

ad 00.060

Rapporto supplementare al messaggio sul freno all'indebitamento

del 10 gennaio 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo per conoscenza il rapporto supplementare al messaggio del 5 luglio 2000 sul freno all'indebitamento.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

10 gennaio 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Una politica finanziaria sostenibile è caratterizzata da un equilibrio del bilancio a medio termine, da una disciplina a livello di spese e da una politica fiscale moderata. Una simile politica conduce, nel confronto internazionale, a una quota-parte bassa dello Stato e a una diminuzione della quota di indebitamento e dell'indebitamento stesso. Si crea quindi uno spazio di manovra e di gestione utile anche alle prossime generazioni.

Dopo i disavanzi degli anni Novanta, la migliore situazione finanziaria della Confederazione è il risultato di uno sviluppo economico favorevole, nonché di misure coerenti di risanamento (programma di stabilizzazione del 1998, obiettivi di bilancio 2001) e di una notevole disciplina della spesa. Per i prossimi anni tali prospettive favorevoli dovrebbero perdurare.

Il piano finanziario adottato dal Consiglio federale nell'ottobre 2000 si basa sull'eliminazione dei disavanzi strutturali e sull'aumento delle eccedenze di bilancio. Per la prima volta da anni, si apre un nuovo spazio di manovra, benché minimo, nell'ambito della politica finanziaria.

Durante la sua sessione invernale, il Parlamento ha seguito in gran parte le proposte del Consiglio federale. Il preventivo 2001 adottato dal Parlamento si basa su un conto finanziario in pareggio. Si è rinunciato ad abolire la quota spettante alla Confederazione sul punto IVA a favore dell'AVS e dell'AI (punto IVA legato alla demografia). Per quanto riguarda le misure urgenti nell'ambito degli sgravi fiscali sulle tasse di bollo, il Parlamento ha preferito una soluzione moderata.

Tuttavia, risulta chiara la tendenza verso un indebolimento della disciplina in materia di spese e verso l'ottenimento di sgravi fiscali generali. Rimane ancora aperta la questione dell'aliquota della Confederazione sui futuri aumenti dell'IVA a favore dell'AVS e dell'AI. L'aumento delle uscite e la diminuzione delle entrate potrebbero raggiungere, complessivamente, alcuni miliardi di franchi. Questa evoluzione ha indotto il Consiglio federale a una nuova analisi, prima di licenziare il pacchetto fiscale progettato (imposizione delle famiglie, tassa di bollo, proprietà dell'abitazione).

Il risultato mostra che, per evitare un deficit strutturale, non vi è altra via che continuare coerentemente la politica finanziaria degli ultimi anni. Solo così è possibile rispondere all'esigenza di frenare l'indebitamento. Le eccedenze che si stanno delineando sono quindi da utilizzare prioritariamente al fine di diminuire i debiti. Se si dovessero accettare tutti gli oneri supplementari già conosciuti o futuri e procedere nel medesimo tempo a sgravi fiscali generali, le conseguenze per il bilancio della Confederazione sarebbero drastiche. Lo scivolamento in una nuova perniciosa spirale di disavanzi sarebbe inevitabile.

Il Consiglio federale e il Parlamento hanno una responsabilità congiunta. Il margine di manovra della politica finanziaria va considerato con attenzione e in un'ottica globale. Infatti, in assenza di un'azione responsabile si corre il rischio di ripetere gli errori del passato.

È tuttora attuale l'ammonimento del Consiglio federale del 1988:

Il Consiglio federale vuole impedire che nella futura politica di bilancio il miglioramento della situazione finanziaria attuale sia usato come pretesto per stabilire condizioni quadro poco idonee e lanciare segnali errati. Le eccedenze nelle entrate non vanno utilizzate per autorizzare spese generose a favore di oggetti meno urgenti e va evitata una diminuzione delle imposte, che rimetterebbe in questione l'equilibrio del bilancio. Occorre tenere in considerazione che le nuove spese previste nella legge in periodi favorevoli alla cassa federale, in tempi meno favorevoli potranno rivelarsi come una palla al piede.

(Fonte: messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1987 concernente il preventivo 1988, p. 8)

Per impedire sul nascere futuri sviluppi errati è necessario passare a una politica di bilancio vincolata a regole. Lo strumento istituzionale appropriato è il freno all'indebitamento. Esso impedisce l'insorgenza di disavanzi insostenibili e lascia nondimeno il margine di manovra necessario al Parlamento per promuovere una politica finanziaria coerente e sostenibile.

Rapporto

1 Introduzione

Con il nostro messaggio del 5 luglio 2000 sul freno all'indebitamento, abbiamo sottoposto al Parlamento uno strumento istituzionale volto a limitare l'indebitamento. Il freno all'indebitamento ha lo scopo di sostituire a livello costituzionale le disposizioni transitorie sull'obiettivo di bilancio 2001.

Con il presente rapporto supplementare, intendiamo offrire la possibilità al Parlamento di includere le riflessioni sul freno all'indebitamento nelle attuali discussioni di fondo sulla politica finanziaria.

Il rapporto è strutturato nel seguente modo:

Il numero 2 contiene gli elementi più importanti di una politica finanziaria coerente e sostenibile.

L'attuale margine di manovra in materia di politica finanziaria è valutato nel numero 3. Nel quadro di una politica finanziaria sostenibile, esiste un margine di manovra quando si manifestano eccedenze strutturali: solo in tal caso esiste spazio per spese supplementari, per sgravi fiscali o per una riduzione supplementare del debito. Le eccedenze congiunturali, da parte loro, vanno utilizzate nella loro integralità al fine di ridurre l'indebitamento, in previsione di deficit congiunturali durante periodi di difficoltà economiche.

Nel numero 4 si illustra lo sviluppo delle prospettive di bilancio da quando è stato licenziato il messaggio sul freno all'indebitamento. Si distinguono i cambiamenti già decisi rispetto a quelli ancora incerti che si delineano nelle entrate e nelle uscite.

Nel numero 5 si tratta la particolare importanza dell'AVS per lo sviluppo del bilancio federale.

Infine, nel numero 6, si presentano diversi scenari che quantificano i possibili miglioramenti del bilancio della Confederazione. Essi sono basati su cifre attualizzate e presentate nei numeri 4 e 5.

Il rapporto chiude con un apprezzamento generale nel numero 7.

2 Elementi di una politica finanziaria coerente e sostenibile

Nelle nostre linee direttrici di politica finanziaria, decidiamo gli obiettivi, i principi e gli strumenti idonei a una politica finanziaria della Confederazione che sia coerente e sostenibile. Con riferimento al freno all'indebitamento, il termine sostenibilità significa l'obbligo, sancito nella Costituzione federale (art. 126), di equilibrare a medio termine le entrate e le uscite nell'arco di un ciclo congiunturale e, quindi, di stabilizzare l'indebitamento assoluto, ciò che conduce, in un periodo di continua crescita economica a una diminuzione della quota di indebitamento (debito lordo in percentuale del PIL).

2.1 **Equilibrio a medio termine delle entrate e delle uscite**

Le entrate e le uscite devono essere equilibrate a medio termine, ma non è necessario che lo siano anno per anno. All'inflessibile dottrina dell'annuale pareggio di bilancio, si oppongono le riflessioni di tipo politico-congiunturale e l'argomento dello *smussamento della pressione fiscale* (tax smoothing). Per cause esogene, le entrate e/o le uscite possono essere soggette ad oscillazioni nel tempo. Un'ottimale politica finanziaria e di bilancio ammette disavanzi ed eccedenze per equilibrare fluttuazioni temporanee delle entrate e delle uscite. Il vero obiettivo consiste nell'evitare forti oscillazioni in ambito fiscale, allo scopo di minimizzare le distorsioni che esse inducono.

2.2 **Sviluppo dell'indebitamento pubblico**

Per quanto riguarda lo *sviluppo* dell'indebitamento pubblico, esiste un chiaro criterio di tipo politico-finanziario ripreso anch'esso dalle linee direttrici: una politica finanziaria è sostenibile (sustainable) a lungo termine quando il debito statale non subisce una crescita più rapida del prodotto interno lordo, vale a dire quando la quota di indebitamento rimane stabile nel tempo¹. Adottando tale criterio, si ammette implicitamente che la quota iniziale di indebitamento sia accettabile e sopportabile.

Considerando la rapida crescita della quota di indebitamento durante gli anni Novanta, lo strumento del freno all'indebitamento è ambizioso. Esso chiede la stabilizzazione dell'indebitamento assoluto e quindi, in caso di crescita economica debole, la riduzione della quota di indebitamento a un livello sostenibile. Tale diminuzione va rafforzata ulteriormente nel senso di poter utilizzare le entrate straordinarie non solo per il finanziamento delle spese correnti, bensì anche per l'ammortamento dei debiti.

2.3 **Conseguenze per la politica finanziaria attuale**

Grazie alla situazione economica particolarmente favorevole, attualmente dovrebbero prodursi eccedenze che potrebbero essere utilizzate per ammortare disavanzi passati e, quindi, per ridurre l'ammontare del debito.

La diminuzione del disavanzo strutturale s'impone pure in vista dell'introduzione del freno all'indebitamento: il freno all'indebitamento non ammette più l'esistenza di disavanzi strutturali. Se sussistessero al momento dell'introduzione del freno all'indebitamento, essi andrebbero eliminati immediatamente. Tale esigenza potrebbe rendere difficoltosa l'introduzione del freno all'indebitamento nel caso in cui un disavanzo strutturale fosse di tale entità da richiedere un programma di risparmio non sopportabile dal lato politico ed economico. Le eccedenze strutturali, invece, non pongono problemi. Esse aprono spazi di manovra nell'ambito della politica finanziaria.

¹ Cfr. Olivier Blanchard, «Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators», OECD Working Papers, n. 79, 1990.

Stima del margine di manovra nell'ambito della politica finanziaria

Una politica finanziaria sostenibile, come è presentata nel numero 2, esige un bilancio equilibrato a medio termine. È questo anche l'obiettivo del freno all'indebitamento. In tal caso, non è decisivo il saldo effettivo, bensì quello strutturale, ovvero quella parte di disavanzo o di eccedenza che non trova spiegazioni nelle oscillazioni congiunturali. Poiché le eccedenze dovute alla situazione congiunturale sono passeggera, esse non devono giustificare spese supplementari o riduzioni fiscali, ma vanno utilizzate per rimborsare parte dei debiti.

