

04.080

**Messaggio
relativo al programma di sgravio 2004 delle finanze della
Confederazione (PSg 04)**

del 22 dicembre 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo i disegni relativi alla legge federale sul programma di sgravio 2004 (PSg 04), alla modifica dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente le domande di crediti d'impegno per acquisti di fondi o per costruzioni e al decreto federale che approva la modifica dell'ordinanza che stabilisce le tasse e le indennità riguardanti gli esami federali per le professioni mediche.

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

22 dicembre 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'abbattimento dei deficit strutturali entro il 2007 è uno degli obiettivi principali del Consiglio federale per la corrente legislatura. La garanzia di un bilancio in equilibrio nell'arco di un periodo congiunturale è prescritta dal freno all'indebitamento ancorato nella Costituzione federale e dovrebbe contribuire a riportare l'economia svizzera sui binari della crescita sostenibile.

Già nel messaggio relativo al programma di sgravio 2003 (PSg 03), il Consiglio federale affermava che per un equilibrio duraturo del bilancio della Confederazione ai sensi del freno all'indebitamento sarebbero state indispensabili ulteriori misure di risanamento. Nel seguito il Governo ha approvato una strategia di risanamento fondata su tre pilastri. A medio e lungo termine occorre ristabilire l'equilibrio di bilancio per mezzo di incisivi progetti di riforma nei singoli settori di compiti. Al fine di conseguire i necessari alleggerimenti bisogna adottare a breve termine un PSg 04 aggiuntivo nonché un piano di rinuncia a determinati compiti (PRC) i cui obiettivi principali sono le spese di funzione (spese per il personale, spese per beni e servizi, spese d'investimento).

Il PSg 04 riguarda essenzialmente le uscite e, paragonato al PSg 03, contiene meno misure che sono però di gran lunga più proficue. L'accento principale è posto sui sei grandi settori di compiti della Confederazione (previdenza sociale, trasporti, difesa nazionale, formazione e ricerca, agricoltura e alimentazione, relazioni con l'estero) e su misure relativamente semplici e attuabili in tempi brevi. Sul fronte delle entrate, le misure si limitano a un'intensificazione dell'attività di controllo nell'ambito dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta federale diretta.

Rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004, con le misure proposte nel PSg 04 entro il 2008 il bilancio della Confederazione sarà migliorato di quasi due miliardi. Questo volume di alleggerimento è necessario per eliminare il deficit strutturale conformemente all'articolo 40a della legge sulle finanze della Confederazione. A lungo termine, anche con il PSg 04 l'equilibrio di bilancio strutturale non è garantito, dato che esistono già numerosi progetti politici pendenti che potrebbero comportare maggiori oneri. Ciononostante il PSg 04 permette di limitare tra il 2004 e il 2008 la crescita annua delle uscite mediamente al 2,2 per cento. Paragonato con gli anni Novanta, questo tasso di crescita risulta pressoché dimezzato. La maggiore crescita delle uscite si registra nei settori delle finanze e delle imposte (5,2 %) e della previdenza sociale (3,1 %). A breve termine questi settori non possono essere influenzati o lo possono essere solo limitatamente. Il settore della formazione e della ricerca è considerato in generale un settore di compiti importante per il potenziale di crescita futura ed è l'unico con un tasso di crescita superiore alla media (3,0 %). Anche il settore dei trasporti (1,9 %) registrerà nei prossimi anni una crescita reale, mentre gli altri settori di compiti segneranno una stabilizzazione in termini reali o addirittura una riduzione nominale. Il PSg 04 rispecchia quindi le priorità fissate dal Consiglio federale e dal Parlamento ed evidenzia in modo molto chiaro che investimenti nella formazione e ricerca volti a promuovere la crescita, da un lato, e investimenti in infrastrutture efficienti per i

trasporti nonché volti al mantenimento della sicurezza sociale quale presupposto per la stabilità politica e sociale, dall'altro, rivestiranno un ruolo di primaria importanza nell'ambito delle finanze federali anche nei prossimi anni.

Per quanto riguarda le ripercussioni congiunturali, il PSg 04 giunge al momento opportuno. Infatti, dopo un 2002 e un 2003 caratterizzati da tassi di crescita al ribasso o all'insegna della stagnazione, all'inizio del 2004 si è delineata un'inversione di tendenza. La ripresa iniziata nel 2004 dovrebbe proseguire anche nei prossimi anni nonostante lo snellimento graduale della politica finanziaria e monetaria. Sotto il profilo congiunturale non sussiste pertanto motivo per rinviare ulteriormente queste misure di risanamento.

