che in tali circostanze, il freno all'indebitamento della Confederazione non potrà da solo garantire la sostenibilità

Grafico 7 : Tasso d'indebitamento lordo e netto della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni

della politica finanziaria a lungo termine. “Occorre sostenere il freno all’indebitamento attraverso riforme strutturali nelle politiche settoriali e una diminuzione del portafoglio di compiti”. Si tratta così di esaminare la totalità dei compiti dello Stato e di promuovere le riforme nei principali gruppi (revisioni dell’Al e dell’AVS, riforme fiscali, ripartizione dei compiti) e anche delle riforme amministrative. Attualmente, il Consiglio federale impone per l’esame dei compiti un limite poco rigido alla crescita delle spese, ossia il 3% all’anno tra il 2008 e il 2015, vale a dire al pari della crescita economica attesa per questo periodo. E’ molto di più di un’evoluzione delle spese nei limiti attesi del rincaro (1,3%), limite fissato dalla mozione Lauri trasmessa dal Parlamento.

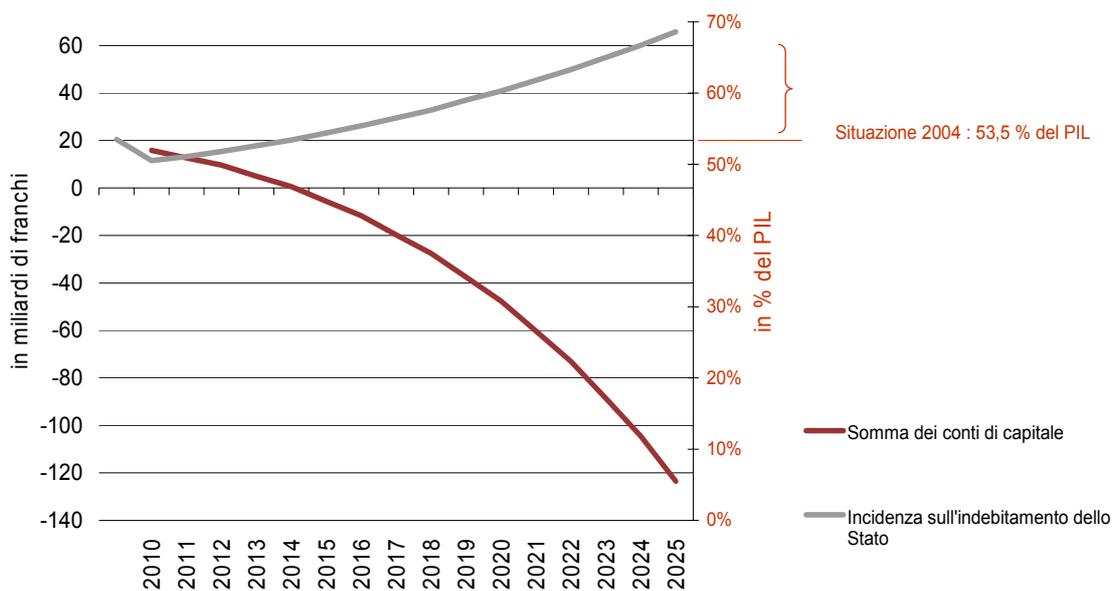
Il Consiglio federale ha decretato che l’obiettivo del consolidamento finanziario delle assicurazioni sociali rivestiva ormai un carattere d’urgenza. Il fatto è che il settore sociale svolge un ruolo decisivo. “Inoltre, occorre portare subito a termine i rifinanziamenti, le ristrutturazioni, i risanamenti e le ricapitalizzazioni ed evitare di essere confrontati ad altri problemi finanziari derivanti dal passato”, costata il rapporto.

Alcuni Cantoni hanno introdotto delle restrizioni finanziarie a carattere vincolante. In generale, i Cantoni tendono all’equilibrio del loro conto di funzionamento, ma alcuni di essi tengono pure conto della congiuntura.

Tra gli strumenti di politica finanziaria, esistono pure altri metodi e regole che possono contribuire ad impedire un nuovo aumento del debito. Il freno alle spese della Confederazione richiede una maggioranza qualificata in Parlamento per spese uniche e ricorrenti superiori a 20 mi-

lioni di franchi e rispettivamente 2 milioni. Nel caso del referendum finanziario, talune decisioni relative alle spese sono sottoposte a una votazione popolare obbligatoria o facoltativa. Tutti i Cantoni e la maggioranza dei Comuni applicano questo strumento. Inoltre, la concorrenza fiscale costringe i Cantoni e i Comuni a dar prova di disciplina in materia di bilancio, poiché essi non possono aumentare le imposte a loro piacimento. Il rapporto conclude che “una politica prudente in materia di spese e la fissazione sistematica di priorità fra i compiti sono in grado di esercitare un effetto positivo sull’evoluzione dei debiti”.