Il saldo strutturale può essere considerato come un indicatore del margine di manovra in ambito politico-finanziario. In tal senso, le eccedenze strutturali permettono un ammortamento dei debiti e/o spese supplementari, oppure riduzioni fiscali. Qualora, con un conto finanziario strutturalmente equilibrato, si volessero diminuire le imposte, sarebbe indispensabile effettuare le medesime riduzioni anche dal lato delle uscite.

3.1 Saldo effettivo, strutturale e congiunturale

Lo sviluppo congiunturale si ripercuote sul bilancio della Confederazione sia nelle entrate sia nelle uscite. Nel settore delle entrate questo principio vale per la maggior parte delle entrate fiscali. I prestiti all'assicurazione contro la disoccupazione hanno, anch'essi, un'importante componente ciclica. In periodi di recessione, essi producono spese supplementari. Nei periodi di ripresa, invece, i rimborsi di questi prestiti producono nel conto finanziario entrate condizionate dalla congiuntura. Un'altra uscita che dipende dall'andamento congiunturale è rappresentata dalle quote cantonali dell'imposta federale diretta e dell'imposta preventiva.

Come già menzionato nel titolo, nel concetto di saldo strutturale vi sono tre elementi centrali: il saldo effettivo, quello congiunturale e quello strutturale:

- *Il saldo effettivo* corrisponde al saldo che figura nel conto finanziario. Può essere osservato direttamente, mentre per gli altri due tipi di saldi si tratta di grandezze stimate.
- *Il saldo strutturale* corrisponde al saldo che si produrrebbe in situazione economica normale. Può essere positivo, negativo, o uguale a zero.
- *Il saldo congiunturale* misura l'influenza dello sviluppo congiunturale sul bilancio della Confederazione. In tempi di economia normale esso corrisponde a zero. Nelle fasi di surriscaldamento congiunturale, il saldo diventa positivo. In tal caso, cioè con un saldo strutturale nullo, il conto finanziario chiude con un'eccedenza dovuta alla situazione congiunturale. Nelle fasi di recessione, invece, il saldo congiunturale è negativo.

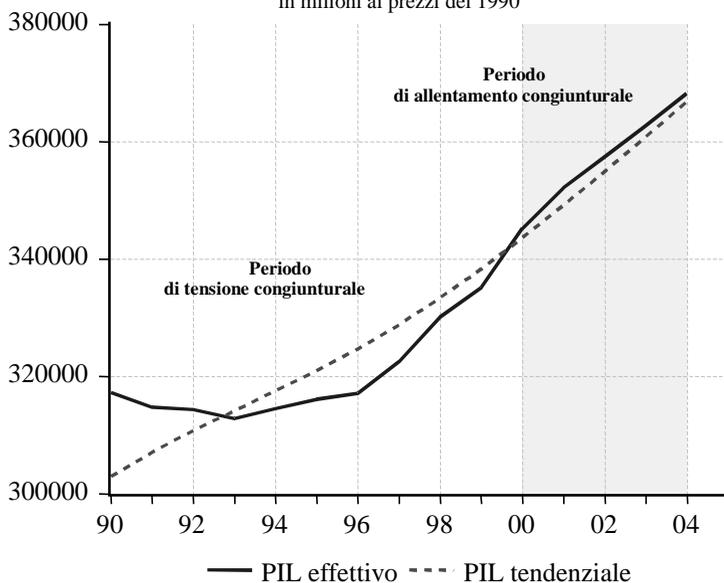
Questi tre elementi sono correlati con il seguente rapporto:

$$\text{saldo effettivo} = \text{saldo strutturale} + \text{saldo congiunturale}$$

Per calcolare i saldi congiunturali e strutturali sono necessarie, fondamentalmente, due informazioni: una visione del posizionamento dell'economia nel ciclo congiunturale e conoscenze sulla reattività delle entrate e delle uscite alle oscillazioni congiunturali.

Periodi di allentamento o di tensione congiunturali dell'economia svizzera dal 1990 al 2004

in milioni ai prezzi del 1990



Nel grafico sono rappresentate le differenze fra il prodotto interno lordo effettivo e una previsione di tendenza. La differenza verticale delle due curve, in un determinato anno, corrisponde a uno sviluppo congiunturale superiore, rispettivamente inferiore al potenziale economico del Paese (cfr. allegato 3). La dimensione della differenza rappresenta un indicatore dell'ampiezza delle oscillazioni congiunturali. In percentuale del prodotto interno lordo, la tensione congiunturale, o surriscaldamento, del 1990 corrispondeva, rispetto al potenziale tendenziale, a circa il 4,5 per cento. A metà degli anni Novanta, si è prodotto un allentamento congiunturale di circa il 2 per cento. Il 2000 è considerato un anno di transizione da un'economia a regime inferiore ad un'economia a regime superiore rispetto al potenziale economico. Per i prossimi anni ci si attende uno sviluppo superiore al potenziale di circa mezzo punto percentuale. Queste stime, tanto per il passato che per il futuro, corrispondono più o meno a quelle dell'OCSE o del FMI per la Svizzera. Fondamentalmente, esistono due motivi per cui lo scostamento verso l'alto nel 1990 è stato molto più vistoso di quello atteso per i prossimi anni. Da un lato, durante gli anni 1988-1990, la crescita media era del 4 per cento. La ripresa economica di quegli anni era quindi molto più marcata di quella attuale. Era quindi molto maggiore anche il rincaro. Il secondo motivo va cercato nel fatto che, in assenza di vere e proprie previsioni congiunturali per gli anni 2003 e 2004, prevediamo una crescita dell'1,5 per cento, che corrisponde a una stima della crescita potenziale a lungo termine.

La seconda informazione necessaria per il calcolo dei saldi congiunturali e strutturali è la reattività congiunturale del bilancio della Confederazione. Per un calcolo approssimativo, vale la regola secondo cui una crescita economica di un punto per-

centuale superiore fornisce al bilancio della Confederazione entrate supplementari per 500 milioni (senza tener conto dei rimborsi di prestiti dell'assicurazione contro la disoccupazione). Ciò significa che l'elasticità delle entrate rispetto al prodotto interno lordo è pari a 1: se il prodotto interno lordo aumenta dell'1 per cento, aumentano dell'1 per cento anche le entrate. In un bilancio di 50 miliardi, l'1 per cento corrisponde a 500 milioni. Nelle stime empiriche tale ipotesi di elasticità si è rivelata assai attendibile.

L'ipotesi di un'elasticità pari a 1 andrà tuttavia analizzata proprio in relazione allo sviluppo di singole componenti della tassa di bollo (tassa sul volume di transazioni nell'ambito dei titoli esteri), nonché dell'imposta preventiva (dividendi di azioni). Durante gli anni Novanta, la parte dei dividendi delle azioni sull'intero gettito dell'imposta preventiva è aumentata dal 40 al 75 per cento. In altri termini, le entrate provenienti dall'imposta preventiva sono attualmente determinate in misura importante dall'andamento dei dividendi sulle azioni. Uno sviluppo simile è osservabile nell'ambito della tassa di bollo, dove il volume di transazioni di titoli esteri detta il ritmo delle entrate provenienti dalla tassa di bollo. Ci si può chiedere se nel caso di queste due imposte si tratti di una rottura strutturale e se, quindi, si dovrà in futuro tener conto di una reattività congiunturale molto superiore che spingerà l'elasticità verso l'alto. Il problema di tali rotture strutturali consiste nel fatto che la loro esistenza può essere provata empiricamente solo dopo un certo lasso di tempo.

Sulla base delle differenze osservate, e già menzionate, fra il prodotto interno lordo effettivo ed il prodotto interno lordo potenziale, possono essere spiegati i disavanzi congiunturali della metà degli anni Novanta, dell'ordine di circa un miliardo all'anno, e possono essere stimate, per gli anni a venire, eccedenze congiunturali, dell'ordine di 300 milioni di franchi.

Nelle cifre menzionate non sono comprese le uscite e le entrate, di natura congiunturale, dovute ai prestiti concessi all'assicurazione contro la disoccupazione.

Nella tabella che segue sono presentati gli ordini di grandezza dei saldi congiunturali e strutturali. L'allegato 3 contiene i risultati delle stime econometriche. Va tuttavia detto che l'apparente precisione più elevata non può essere interpretata come maggiore affidabilità.

Tabella 1

Saldi effettivi, congiunturali e strutturali

Anno	Saldo effettivo		Saldo congiunturale		Saldo strutturale
	secondo preventivo 2001 e PF 2002-2004 ²	delle entrate, esclusi prestiti AD	da prestiti all'AD	del conto finanziario	del conto finanziario
2001	+ 18	+350	+1150	~ +1500	~ -1500
2002	+ 205	+350	+1250	~ +1600	~ -1400
2003	+1128	+300	+ 450	~ + 750	~ + 400
2004	+1284	+300	0	~ + 300	~ +1000

² Preventivo 2001 secondo DF del 13 dicembre 2000, nonché rapporto del 2 ottobre 2000 sul piano finanziario 2002-2004.

In occasione dei dibattiti sul preventivo 2001, il Parlamento ha ampiamente seguito il nostro orientamento. A causa di alcune correzioni minori, è preventivata un'eccedenza di entrate pari a 18 milioni invece del deficit previsto di 58 milioni. Il Parlamento ha inoltre rinunciato a sopprimere la quota della Confederazione sul punto IVA (punto IVA legato alla demografia). Inoltre, ha scelto soluzioni moderate per le misure urgenti nel settore della tassa di bollo di negoziazione, ciò che ha comportato perdite di gettito meno importanti di quanto non fossero previste.

Nonostante queste decisioni che dimostrano una certa prudenza nell'ambito della politica finanziaria, vi sono evidenti segnali di cedimento nella disciplina a livello di spese e richieste di sgravi fiscali supplementari. Si mette in pericolo il bilancio prima ancora di poterne garantire un risanamento a lungo termine.