Fino al 2010, senza PSg 03 e PSg 04 i debiti della Confederazione crescerebbero di 25 miliardi, con tutte le ripercussioni negative su economia e crescita. Infatti, la progressione di debiti e interessi passivi restringe le possibilità dello Stato di far fronte ai propri compiti centrali e innesca a lungo termine un vortice di debiti. Uno sfrenato aumento dei debiti apre inoltre de facto la strada a futuri aumenti di imposte. Il timore di questi aumenti soffoca l'attività d'investimento, riduce la competitività internazionale della piazza finanziaria svizzera e frena il consumo privato. Quali inevitabili conseguenze risulterebbero tassi di crescita ristagnanti e una maggiore riduzione rispettivamente il trasferimento di posti di lavoro all'estero. In questo confronto, le conseguenze simulate dall'istituto di economia BAK Basel Economics di un programma di sgravio che ponga l'accento sulle uscite sono relativamente modeste. Sempre fino al 2010 il livello del PIL reale risulta inferiore di 0,2 punti percentuali rispetto al valore di riferimento senza il PSg 04; i tassi di crescita annui in termini reali del PIL restano pertanto praticamente invariati (-0,03 punti percentuali). Nel periodo di osservazione, il numero di persone occupate aumenta di 140 000 unità anziché di 150 000 (senza PSg), per cui nel 2010 la quota dei disoccupati diminuisce in misura minore (0,2 punti percentuali) assestandosi al 2,5 per cento (anziché al 2,3 %). Complessivamente, il PSg 04 si ripercuote solo minimamente sulla crescita e sull'occupazione; altri effetti, quali ad esempio la situazione economica mondiale, rivestono un ruolo più importante. Accanto alla rinuncia a misure di risanamento, vale a dire alla sfrenata crescita del debito e al risanamento sul fronte delle uscite, la terza possibilità è data da provvedimenti nella parte delle entrate. L'istituto di economia BAK Basel Economics ha simulato anche un aumento dell'imposta sul valore aggiunto. In relazione alla crescita e all'occupazione un simile aumento ha dato risultati peggiori che non l'attuazione del PSg 04.

Per l'attuazione del PSg 04 vengono sottoposti, per approvazione, tre atti legislativi: il principale è la legge federale sul PSg 04. In qualità di atto mantello, essa comprende tutte le modifiche di legge necessarie per l'attuazione delle misure di risparmio. Inoltre, la legge federale sul PSg 04 contiene un mandato di risparmio destinato al Consiglio federale che contiene tutte le misure che possono essere adottate senza modifiche legislative (atto legislativo A). La modifica della legge sui PF, proposta nel quadro del PSg 04, richiede inoltre l'adeguamento dell'ordinanza concernente le domande di crediti d'impegno per acquisti di fondi o per costruzioni. Questa modifica di ordinanza deve essere decisa dall'Assemblea federale e viene

presentata con il presente messaggio (atto legislativo B). Il terzo atto legislativo riguarda, unitamente al PRC, un ulteriore pilastro della strategia di risanamento del Consiglio federale: la modifica dell'ordinanza che stabilisce le tasse e le indennità riguardanti gli esami federali per le professioni mediche, prevista nel quadro del PRC, e che deve essere approvata dall'Assemblea federale (atto legislativo C).

Complessivamente, i presenti atti legislativi non possono garantire a lungo termine l'equilibrio di bilancio. Questo obiettivo può essere raggiunto soltanto con una rigorosa determinazione delle priorità, con una coerente rinuncia a progetti non finanziabili e attuando rapidamente riforme di sistema che hanno lo scopo di limitare la crescita delle uscite a una portata finanziabile a lungo termine nei settori di compiti che evolvono in modo particolarmente dinamico. Ciononostante, il PSg 04 costituisce una colonna portante per la realizzazione della strategia di risanamento del Consiglio federale ed è indispensabile per porre in essere l'eliminazione del deficit strutturale prescritta dalla legge sulle finanze della Confederazione.