Grafico 8 : Evoluzione dei conti di capitale delle assicurazioni sociali tra il 2010 e il 2025



Fonte: Rapporto del Consiglio federale relativo all'evoluzione del debito delle amministrazioni pubbliche 2006, tabelle 14 e 20. Per i dati, vedi la tabella allegata.

Commento

L'indebitamento dello Stato è aumentato in maniera massiccia sia in cifre assolute sia rispetto al PIL, a causa di anni di deficit. L'apparato statale ha assunto peso; non si può parlare di smantellamento né di sforzi intensi per ridurre le spese. Il rapido aumento del tasso d'indebitamento e i rischi finanziari ed economici a lui legati sono una ragione sufficiente per procedere a riforme strutturali, al fine di rimettere le finanze pubbliche sulla via di un'evoluzione finanziaria durevole. Le assicurazioni sociali svolgono un ruolo decisivo in proposito. In assenza di misure correttive, la loro quota sull'insieme del budget della Confederazione dovrebbe aumentare, sulla base delle previsioni disponibili, del 29% nel 2008 per raggiungere il 40% nel 2015. Il Consiglio federale stabilisce al momento dell'esame dei compiti che si preveda un tetto massimo del 3% all'anno per l'aumento delle spese tra il 2008 e il 2015. Ciò corrisponde alle sue aspettative – senza dubbio troppo ottimiste – per quanto concerne la crescita economica. Il limite del 3% così definito è ben superiore al limite del rincaro introdotto dal Parlamento attraverso la mozione Lauri. Quest'ultima invita la Confederazione a limitare l'evoluzione delle spese al rincaro tenendo conto della congiuntura.

In assenza di riforme strutturali, le spese della Confederazione minacciano di esplodere, anche nel caso della variante presentata dal Consiglio federale. Se si intende evitare di addossare degli oneri supplementari alle generazioni attuali e future sotto forma di debiti o di aumenti d'imposta, la sola soluzione durevole ed equa consiste nel limitare l'aumento delle spese all'evoluzione del rincaro.

A livello dei Cantoni e dei Comuni, il referendum finanziario e la concorrenza fiscale promuovono la disciplina di bilancio. In effetti, queste collettività non possono aumentare le imposte a loro piacimento. La politica moderata in materia di spese così messa in vigore e la definizione di settori prioritari, svolgono un'influenza positiva sull'evoluzione del debito.

Allegato: Tabella 2

**Evoluzione dei conti di capitale delle assicurazioni sociali tra il 2010 e il 2025
(al 31.12.)**

	Conto di capitale dell'AVS (esclusa l'11 ^{ma} revisione dell'AVS)	Conto di capitale dell'AI (esclusa la 5 ^a revisione dell'AI)	Conto di capitale delle IPG (compresa l'assicurazione maternità)	Somma dei conti di capi- tale dell'AVS, dell'AI e delle IPG (senza l'AD)	
	in mia. CHF	in mia. CHF	in mia. CHF	in mia. CHF	in % del PIL
2010	33.0	-18.1	1.0	15.9	3.0%
2011	32.3	-20.5	0.9	12.7	2.4%
2012	31.8	-22.9	0.8	9.7	1.7%
2013	29.7	-25.6	0.9	5.0	0.9%
2014	27.8	-28.3	1.1	0.6	0.1%
2015	24.3	-31.2	1.3	-5.6	-0.9%
2016	21.0	-34.2	1.5	-11.7	-1.9%
2017	16.0	-37.4	1.7	-19.7	-3.0%
2018	11.3	-40.6	1.8	-27.5	-4.1%
2019	4.5	-44.1	2.0	-37.6	-5.5%
2020	-2.2	-47.6	2.2	-47.6	-6.8%
2021	-11.3	-51.4	2.4	-60.3	-8.3%
2022	-20.4	-55.2	2.6	-73.0	-9.8%
2023	-32.1	-59.3	2.8	-88.6	-11.5%
2024	-44.1	-63.4	3.0	-104.5	-13.2%
2025	-59.2	-67.7	3.3	-123.6	-15.1%

Fonte: Rapporto del Consiglio federale sull'evoluzione del debito delle amministrazioni pubbliche 2006, Tabella 20