Qui di seguito presenteremo le cifre del piano che sono state aggiornate provvisoriamente. Esse tengono conto delle decisioni prese nel frattempo dal popolo, dal Parlamento e dal nostro Consiglio, che sono segnalate di conseguenza. Altre indicazioni concernenti un possibile deterioramento del bilancio della Confederazione sono fornite a titolo indicativo. Esse non sono sicure e sono oggetto di continui adeguamenti.

4.3 Modifiche sul fronte delle spese

Modifiche decise

Con decreto federale del 13 dicembre 2000, il Parlamento ha adottato il preventivo 2001, che prevede un'eccedenza di entrate pari a 18 milioni. Anche le correzioni decise (Lothar, tassa sull'energia, attuazione del piano «ProgEff», spese per l'assistenza nel settore dell'asilo) influiscono sul piano finanziario 2002-2004. Se si considerano queste rettifiche e le decisioni prese dal nostro Consiglio in materia di aiuto allo sviluppo e di rendite minime AVS/AI, così come gli adeguamenti a livello di interessi passivi (UMTS, ricapitalizzazione della Posta, risultato più favorevole dei conti 2000), risulta una diminuzione annua degli oneri che si situa tra i 70 e i 280 milioni. Il tasso di crescita annuo medio delle spese nell'arco di tutto il periodo coperto dal piano rimane del 4,3 per cento.

Tabella 2

Stato: 14.12.00 in milioni di franchi	Base per la decisione	Preventivo 2001	2002	Piano finanziario 2003	2004	2000-2004 Ø Δ in %
Spese secondo						
– DF relativo al preventivo 2001 e						
– DCF relativo al PF 2002-2004						
		48 906	50 774	54 760	56 160	4,3%
Totale aggiornato						cumulato tra 2001 -2004
(– = diminuzione delle spese)						–693
Tassa sull'energia (spese destinate a uno scopo particolare)		–	–350	–400	–400	–1150
Settore dell'asilo	DF relativo al preven- tivo 2001	–	–40	–	–	–40
Lothar	(13.12.00)	–	+3	+10	–	+13
Attuazione progetto «Pro- gEff»		–	+40	+64	+80	+184
Aiuto allo sviluppo (secondo il rapporto sulla politica estera)	DCF (15.11.00)	–	+35	+72	+111	+218
Aumento della rendita minima AVS/AI	DCF (18.9.00)	–	+32	+32	+33	+97
Interessi passivi						
– Ricapitalizzazione della Posta		–	–	+35	+100	+135
– Diminuzione dei redditi provenienti dalle licenze		–	+150	+150	+150	+450
– Miglioramento dei conti 2000		–150	–150	–150	–150	–600
Spese aggiornate		48 756	50 494	54 573	56 084	4,3%

Eventuali oneri supplementari

Oltre alle spese certe, vi sono diversi affari in corso e altre richieste che potrebbero comportare conseguenze finanziarie supplementari per il bilancio della Confederazione. Questi oneri supplementari potrebbero ammontare sino a 1,2 miliardi l'anno (nel 2004). La crescita annua media delle spese passerebbe dal 4,3 al 4,8 per cento. La perdita della parte della Confederazione negli aumenti dell'IVA previsti a partire dal 2003 (cfr. n. 5) destinati all'AVS e all'AI svolgerebbe un ruolo particolare.

Tabella 3

Stato: 14.12.00 in milioni di franchi	Preventivo 2001	2002	Piano finanziario 2003	2004	2000-2004 Ø Δ in %
Spese aggiornate (14.12.00)	48 756	50 494	54 573	56 084	+4,3%
Totale oneri supplementari eventualmente quantificabili	+50	+128	+728	1183	cumulato 2001-2004 2089
Proposta della commissione concernente la soppressione della quota della Confederazione sui punti supplementari IVA	–	–	+600	+810	+1400
Revisione LADI	–	–	–	+300	+300
Intemperie Vallese/Ticino 2000	+50	+50	+50	–	+150
Rete nazionale di radiocomuni- cazione di sicurezza (Polycom)	–	+38	+38	+33	+109
CERN: anticipi sui contributi; rimborsi 2007/08	–	+30	+30	+30	+90
Poli di ricerca nazionali (PRN) del Fondo nazionale	–	+10	+10	+10	+30
Nuovo totale delle spese	48 806	50 622	55 300	57 267	+4,8%

Inoltre sono in discussione progetti i cui costi non possono ancora essere stimati con precisione, ma che comporterebbero complessivamente oneri supplementari dell'ordine di un miliardo. Come esempi citiamo la revisione della legge sulle scuole universitarie professionali, l'offensiva sul fronte della formazione, la legge sui disabili, la legge sul mercato dell'energia elettrica, l'iniziativa parlamentare Giezendanner (galleria stradale del San Gottardo, raddoppio), la strategia in materia di telematica dei trasporti.

Esempi di oneri supplementari eventuali che non possono essere stimati con grande precisione

Stato: 14.12.00 in milioni di franchi	Preventivo 2001	2002	Piano finanziario 2003	2004	2000-2004 Ø Δ in %
Integrazione della strada del Prättigau nella rete delle SN: 100 milioni (costruzione = spesa unica, manutenzione ricorrente)	–	nq	nq	nq	+100/ +20
Iniziative parlamentari: Esempi:					
– Giezendanner: galleria stradale del San Gottardo, raddoppio	–	–	nq	nq	+570-760
– Hegetschweiler (CS 00.414): protezioni foniche negli aeroporti nazionali	–	–	nq	nq	+200
Garanzia di deficit Expo.02	–	–	+0-358	–	+0-358
Revisione della legge sulle scuole universitarie professionali (contributi alle SUP dipendenti dai Cantoni)	–	–	nq	nq	nq
LMEE. Prestiti per le centrali idroelettriche (INA) e per il rinnovo delle centrali	–	–	nq	nq	nq
Legge disabili: compreso il finanziamento di misure nei trasporti pubblici a favore dei disabili	–	–	nq	nq	nq
Strategia in materia di telematica dei trasporti	–	–	nq	nq	nq

4.4 Modifiche sul fronte delle entrate

Modifiche decise

Nel messaggio del 2 ottobre 2000 sul preventivo 2001 e sul piano finanziario 2002-2004 sono già state considerate le modifiche che risulterebbero dal nostro *pacchetto fiscale 2001*:

- nel settore dell'imposizione della famiglia una riduzione delle entrate di 1,3 miliardi a partire dal 2004 (diminuzione netta = 900 milioni a causa della riduzione delle spese per le parti destinate ai Cantoni),
- la soppressione parziale della tassa di bollo di negoziazione sulle transazioni di titoli che comporterebbe una diminuzione delle entrate tra i 375 e i 700 milioni e
- un cambiamento neutrale dal profilo del bilancio del sistema d'imposizione del valore locativo.

Nella sua sessione invernale, il Parlamento ha in particolare preso due decisioni che influiscono sulle entrate della Confederazione e la cui durata supera l'anno del preventivo.

- Contrariamente al nostro disegno, le Camere hanno rinunciato nell'ambito delle misure urgenti in materia di *tassa di bollo di negoziazione* a esonerare gli investitori istituzionali domestici (esclusi i fondi d'investimento) dalla tassa di bollo di negoziazione. Questa misura comporta entrate supplementari che si situano tra 200 e 325 milioni per l'anno del preventivo e per gli anni interessati dal piano finanziario.
- Un secondo punto concerne l'applicazione contabile del rifiuto della *tassa sull'energia* da parte del popolo il 24 settembre 2000. Sul fronte delle entrate, questa decisione comporta una diminuzione di 400-450 milioni l'anno. Per quanto riguarda le spese, la riduzione di 50 milioni l'anno è meno elevata, dal momento che una parte delle entrate previste era destinata a compiti esistenti.

La riduzione cumulata delle entrate per gli anni 2001-2004 ammonta quindi a circa 350 milioni. La crescita annua media delle entrate diminuisce leggermente e passa dal 6 al 5,9 per cento.

Tabella 5

Stato: 14.12.00 in milioni di franchi	Base per la decisione	Preventivo 2001	2002	Piano finanziario 2003	2004	2000-2004 Ø Δ in %
Entrate¹⁾ secondo						
– DF relativo al preventivo 2001 e						
– DCF relativo al PF 2002-2004		48 924	50 979	55 888	57 444	+6,0%
Totale aggiornato						cumulato tra 2001 -2004
(– = riduzione delle entrate)		+200	–181	–206	–156	–343
Tassa sull'energia	DF relativo al preven- tivo 2001 (13.12.00)	–	–400	–450	–450	–1300
Tassa di bollo di negoziazione	DF urgente (12.12.00)	+200	+250	+275	+325	1050
Emolumenti UFCOM (concessioni radio e emolumenti amministrativi) (in parte revisione di ordinanze a livello di dipartimento)	DCF (4.12.00)	–	–31	–31	–31	–93
Entrate aggiornate¹⁾		49 124	50 798	55 082	57 298	+5,9%

¹⁾ Senza le entrate provenienti dalle licenze UMTS.

Considerate le entrate sensibilmente più elevate per il 2000, potrebbe essere opportuno riesaminare le entrate per gli anni 2001-2004. Nonostante le incertezze che abbiamo menzionato nel numero 3, al momento intendiamo tuttavia rinunciarvi. Da un

lato, le stime delle entrate per gli anni 2001-2004 si fondano su ipotesi più recenti. D'altro lato, il rallentamento della crescita delle entrate previsto dal preventivo 2001 può spiegarsi anche con la prevista diminuzione della dinamica della crescita dell'economia e con il modello biennale che rimane valido per l'imposta preventiva e rende difficili i pronostici concernenti questo contributo.

Abbiamo peraltro sottoposto a nuovo esame i valori chiave dell'economia. Anche questa analisi non ha fornito nuovi elementi (cfr. allegato 2).

Eventuali modifiche delle entrate

Per quanto concerne le entrate, sono attese decisioni o sono in corso progetti che potrebbero influenzare direttamente o indirettamente il bilancio della Confederazione.

- Se le misure urgenti in materia di *tassa di bollo di negoziazione* dovessero essere sostituite con le nostre proposte, ne risulterebbe una diminuzione delle entrate di 275 e di 325 milioni circa per gli anni 2003 e 2004.
- *Legge sulla fusione*: nel giugno 2000 abbiamo licenziato un messaggio secondo il quale bisogna prevedere una diminuzione annua delle entrate dell'ordine di 100 milioni a partire dal 2002.
- *Diritto di bollo sull'emissione di obbligazioni*: un'iniziativa parlamentare depositata dalla CET propone di annullare il diritto di bollo sull'emissione delle obbligazioni statali. Un annullamento totale del diritto di bollo su tutte le obbligazioni statali non è possibile prima del 2002 (se non del 2003) e comporterebbe una riduzione delle entrate annuali di circa 300 milioni.
- Anche il *cambiamento di sistema* in materia di imposizione della proprietà abitativa è stato rimandato dal nostro Consiglio. Nella sua forma attuale, non consente di rispettare la neutralità del bilancio prevista in origine. Bisogna di conseguenza prevedere una riduzione annuale delle entrate che potrebbe raggiungere i 100 milioni. Secondo il calendario previsto per il cambiamento di sistema, queste diminuzioni si verificherebbero tuttavia solo dopo il periodo coperto dal piano finanziario.

Tutte queste misure comporterebbero una diminuzione delle entrate tra 400 e oltre 700 milioni l'anno nel periodo tra il 2002 e il 2004. Il tasso di crescita annuo medio di tutte le entrate scenderebbe dal 5,9 al 5,5 per cento.

Tabella 6

Stato: 14.12.00 in milioni di franchi	Preventivo 2001	2002	Piano finanziario 2003	2004	2000-2004 Ø Δ in %
Entrate aggiornate (14.12.00)¹⁾	49 124	50 798	55 682	57 288	+5,9%
Modifiche eventuali quantificabili (- = riduzione delle entrate)	-	-400	-675	-725	cumulato 2001-2004 -1800
Tassa di bollo di negoziazione (esonero degli investitori istitu- zionali domestici)	-	-	-275	-325	-600
Legge sulle finanze	-	-100	-100	-100	-300
Soppressione del diritto di bollo sull'emissione di obbligazioni	-	-300	-300	-300	-900
Nuovo totale delle entrate¹⁾	49 124	50 398	55 007	56 563	+5,5%

¹⁾ Senza le entrate provenienti dalle licenze UMTS.

Altri progetti, ad esempio la riforma II dell'imposizione delle società (commissione di esperti «Imposizione delle società indipendentemente dalla loro forma giuridica») e un'amnistia fiscale generale sono attualmente in fase di studio. Non è tuttavia ancora possibile valutare a questo stadio le conseguenze finanziarie di questi progetti. Questa osservazione vale anche per diversi interventi parlamentari che chiedono riduzioni supplementari delle imposte e che sono già stati trattati dal Parlamento o lo saranno prossimamente.³ Anche le associazioni economiche hanno idee molto chiare riguardo a diminuzioni mirate delle imposte nel corso dei prossimi anni, ciò che comporterebbe una sensibile diminuzione delle entrate nel bilancio della Confederazione.⁴

Gli esempi seguenti consentono di farsi un'idea dell'importanza delle diminuzioni delle entrate nel caso dell'imposta federale diretta⁵:

- una riduzione dell'imposta federale diretta del 10 per cento comporta una diminuzione delle entrate della Confederazione di oltre un miliardo (sulla base del 1999);
- una riduzione dell'imposta federale diretta del 10 per cento solo per le persone fisiche comporta un mancato introito di 600 milioni circa per le casse

³ Mo Schweiger: attrattiva fiscale della piazza economica svizzera (riduzione dell'aliquota dell'imposta sull'utile e attenuazione della progressione per la classe media a livello di IFD); Mo Raggembass: alleviare l'onere fiscale che grava sulla classe media attenuando la progressione dell'imposta federale diretta; Mo Spuhler: riduzione dell'aliquota dell'imposta sull'utile dall'8,5 al 7 per cento per l'IFD; Mo Mathys: nuova diminuzione del 10 per cento dell'IFD.

⁴ Unione svizzera di commercio e d'industria (Vorort): Concezione fiscale per la Svizzera. Proposta dell'economia in vista del rinnovo del regime finanziario. Aprile 2000.

⁵ Mediante le loro parti nell'imposta federale diretta, i Cantoni partecipano nella misura del 30% a queste diminuzioni.

della Confederazione; una simile riduzione d'imposta solo per le persone giuridiche comporterebbe un mancato introito di 500 milioni;

- una riduzione dell'aliquota d'imposizione degli utili dell'1,5 per cento (dall'8,5 al 7%) implica un mancato introito di circa 800 milioni per la Confederazione.

4.5 **Riassunto delle modifiche decise, probabili e quantificabili delle entrate e delle uscite**

Dopo l'aggiornamento delle uscite e delle entrate in base alle modifiche già decise, il preventivo 2001 e gli anni 2002-2004 portano a un'eccedenza di entrate cumulata di circa 3 miliardi. Nei diversi anni coperti dal piano finanziario, le eccedenze di entrate variano tra 300 milioni e 1,2 miliardi.

Tabella 7

Stato: 14.12.00 in milioni di franchi	Preventivo 2001	2002	Piano finanziario 2003	2004	2000-2004 cumulato
Risultato ¹⁾ secondo – DF relativo al preventivo 2001 e – DCF relativo al PF 2002-2004 (- = deficit)	+18	+205	+1128	+1284	+2635
Risultato aggiornato (14.12.00) ¹⁾ Cambiamento rispetto al risultato secondo il DF relativo al preventivo 01 e il DCF relativo al piano finanziario 2002-2004 (- = peggioramento)	+368	+304	+1109	+1204	+2985
Nuovo risultato ¹⁾ tenendo conto degli eventuali effetti quantificabili (- = deficit) Modifica rispetto al risultato attuale (- = peggioramento)	+318	-224	-294	-704	-904
	-50	-528	-1403	-1908	-3889

¹⁾ Senza le entrate provenienti dalle licenze UMTS.

Se tutte le modifiche quantificabili delle finanze federali si realizzassero, il risultato peggiorerebbe in totale di 3,9 miliardi circa. L'eccedenza di entrate prevista non solo sarebbe annullata, ma si rischierebbe un deficit di oltre 700 milioni nel 2004. L'eventuale perdita della quota della Confederazione sui punti supplementari IVA previsti per l'AVS e AI, le spese supplementari secondo l'avamprogetto posto in consultazione concernente la revisione della LADI e le perdite d'imposta citate (diritto di bollo sull'emissione di obbligazioni, tassa di bollo di negoziazione, legge sulla fusione) avrebbero un impatto particolarmente pesante in questo contesto. Altri sgravi fiscali che non è ancora possibile quantificare (cfr. n. 4.4) comporterebbero deficit supplementari.

5

L'importanza dell'AVS per l'evoluzione delle finanze federali

5.1

L'evoluzione demografica

Le previsioni demografiche per i prossimi 30 anni mostrano una massiccia modifica della piramide delle età della nostra società. A un tasso di natalità in diminuzione si contrappone un netto aumento della speranza di vita.

Speranza di vita delle persone di 65 anni

Anno	Uomini	Donne
1950	12,4	14
1995	16	20,5
2010	17,5	22,25

L'AVS è particolarmente interessata da questa evoluzione poiché, in base al sistema di ripartizione, i contributi della popolazione attiva finanziano le rendite degli attuali pensionati.

Nel 2000, a una persona in età di pensionamento corrispondono 4 persone tra i 18 e i 64 anni, nel 2015 saranno solamente 3. Fino al 2035 il rapporto sarà di 1 a 2,2. Soltanto a partire da quell'anno il rapporto tra popolazione attiva e popolazione che percepisce una rendita si stabilizzerà ad alto livello.

In base ai dati disponibili oggi è possibile stimare che, al di là dell'aumento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) dell'ordine dell'1,5 per cento di IVA entro il 2010 (11ª revisione dell'AVS) proposto dal nostro Consiglio, occorre prevedere un fabbisogno di finanziamento supplementare dell'ordine di 3,1 punti percentuali d'IVA fino al 2025.

5.2

Il finanziamento dell'AVS

Sostanzialmente, l'AVS è finanziata all'80 per cento circa da contributi salariali e da proventi d'investimenti e al 20 per cento da contributi degli enti pubblici. Questi ultimi sono stabiliti esplicitamente in percentuale delle spese e ammontano al 17 per cento per la Confederazione e al 3 per cento per i Cantoni (fino al 2004: rispettivamente il 16,36% e il 3,64% in seguito al programma di stabilizzazione 1998). Se i contributi salariali e i proventi d'investimenti non riescono più a coprire l'80 per cento delle spese annuali dell'AVS, per quest'ultima ne deriverà una lacuna nel finanziamento. Il discorso cambia per quanto attiene al contributo degli enti pubblici, stabilito per legge e pari al 20 per cento delle spese dell'AVS. La lacuna nel finanziamento non risulterà per l'AVS, bensì per gli enti pubblici.

Mentre all'inizio degli anni Settanta l'imposta sul tabacco e sull'alcool permetteva ancora di coprire la quasi totalità del contributo della Confederazione all'AVS/AI/PC, nel 1999 il 74 per cento di detto contributo è stato finanziato attingendo ai fondi generali della Confederazione. In conseguenza della cattiva situazione finanziaria, negli ultimi anni i contributi federali hanno dovuto essere ridotti di continuo, da ultimo con il programma di stabilizzazione 1998.

Al fine di coprire le spese supplementari dell'AVS dovute a fattori demografici, nel 1999 l'aliquota IVA ha dovuto essere aumentata dell'1 per cento, passando dal 6,5 al 7,5 per cento, il che ha consentito di fare a meno di aumentare i costi salariali accessori. Nella consapevolezza che una parte delle spese supplementari dovute all'evoluzione demografica grava sugli enti pubblici e che l'IVA rappresenta un classico substrato fiscale della Confederazione, da detti introiti dell'IVA essa ha ottenuto una quota del 17 per cento che utilizza in maniera vincolata per finanziare il suo contributo legale all'AVS (che è appunto del 17%). Con il modello di finanziamento proposto dall'11ª revisione dell'AVS, la parte del contributo della Confederazione che rimane da finanziare dopo deduzione della quota IVA potrà essere stabilizzata tenendo conto dell'evoluzione economica. Questo «onere netto» della Confederazione permane a circa 1,7 punti percentuali IVA.

5.3 L'11ª revisione dell'AVS

Con l'11ª revisione dell'AVS si intende garantire il consolidamento dell'AVS entro il 2010. Senza misure, proseguendo nel regime vigente, il fondo dell'AVS si estinguerebbe nel 2010. Nonostante l'aumento a 64 anni dell'età di pensionamento delle donne avvenuta con la 10ª revisione dell'AVS, quest'ultima accumulerebbe debiti. Nel nostro messaggio del 2 febbraio 2000 proponiamo una combinazione di misure sul fronte delle prestazioni e di misure sul fronte delle entrate per l'AVS nonché di entrate supplementari volte a risanare l'AI.

A livello di prestazioni è previsto l'innalzamento a 65 anni dell'età di pensionamento delle donne nonché la flessibilizzazione dell'età di pensionamento con aliquote di riduzione che ne attenuino l'impatto sociale. Viene anche proposta la parificazione della rendita per vedove a quella per vedovi. Una volta scaduti i (lungi) periodi transitori, da queste misure risulteranno risparmi per l'AVS di circa 800 milioni di franchi.

Il finanziamento va garantito attraverso un aumento dei contributi delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente e dei pensionati che esercitano un'attività lucrativa nonché attraverso un graduale, ulteriore aumento dell'IVA complessivamente del 2,5 per cento (1,5% per l'AVS e 1% per l'AI). Per finanziare i contributi che versa alle opere sociali, la Confederazione deve partecipare anche a questi proventi per rispettivamente il 17 (AVS) e il 18,75 per cento (AI). Per ridurre più rapidamente i debiti dell'AI, proponiamo inoltre un trasferimento di capitale di 1,5 miliardi dalle IPG all'AI.

Il dibattito parlamentare sull'11ª revisione dell'AVS è in corso. Decisioni del Parlamento connesse a spese supplementari o a minori entrate rendono difficile il consolidamento dell'AVS e dell'AI entro il 2010 e, in occasione di una prossima revisione, l'esigenza di una correzione sarà conseguentemente maggiore.

5.4 Prospettiva

Programma di ricerca per la 12ª revisione dell'AVS

Considerata l'ulteriore evoluzione demografica, l'11ª revisione dell'AVS rappresenta soltanto una tappa intermedia sul cammino verso il consolidamento dell'AVS.

Dopo il 2010, senza ulteriori misure, nell'AVS e negli enti pubblici si apriranno nuove falle nel finanziamento. Nel dicembre del 2000, abbiamo affidato un mandato per un programma di ricerca. Nel quadro di questo programma vengono elaborati scenari per l'ulteriore evoluzione dell'AVS e chiarite questioni riguardanti misure sul fronte delle prestazioni e misure sul fronte delle entrate. Il rapporto sarà pronto nell'autunno del 2003. Successivamente saranno avviati i lavori concernenti la 12ª revisione dell'AVS, il cui obiettivo è il consolidamento dell'AVS entro il 2025.

Utilizzazione delle riserve d'oro non più necessarie per la politica valutaria

Con la soppressione, il 1° maggio 2000, della parità aurea del franco svizzero, 1300 tonnellate d'oro sono divenute riserve valutarie non più necessarie. 500 tonnellate d'oro, al massimo per 7 miliardi di franchi, sono trasferite alla nuova Fondazione Svizzera solidale. Il 28 giugno 2000 il Consiglio federale ha aperto la procedura di consultazione in merito all'utilizzazione delle rimanenti 800 tonnellate.

Una variante prevede l'utilizzazione dei proventi degli interessi derivanti dal ricavo della vendita delle 800 tonnellate d'oro a partire dal 2004/2006 e per dieci anni per finanziare prestazioni transitorie che attenuino singole misure dell'11ª revisione dell'AVS (rendita per vedove, età di pensionamento). Questa soluzione non porterebbe tuttavia ad alcun miglioramento finanziario del Fondo AVS.

Un'ulteriore possibilità è rappresentata dall'utilizzazione «esente da scopi» dei proventi degli interessi in favore dell'AVS. In questo modo la situazione finanziaria dell'AVS verrebbe migliorata però solamente in misura modesta.

Quand'anche le 1300 tonnellate d'oro venissero utilizzate interamente per l'AVS, come propone tra l'altro l'UDC nella sua iniziativa sull'oro, l'AVS non potrebbe essere coperta finanziariamente a lungo termine. Il trasferimento dei mezzi al Fondo AVS avrebbe per effetto soltanto il rinvio dell'introduzione dei previsti 1,5 punti percentuali d'IVA supplementari fino a circa il 2010. Da allora, contemporaneamente agli 1,5 punti percentuali d'IVA «rinviati», dovrebbe essere chiesta anche almeno una parte dei necessari aumenti supplementari dell'IVA.

5.5 Possibili oneri supplementari per la Confederazione

Nella sessione invernale, il Parlamento ha deciso di lasciare alla Confederazione la parte di punto IVA legato alla demografia assegnatole finora. Tuttavia, nel quadro della delibera sull'11ª revisione dell'AVS, alla Commissione d'esame preliminare (CSS-N) sono già state presentate altre proposte che intendono sottrarre alla Confederazione le sue quote sui futuri punti percentuali d'IVA per l'AVS e l'AI.

Queste proposte avrebbero pesanti ripercussioni per le finanze federali. Si dovrebbe riconsiderare l'attuale determinazione del contributo federale in percentuale delle spese dell'AVS oppure eventualmente prendere in considerazione un ulteriore aumento separato dell'IVA per garantire la quota della Confederazione.

Ripercussioni finanziarie (onere supplementare per le finanze federali)

in milioni di fr.	Preventivo		Piano finanziario			Pronostico		
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Soppressione della quota dello 0,5% della Confederazione sull'IVA/AVS 2003			+ 190	+ 250	+ 260	+ 265	+ 275	+ 285
Soppressione della quota dello 0,5% della Confederazione sull'IVA/AI 2003			+ 410	+ 560	+ 580	+ 595	+ 615	+ 635
Soppressione della quota dello 0,5% della Confederazione sull'IVA/AVS 2006						+ 400	+ 550	+ 570
Totale	-	-	+ 600	+ 810	+ 840	+ 1260	+ 1440	+ 1490

Analoghi peggioramenti per le finanze federali risulterebbero anche in caso di ritardo dell'entrata in vigore dell'11^a revisione dell'AVS (pianificata per il 1° gennaio 2003).

6 Scenari

Quanto esposto nei numeri 4 e 5 mostra che la politica finanziaria perseguita negli ultimi anni da Consiglio federale e Parlamento, mirante a un risanamento sostenibile del bilancio, è di nuovo minacciata.

Tale minaccia deriva principalmente da tre fattori:

- allentamento della disciplina in materia di spese;
- agevolazioni fiscali troppo ambiziose;
- soppressione della quota della Confederazione sull'IVA per l'AVS/AI nel quadro dell'11^a revisione dell'AVS.

Di seguito sono descritte tre «opzioni d'intervento» sotto forma di scenari semplici.

Un accumulo di tutti i fattori nel senso di uno scenario «worst case» avrebbe conseguenze di vasta portata. In questo modo verrebbe compromesso quanto raggiunto negli ultimi anni e posta la prima pietra di una nuova evoluzione sbagliata non giustificabile.

6.1 Scenario di base: Prosecuzione di una politica finanziaria coerente e sostenibile

Il fondamento dello scenario di base è costituito dal preventivo 2001 e dalle cifre attualizzate per gli anni 2002-2004 (cfr. n. 4). In queste cifre sono incluse le agevo-

lazioni fiscali conformemente al nostro pacchetto fiscale 2001, tenuto conto delle decisioni del Parlamento sulla tassa di bollo di negoziazione.

Tabella 9

Conseguenze finanziarie

In milioni di franchi	Preventivo 2001	2002	Piano finanziario 2003	2004	2000-2004 Ø Δ in %
Entrate attualizzate	49 124	50 798	55 682	57 288	+5,9%
Spese attualizzate	48 756	50 494	54 573	56 084	4,3 cumulato 2001-2004
Risultato attualizzato (- = deficit)	+368	+304	+1109	+1204	+2985
Quota parte della Confederazione (in % del PIL) corretta di 1,5% di IVA «AVS/AD»	11.6	11.6	11.5	11.3	
soddisfa il criterio ...					
... della quota-parte stabile (Confederazione)	sì	sì	sì	sì	
... del freno all'indebitamento	no	no	sì	sì	
... dell'obiettivo del preventivo	sì	sì	sì	sì	

Valutazione

Le eccedenze pianificate per i prossimi anni sono lungi dall'essere garantite. È necessario che il clima economico rimanga favorevole e che le spese siano moderate. Suddette eccedenze sono assolutamente necessarie dal punto di vista della politica finanziaria e in vista di un futuro indebolimento congiunturale.

Il deficit strutturale potrebbe essere ulteriormente eliminato e quindi, verso la fine del periodo di pianificazione, potrebbero essere adempiute le condizioni del freno all'indebitamento (per il rapporto fra saldo strutturale e freno all'indebitamento cfr. allegato 4).

Se anche in futuro i gettiti fiscali dovessero evolversi in maniera più favorevole del previsto, potrebbe risulterne un'eccedenza strutturale e quindi un margine di manovra finanziario supplementare per il finanziamento di nuovi compiti urgenti, per moderate agevolazioni fiscali supplementari o per un'ulteriore riduzione dei debiti. Un simile margine di manovra non deve tuttavia essere sopravvalutato e soprattutto essere utilizzato in anticipo. Esso va valutato di anno in anno.

6.2 Scenario 1: Allentamento della disciplina in materia di spese

Le prospettive economiche e di politica fiscale, complessivamente favorevoli, celano il pericolo di un generale rilassamento della disciplina in materia di spese. Di regola, trasgredirla in un determinato settore non porta a compensarla in un altro, bensì a uno stemperamento su vasta scala. In aggiunta alle spese supplementari quantificabili, dal 2002 si ammette una crescita delle spese di un punto percentuale, a rappre-

sentare tutte le spese supplementari non ancora quantificabili (cfr. n. 4.3 e tabella 4). Già a partire dal 2002 bisognerebbe quindi segnare di nuovo cifre rosse. Entro il 2004, il deficit aumenterebbe a oltre 1,6 miliardi.

Tabella 10

Conseguenze finanziarie

In milioni di franchi	Preventivo 2001	2002	Piano finanziario 2003	2004	2000-2004 Ø Δ in %
Entrate attualizzate	49 124	50 798	55 682	57 288	+5,9%
Spese attualizzate	48 756	50 494	54 573	56 084	4,3 cumulato 2001-2004
Entrate supplementari possibili					
– quantificabili	+50	+128	+728	+1183	+2089
– non quantificabili (suppo- sizione: + 1% dal 2002)	+0	+506	+1064	+1648	+3218
Nuove spese	48 806	51 128	56 365	58 915	+5,6%
Risultato allentamento della disciplina spese (– = deficit)	+318	–330	–683	–1627	–2322
Quota-parte della Confedera- zione (in % del PIL) corretta di 1,5% di IVA «AVS/AI»	11.6%	11.7%	11.8%	11.7%	
soddisfa il criterio ...					
... della quota-parte stabile (Confederazione)	sì	no	no	no	
... del freno all'indebita- mento	no	no	no	no	
... dell'obiettivo di bilancio	sì	sì	sì	no	

Valutazione

L'aumento delle spese si situa chiaramente sopra la crescita economica, la quota-parte dello Stato aumenta leggermente pur escludendo gli 1,5 punti percentuali per IVA e AI previsti a partire dal 2003.

I successi degli ultimi anni verrebbero compromessi, l'equilibrio del bilancio non sarebbe più realistico. Incomberebbero nuovi deficit. Un aumento incontrollato delle spese e una crescente quota-parte dello Stato in tempi economicamente buoni non sarebbero soltanto sbagliati dal profilo della politica fiscale, bensì anche non giustificabili nell'ottica di un futuro affievolimento congiunturale che, causa il sistema, condurrà a spese supplementari per lo Stato in diversi settori e a minori introiti fiscali.

Il massimale di spesa conformemente al freno all'indebitamento sarà sorpassato nei singoli anni di oltre un miliardo a poco meno di due miliardi.

6.3

Scenario 2: Agevolazioni fiscali troppo ambiziose

Descrizione

Oltre al pacchetto fiscale integrato nel piano finanziario attualizzato, sono oggetto di discussione agevolazioni fiscali supplementari, quali la legge sulla fusione o la soppressione della tassa di bollo. Probabilmente verrebbe realizzata ancora un'eccedenza effettiva. Secondo i criteri del freno all'indebitamento ne risulterebbe invece un deficit strutturale accumulato di circa 3 miliardi.

Occorre considerare che, diversamente dallo scenario 1 e causa la pluralità delle possibili varianti, si rinuncia a quantificare ulteriori richieste di riduzioni delle imposte.

Tabella 11

Conseguenze finanziarie

In milioni di franchi	Preventivo 2001	2002	Piano finanziario 2003	2004	2000-2004 Ø Δ in %
Entrate attualizzate	49 124	50 798	55 682	57 288	+5,9%
					cumulato 2001-2004 (in mio)
Agevolazioni fiscali supplementari	0	-400	-675	-725	-1800
Nuove entrate	49 124	50 398	55 007	56 563	5.5
Spese attualizzate	48 756	50 494	54 573	56 084	4.3
Risultato agevolazioni fiscali troppo ambiziose (- = deficit)	+368	-96	+434	+479	+1185
Quota-parte della Confederazione (in % del PIL) corretta di 1,5% di IVA «AVS/AD»	11.6%	11.6%	11.5%	11.3%	
soddisfa il criterio ...					
... della quota-parte stabile (Confederazione)	sì	sì	sì	sì	
... del freno all'indebitamento	no	no	no	sì	
... dell'obiettivo di bilancio	sì	sì	sì	sì	

Valutazione

Considerate la crescita del prelievo fiscale e la quota-parte dello Stato negli ultimi anni nonché la favorevole situazione congiunturale, è comprensibile la richiesta di agevolazioni fiscali. In taluni settori la richiesta risponde a un principio di giustizia (famiglie) o, per motivi di competitività, a una necessità (tassa di bollo di negoziazione). Il nostro pacchetto fiscale prende spunto proprio da tali considerazioni.

Ulteriori minori introiti fiscali, come sono descritti nel numero 4.4 ma che difficilmente sono quantificabili nell'ottica odierna, avrebbero quale conseguenza un peggioramento supplementare delle finanze federali. I deficit strutturali potrebbero pre-

sto trasformarsi in deficit effettivi di svariati miliardi. Dovrebbero essere prese in considerazione misure correttive drastiche sul piano delle uscite. Che in questo caso il margine di manovra è esiguo lo hanno dimostrato gli sforzi fatti nell'ambito del perfezionamento del preventivo 2001 per risparmiare 500 milioni di franchi supplementari.

6.4 Scenario 3: «worst case»

Descrizione

Questo scenario scaturisce da un accumulo degli scenari 1 e 2. Esso comprende un calo della disciplina in materia di spese (inclusa la soppressione della quota della Confederazione sui futuri punti percentuali IVA per l'AVS e l'AI) connesso a una forzatura delle agevolazioni fiscali. Ulteriori peggioramenti sono ipotizzabili e, come in passato, anche per il futuro non possono essere esclusi. Si possono menzionare ad esempio un affievolimento della crescita economica o spese supplementari inattese (p. es. causa catastrofi naturali o nuovo aumento del numero di richiedenti l'asilo).

Riferito al periodo 2001-2004, questo porta a un peggioramento di oltre 7 miliardi dei risultati contabili. Invece di un'eccedenza di 1,2 miliardi nel 2004 conformemente allo scenario di base, bisognerebbe fare i conti con un deficit di oltre 2,3 miliardi.

Tabella 12

Conseguenze finanziarie

In milioni di franchi	Preventivo 2001	2002	Piano finanziario 2003	2004	2000-2004 Ø Δ in %
					cumulato 2001-2004 (in mio)
Risultato attualizzato	+368	+304	+1109	+1204	+2985
Entrate agevolazioni fiscali troppo ambiziose	49 124	50 398	55 007	56 563	5.5
Spese allentamento della disciplina	48 806	51 128	56 365	56 915	5.6
					cumulato 2001-2004 (in mio)
Risultato	+318	-730	-1358	-2352	-4122
Quota-parte della Confederazione (in % del PIL) corretta di 1,5% di IVA «AVS/AI»	11.6%	11.7%	11.8%	11.7%	
soddisfa il criterio ...					
... della quota-parte stabile (Confederazione)	sì	no	no	no	
... del freno all'indebitamento	no	no	no	no	
... dell'obiettivo di bilancio	sì	sì	no	no	

Valutazione

È evidente che un simile scenario avrebbe conseguenze drastiche sul piano della politica finanziaria. Dal 2003, nessuno dei criteri determinanti sarebbe soddisfatto, neppure il massimale di deficit dell'obiettivo di bilancio. Dovremmo proporre al Parlamento chiare misure correttive, ad esempio sotto forma di pacchetti di risparmio o di aumento di imposte complessivi. Dopo le dolorose esperienze degli ultimi anni e le drastiche misure correttive che hanno comportato, va assolutamente evitata una simile evoluzione.

6.5 Riassunto

Il riassunto mostra come perfino nel caso del positivo *scenario di base* i criteri del freno all'indebitamento sarebbero adempiuti solamente a partire dal 2003. I rimanenti scenari non soddisfano i principi di un politica finanziaria sostenibile.

Lo *scenario 2 «agevolazioni fiscali troppo ambiziose»* ne esce relativamente bene soltanto perché non sono rilevate le richieste di riduzione delle imposte di maggiore importanza dal profilo quantitativo, essendo difficilmente quantificabili.

Gli *scenari 1 «allentamento della disciplina in materia di spese»* e *3 «worst case»* non soddisfano le esigenze. Entrambi adempiono solamente in parte perfino il vigente limite di deficit dell'obiettivo di bilancio 2001, il che, considerate le favorevoli condizioni quadro economiche, è insufficiente e non si giustifica.

Nell'allegato 1 sono raffigurati graficamente i risultati dei quattro scenari.

Tabella 13

Scenario	Criterio	Quota parte stabile	Freno all'indebitamento	Obiettivo di bilancio
0 Scenario di base		✓	parz. (03-04)	✓
1 Allentamento del rigore in materia di spese		O	O	parz. (01-03)
2 Agevolazioni fiscali troppo ambiziose		✓	parz. (04)	✓
3 «Worst Case»		O	O	parz. (01-02)

✓ = soddisfatto
parz. = parzialmente
O = non soddisfatto

Promuovere il benessere, favorire lo sviluppo economico e rafforzare la coesione sociale sono gli obiettivi della politica finanziaria.

Una politica finanziaria sostenibile è caratterizzata da un equilibrio del bilancio a medio termine, da una disciplina in materia di spese e da una politica fiscale moderata. In un raffronto internazionale, questo porta a una bassa quota-parte dello Stato e a una diminuzione della quota di indebitamento, ovvero del livello di indebitamento. Ne risulta così un margine di manovra e di pianificazione politica anche per le generazioni a venire.

Dopo i deficit accumulati fra il 1990 e il 1999 per un totale di quasi 33 miliardi, la situazione finanziaria nettamente migliorata della Confederazione è il risultato di ferree misure di risanamento (ad es. il programma di stabilizzazione 1998, l'obiettivo di bilancio 2001, la disciplina in materia di spese) e di un'evoluzione economica favorevole.

Nonostante le eccedenze che si prospettano, continuano a sussistere deficit strutturali in un periodo di alta congiuntura e questo è inammissibile.

Dall'adozione del piano finanziario nell'ottobre 2000 sono sopravvenuti numerosi sviluppi che tendenzialmente hanno quale conseguenza un peggioramento delle prospettive finanziarie. Tale minaccia deriva principalmente da tre fattori:

- allentamento della disciplina in materia di spese;
- agevolazioni fiscali troppo ambiziose;
- soppressione della quota della Confederazione sull'IVA per l'AVS/AI nel quadro dell'11ª revisione dell'AVS.

Nel peggiore dei casi, nel periodo 2001-2004 questi fattori porteranno a oneri supplementari e a minori entrate per un totale di oltre 7 miliardi. Al posto delle eccedenze congiunturali auspiccate e necessarie sul piano della politica finanziaria incombono deficit per svariati miliardi. Le esperienze del passato mostrano che la prima pietra degli errori di politica finanziaria è posta di regola in periodi di alta congiuntura.

Se non adottiamo contromisure consapevoli delle nostre responsabilità rischiamo di commettere gli stessi errori che negli anni Ottanta hanno condotto alla desolante situazione degli anni Novanta.

Con le sue decisioni relative al preventivo 2001, alle misure urgenti in materia di tassa di bollo di negoziazione e innanzitutto alla quota della Confederazione sul punto IVA legato alla demografia nel finanziamento dell'AVS, nella sessione invernale 2000 il Parlamento ha dato prova di responsabilità e di lungimiranza in materia di politica finanziaria. Grazie a questi decreti, il piano finanziario attualizzato («scenario di base») è in grado di adempiere in certo qual modo i criteri necessari per una politica finanziaria sostenibile.

Gli altri scenari («allentamento della disciplina in materia di spese», «agevolazioni fiscali troppo ambiziose» e «worst case») mostrano però in maniera impressionante il pericolo di un nuovo divampare dell'economia deficitaria. E questo in un periodo di prosperità economica che, non da ultimo in previsione di possibili futuri peggioramenti dell'economia, dovrebbe essere imperativamente sfruttato per l'ammortamento del debito.

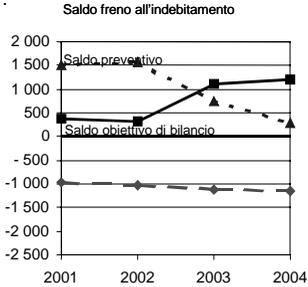
Anche sotto l'impressione di un'eccellente chiusura dei conti annuali 2000, non si può tuttavia abbandonare una politica ponderata avviando nuovi programmi di spese e di agevolazioni fiscali supplementari.

Inoltre, misure istituzionali devono garantire che in futuro i deficit strutturali siano impediti fin dal loro insorgere. È proprio questo l'obiettivo del messaggio del 5 luglio 2000 da noi sottoposto al Parlamento e concernente il freno all'indebitamento. Questo freno non chiede semplicemente in modo ottuso l'equilibrio dei conti annuali, ma mira a un equilibrio delle entrate e delle spese sull'arco di un ciclo congiunturale. Il conto di compensazione permette di tenere debitamente conto degli effetti delle violazioni della regola e degli errori di valutazione. Il freno all'indebitamento evita di scivolare verso deficit intollerabili e lascia nel contempo al Parlamento il margine di manovra necessario per pianificare la politica finanziaria. Per queste ragioni il freno all'indebitamento rappresenta per il nostro Consiglio l'obiettivo centrale per sostituire a livello costituzionale l'obiettivo di bilancio 2001, eccessivamente rigido.

Presentazione grafica dei quattro scenari

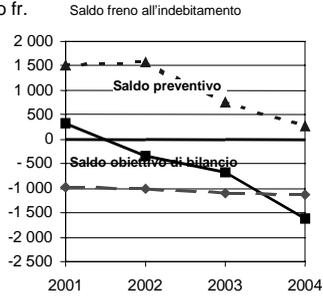
Scenario di base:
Prosecuzione di una politica finanziaria
coerente e sostenibile

mio fr.



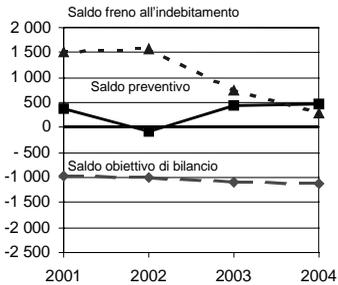
Scenario 1:
Allentamento della disciplina in materia
di spese

mio fr.



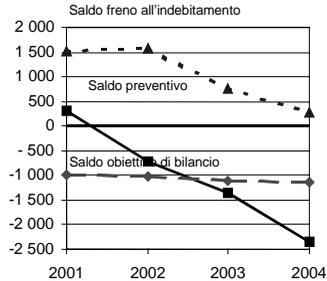
Scenario 2:
Agevolazioni fiscali troppo ambiziose

mio fr.



Scenario 3:
«worst case»

mio fr.



Evoluzione dei parametri macro-economici

Nel 2000 l'economia svizzera dovrebbe aver raggiunto la piena occupazione, colmando di conseguenza la cosiddetta «lacuna di output» (differenza tra PIL effettivo e PIL potenziale). Anche l'OCSE fonda le sue più recenti previsioni relative al nostro Paese su tale scenario. Per il 2002 non prevediamo né un surriscaldamento né un rallentamento sensibile della congiuntura, cosicché l'andamento economico si iscriverà nell'ambito della crescita potenziale e i fattori di produzione saranno sollecitati in misura «normale». La crescita potenziale sarà a sua volta determinata dall'evoluzione della produttività e dell'offerta di lavoro. Negli anni Novanta, la produttività globale in Svizzera è aumentata dell'1 per cento annuo circa. In seguito agli adeguamenti strutturali (in particolare ai processi di liberalizzazione) e alla diffusione delle nuove tecnologie, nei prossimi anni l'aumento dovrebbe essere leggermente più sostenuto (1-1,5%).

Dato che è praticamente stata raggiunta la piena occupazione e che il numero di persone in età lavorativa aumenta a un ritmo assai contenuto, nei prossimi anni l'offerta di lavoro dovrebbe progredire in misura irrilevante. Una crescita potenziale dell'1,5 per cento annuo ci pare pertanto del tutto realistica. Rispetto al 2000 e al 2001 si tratta di un chiaro rallentamento. I motivi sono da ricondurre al conseguimento della piena occupazione, a un indebolimento dell'economia mondiale, all'atteso apprezzamento del franco soprattutto rispetto al dollaro, nonché al considerevole aumento dei tassi di interesse nel corso dell'anno. Il tasso di disoccupazione si aggirerà di conseguenza attorno al valore strutturale dell'1,8 per cento.

Per quanto concerne l'inflazione, riteniamo che la stabilità dei prezzi non sia minacciata. Il forte aumento del prezzo del petrolio non dovrebbe continuare nel tempo. Inoltre, gli interessi a lungo termine stabili ormai da mesi indicano che non sono attesi importanti movimenti inflazionistici. Da ultimo, un franco tendenzialmente forte aiuta a prevenire l'inflazione importata. Per questi motivi, nel 2003-2005 il tasso d'inflazione annuo dovrebbe aggirarsi attorno all'1,75 per cento.

Esempio di calcolo del fattore «k» per il 2001-2004

I dati dell'Ufficio federale di statistica (UST) sulla crescita reale dell'economia svizzera disponibili alla fine del novembre 2000 (prodotto interno lordo – PIL – a prezzi costanti dal 1990) si fermano al 1999. Per gli anni 2000 e 2001, dobbiamo pertanto avvalerci dei dati iscritti nel preventivo (3% nel 2000 e 2% nel 2001). Per il periodo 2002-2004 il piano finanziario si fonda su una crescita annua media del PIL reale dell'1,5 per cento su tre anni. Di conseguenza abbiamo i seguenti scenari per la crescita effettiva del PIL (PIL effettivo), per la crescita della tendenza a lungo termine del PIL (trend) e per il fattore congiunturale (fattore «k»):

Tabella 14

Allegati	PIL effettivo	Var. in %	PIL trend	Var. in %	Componente ciclica del PIL (3)=(1) - (2)	Fattore "k" (4) = (2) / (1)
	(1)		(2)			
1999	335 170	1.5	338 534	1.5	-3 364	1.0100
2000	345 225	3.0	343 858	1.6	1 367	0.9960
2001	352 130	2.0	349 388	1.6	2 742	0.9922
2002	357 412	1.5	355 035	1.6	2 377	0.9933
2003	362 773	1.5	360 737	1.6	2 036	0.9944
2004	368 214	1.5	366 457	1.6	1 757	0.9952

Fonte: UST, calcoli dell'AFF.

NB: valore di «k» inferiori a 1 indicano che, conformemente alla regola del freno all'indebitamento, a partire dal 2000 dovremmo conseguire eccedenze di budget grazie all'andamento congiunturale.

Osservazione tecnica relativa alla valutazione della tendenza del PIL considerata

Oltre alla stima degli introiti fiscali e non fiscali, un elemento chiave della regola del freno all'indebitamento è rappresentato dal fattore congiunturale (fattore «k»), ossia dal quoziente della tendenza del PIL a prezzi costanti e del PIL effettivo calcolato dall'UST. Dato che la tendenza del PIL in Svizzera non è stata *osservata*, ma è il risultato di una *stima*, sia la scelta del metodo di stima della tendenza del PIL sia la scelta del campione di dati considerati rivestiranno un'importanza cruciale. L'Amministrazione federale delle finanze ha proceduto a varie stime, mediante diversi metodi di scomposizione di serie temporali univariate o multivariate. Al momento, è stato adottato il filtro proposto da Hodrick e Prescott (1980, 1997), essenzialmente per i tre motivi seguenti:

- *motivo tecnico*: le caratteristiche tecniche del filtro HP rispondono alle esigenze fissate dalla regola, segnatamente perché consentono di stimare una componente di tendenza a lungo termine a prescindere dai movimenti ciclici della durata di 8-9 anni, ossia della durata media dei cicli congiunturali stimati sulla base dell'analisi dei dati annui pubblicati dall'UST;

- *risultati interpretabili e attendibili*: l'interpretazione dei risultati ottenuti (p. es. ex ante ed ex post) è conforme all'interpretazione corrente che può essere data alla situazione congiunturale;
- *trasparenza*: una volta che si conoscono i parametri, il metodo di calcolo è semplice e può essere replicato.

Vi sono metodi tecnicamente più efficaci (modelli strutturali per le serie temporali, segnatamente grazie al programma STAMP 6.01), che consentono anch'essi di giungere alle stime di una componente tendenziale e congiunturale. Attualmente, si sta esaminando tale metodo, con particolare riguardo alla sua solidità. Benché i risultati (tendenze stimate) possano differire in funzione del metodo, la stima del fattore k varia solo leggermente. La scelta del metodo di scomposizione riveste pertanto un'importanza relativa.

Interpretazione del fattore k

Il valore calcolato per il 2001, ad esempio, può essere interpretato nel modo seguente: nell'anno in questione, secondo le informazioni e le previsioni disponibili, il PIL effettivo a prezzi costanti della Svizzera si situa dello 0,8 per cento al di sopra del trend d'evoluzione a medio termine ($1-0,9922 = 0,78$). Le quattro cifre decimali non sono state riportate per dare un'illusione di precisione, ma perché una modifica della terza cifra decimale determina variazioni per circa 50 milioni di franchi del massimale di spesa secondo la regola del freno all'indebitamento, un'entità tutt'altro che trascurabile.

Applicazione del freno all'indebitamento nei vari scenari

La base del calcolo del *saldo strutturale* è la scomposizione del saldo effettivo presentato nel conto di Stato:

$$\text{Saldo effettivo} = \text{saldo strutturale} + \text{saldo congiunturale} \quad (1)$$

Per definizione, il saldo congiunturale accumulato nel corso di un intero ciclo congiunturale raggiunge un valore zero. I debiti possono provvisoriamente diminuire in periodo di alta congiuntura e aumentare in periodo di bassa congiuntura. Questo equilibrio non si applica tuttavia alle parti strutturali del saldo: in caso di saldi strutturali positivi (negativi), i debiti diminuiscono (aumentano) per tutta la durata di un ciclo congiunturale.

Con il *freno all'indebitamento*, abbiamo adottato un progetto volto a raggiungere un saldo strutturale equilibrato mediante l'aiuto di una regola delle spese iscritta nella Costituzione (cfr. messaggio). La regola delle spese del freno all'indebitamento può quindi anche essere interpretata come modello di calcolo per il saldo strutturale. Una base importante è il fattore congiunturale; esso corrisponde al rapporto fra la tendenza del PIL reale e il PIL reale effettivamente preventivato:

$$k = \text{tendenza del PIL reale} / \text{PIL reale effettivo}$$

Questo fattore congiunturale può essere dedotto dal grafico del numero 3.1 (p. 8) del rapporto supplementare: se la tendenza del PIL è più importante (meno importante) rispetto al PIL effettivo, il fattore k è superiore (inferiore) a 1.

L'allegato 3 presenta i metodi di calcolo del fattore congiunturale, li applica e li interpreta per gli anni 2001-2004.

Il ruolo del fattore congiunturale sta nel correggere le entrate effettive al livello raggiunto approssimativamente in una situazione economica *equilibrata* (pieno sfruttamento delle capacità). Il parallelismo fra il concetto di saldo strutturale e la regola delle spese sussiste di conseguenza.

I calcoli e le simulazioni nel messaggio sul freno all'indebitamento si fondano sul principio secondo cui, per quanto concerne le spese, il conto finanziario non presenta una posizione particolarmente sensibile alla congiuntura, e segnatamente i prestiti all'assicurazione contro la disoccupazione non sono più considerati nel conto finanziario.

In occasione dell'applicazione della regola del freno all'indebitamento per gli anni 2001-2004, è necessario tenere presente che tale condizione non è ancora soddisfatta. Nel calcolo del massimale di spesa conformemente al freno all'indebitamento, i prestiti all'assicurazione contro la disoccupazione sono scorporati come segue⁶:

$$\text{Massimale di spesa} = \frac{[\text{entrate totali stimate} - \text{rimborso dei prestiti}] \times k}{k} \quad (2)$$

⁶ Il progetto di freno all'indebitamento prevede un disciplinamento analogo per gli introiti straordinari da investimenti eccezionali nonché per gli introiti straordinari provenienti dalle regalie e dal rilascio di concessioni; cfr. messaggio p. 4086 segg.

Per quanto riguarda il citato progetto a favore di una politica finanziaria coerente e sostenibile, il rimborso dei prestiti all'assicurazione contro la disoccupazione implica che i massimali di spesa accumulati nel corso di una fase di alta congiuntura devono essere vistosamente corretti al ribasso in modo che i prestiti accordati nel corso della recessione siano nuovamente compensati.

Se la regola conformemente all'equazione (2) fosse rigorosamente rispettata, il saldo effettivo sarebbe unicamente congiunturale. Tale constatazione può essere formalmente rappresentata come segue:

$$\text{entrate effettive} - \text{massimale di spesa} = \text{saldo congiunturale} \quad (3)$$

Attualmente, le spese conformemente al preventivo e al piano finanziario non corrispondono ancora a questo massimale, per cui ne risulta la seguente equazione:

$$\text{entrate effettive} - \text{spese effettive} = \text{saldo effettivo} \quad (4)$$

Oltre a una parte congiunturale, questo saldo effettivo può contenere anche una parte strutturale (cfr. equazione (1)). La differenza fra l'equazione (4) e (3) dà così il seguente saldo strutturale:

$$\begin{aligned} & [\text{entrate effettive} - \text{spese effettive}] \\ & - [\text{entrate effettive} - \text{massimale di spesa}] \\ & = \text{saldo strutturale} \quad (5) \end{aligned}$$

O più semplicemente:

$$\text{massimale di spesa} - \text{spese effettive} = \text{saldo strutturale} \quad (6)$$

In base alle stime del fattore congiunturale (allegato 3), è ora possibile calcolare il massimale di spesa conformemente al freno all'indebitamento per il periodo 2001-2004 e dedurne i saldi strutturali che la regola implica, fatta eccezione dei rimborsi dei prestiti all'assicurazione contro la disoccupazione.

Tabella 15

Anno	Fattore «k»	rAD*	Entrate (senza rAD)*	Massimale di spesa secondo il freno all'indebitamento (FI)	Spese previste nel preventivo e nel piano finanziario	Saldo strutturale secondo il FI	Saldo congiunturale delle entrate fiscali secondo il FI
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)-(5)	(7)=(3)-(4)
2001	0.9922	1150	47 774	47 401	48 906	-1505	373
2002	0.9933	1250	49 729	49 396	50 774	-1378	333
2003	0.9944	450	55 438	55 128	54 760	368	310
2004	0.9952	0	57 444	57 168	56 160	1008	276

* rAD: Rimborso dei prestiti all'assicurazione contro la disoccupazione.

Fonte: Calcoli AFF.

La precisione delle cifre menzionate deve tuttavia essere considerata con prudenza: come già evidenziato, a partire dal secondo anno la valutazione della congiuntura è molto incerta. Qualsiasi metodo di calcolo *ex ante* del saldo strutturale così come lo stesso piano finanziario classico sono condizionati da queste difficoltà di previsione.

A tale proposito, è opportuno sottolineare che il freno all'indebitamento è stato sviluppato come uno strumento per il *preventivo* (orizzonte temporale di un anno).

Come interpretare il *criterio del freno all'indebitamento* del numero 6 e a quale contesto si applicano i calcoli del saldo strutturale del numero 3? Il vero criterio del freno all'indebitamento è il massimale di spesa conformemente al meccanismo descritto nel messaggio: il criterio è soddisfatto qualora – date le entrate (stimate) – le spese previste *non superino il massimale di spesa conformemente al freno all'indebitamento*. In altre parole: se il freno all'indebitamento fosse in vigore, un preventivo corrispondente sarebbe conforme alla Costituzione. In base alle precedenti considerazioni, questo criterio equivale all'esigenza di un *saldo strutturale non negativo*.

Possiamo distinguere tre casi:

- 1) Le *spese pianificate* sono *più elevate* rispetto al *massimale di spesa* che risulta dal freno all'indebitamento: per il periodo occorre prendere in considerazione un deficit strutturale, per cui l'indebitamento cresce a medio termine.
- 2) Le *spese pianificate* *corrispondono* al *massimale di spesa* che risulta dal freno all'indebitamento: in questo caso la regola delle spese è rigorosamente rispettata, il saldo strutturale è nullo - il margine di manovra della politica finanziaria è interamente esaurito.
- 3) Le *spese pianificate* sono *inferiori* rispetto al *massimale di spesa* che risulta dal freno all'indebitamento: in questo scenario, il criterio del freno all'indebitamento è in un certo qual modo più che soddisfatto e rimane un margine di manovra di politica finanziaria sotto forma di eccedenza strutturale. Se il freno all'indebitamento fosse in vigore, quest'eccedenza strutturale potrebbe essere utilizzata unicamente per rimborsare i debiti⁷.

Il saldo strutturale influisce sull'efficacia della regola *prima* dell'introduzione del freno all'indebitamento? In altri termini: *un saldo strutturale equilibrato è una condizione imperativa per l'introduzione del freno all'indebitamento*? Da un punto di vista strettamente tecnico la risposta è: *no*. L'efficacia della regola dipende unicamente del rispetto della regola stessa. La presenza di un volume importante di deficit strutturali precedenti all'introduzione della regola non rappresenterebbe un problema per «l'effettività» di quest'ultima, ma implicherebbe costi elevati in occasione dell'introduzione del meccanismo: a quel momento, le finanze federali dovrebbero essere sottoposte a una cura radicale per evitare che il massimale del freno all'indebitamento venga superato - il saldo strutturale dovrebbe essere soppresso nel corso di un periodo contabile mediante riduzioni drastiche delle spese o aumenti delle entrate.

2533

⁷ Secondo il nostro progetto di freno all'indebitamento, differenze fra le spese effettive e il massimale di spesa conformemente alla regola possono essere computate al fondo di compensazione (ed essere quindi riportate a periodi contabili successivi) unicamente nel caso in cui queste differenze non erano state pianificate al momento dell'elaborazione del preventivo (in particolare: errori di valutazione delle entrate o obiettivi mancati per quanto riguarda le spese). I casi in cui il Parlamento si distanzia *volontariamente* dal massimale di spesa conformemente alla regola – verso l'alto (decisione di una maggioranza qualificata) o verso il basso come nella fattispecie – non influiscono sul fondo di compensazione e non producono un effetto diretto e duraturo sui debiti.