Indice

Compendio	660
1 Punti essenziali del progetto	666
1.1 Situazione politico-finanziaria iniziale	666
1.1.1 Calo delle entrate nel 2002 e Programma di sgravio 2003 (PSg 03)	666
1.1.2 Prospettive economiche	668
1.1.3 Evoluzione delle entrate	669
1.1.4 Nuove decisioni in materia di entrate e uscite	670
1.1.5 Necessità di appuramento	671
1.2 Strategia di risanamento e principi materiali del programma di sgravio 2004	672
1.2.1 Strategia di risanamento	672
1.2.2 Principi materiali del PSg 04	674
1.3 Risultati della procedura di consultazione	676
1.3.1 Consultazione preliminare dei Cantoni	676
1.3.2 Procedura di consultazione in forma di conferenza	677
1.3.3 Conclusioni del Consiglio federale	682
2 Descrizione particolareggiata del progetto	682
2.1 Legge federale sul programma di sgravio 2004	683
2.1.1 Indennità all'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI)	683
2.1.2 Cooperazione allo sviluppo	685
2.1.3 Difesa nazionale	687
2.1.4 Scuole universitarie	695
2.1.5 Riduzione delle riserve del Fondo nazionale svizzero mediante modifica della prassi contabile per il promovimento di progetti	699
2.1.6 Ricerca (Promovimento dell'innovazione)	702
2.1.7 Assicurazione militare	704
2.1.8 Assicurazione contro la disoccupazione	707
2.1.9 Settore asilo e rifugiati	710
2.1.10 Costruzione delle strade nazionali	714
2.1.11 Manutenzione delle strade nazionali	717
2.1.12 Contributi generali a favore delle strade e perequazione finanziaria	719
2.1.13 Convenzione sulle prestazioni Confederazione – FFS SA	720
2.1.14 Traffico viaggiatori regionale (TVR) / Imprese di trasporto concessionarie (ITC)	722
2.1.15 Agricoltura	726
2.2 Ulteriori misure di sgravio	730
2.2.1 Altri ambiti del settore relazioni con l'estero	730
2.2.2 Diverse riduzioni nei settori del DDPS (settore «Difesa» non compreso)	732
2.2.3 5ª revisione AI	735
2.2.4 Revisione LAMal	738
2.2.5 Nuovo sistema di finanziamento per i grandi progetti ferroviari	740
2.2.6 Misure di sgravio nel settore salariale e in quello della previdenza del personale	742
	663

2.2.7	Intensificazione delle attività di controllo nell'ambito dell'imposta federale diretta e dell'imposta sul valore aggiunto	744
2.2.8	Sgravio per il servizio del debito	745
2.3	Piano di rinuncia a determinati compiti (PRC)	745
2.3.1	Concetto	745
2.3.2	Tasse e indennità riguardanti gli esami federali per le professioni mediche	749
2.4	Spiegazioni delle modifiche di legge	752
2.4.1	Legge federale sul programma di sgravio 2004	752
2.4.1.1	Legge federale del 24 marzo 1995 sullo statuto e sui compiti dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (LIPI)	752
2.4.1.2	Legge sui PF del 4 ottobre 1991	753
2.4.1.3	Legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali	757
2.4.1.4	Legge federale del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli oli minerali (LIOM)	757
2.4.1.5	Legge federale del 19 giugno 1992 sull'assicurazione militare (LAM)	758
2.4.1.6	Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione del 25 giugno 1982 (LADI)	759
2.4.2	Ordinanza dell'Assemblea federale del 18 giugno 2004 concernente le domande di crediti d'impegno per acquisti di fondi o per costruzioni	760
2.4.3	Decreto federale concernente l'approvazione della modifica dell'ordinanza del 12 novembre 1984 che stabilisce le tasse e le indennità riguardanti gli esami federali per le professioni mediche	760
3	Ripercussioni	761
3.1	Ripercussioni sulle finanze e sul personale	761
3.1.1	Ripercussioni sulla Confederazione	761
3.1.2	Ripercussioni sui Cantoni	763
3.1.2.1	Ripercussioni sull'insieme dei Cantoni	763
3.1.2.2	Ripercussioni sui singoli Cantoni	764
3.1.3	Ripercussioni sulla NPC	765
3.1.3.1	Settori di compiti interessati	765
3.1.3.2	Considerazioni di fondo sul rapporto tra PSg 04 e bilancio globale NPC	766
3.1.3.3	Ripercussioni dei singoli provvedimenti	767
3.1.3.4	Finanziamento speciale traffico stradale	769
3.2	Ripercussioni sulla crescita e sull'occupazione	770
4	Rapporto con il programma di legislatura	774
5	Aspetti giuridici	774
5.1	Costituzionalità e legalità	774
5.2	Forma dell'atto	774

Allegati 1: Programma di sgravio 2004: panoramica delle misure	775
Allegati 2: Ripercussioni sui singoli Cantoni	777
Allegati 3: Partecipanti alla consultazione	780
A Legge federale sul programma di sgravio 2004 (PSg 04)	783
B Ordinanza dell'Assemblea federale concernente le domande di crediti d'impegno per acquisti di fondi o per costruzioni	789
C Decreto federale che approva la modifica dell'ordinanza che stabilisce le tasse e le indennità riguardanti gli esami federali per le professioni mediche	791

Messaggio

- 1** **Punti essenziali del progetto**
- 1.1** **Situazione politico-finanziaria iniziale**
- 1.1.1** **Calo delle entrate nel 2002 e Programma di sgravio 2003 (PSg 03)**

L'evoluzione delle finanze federali degli ultimi cinque anni è caratterizzata da una netta svolta. Il programma di stabilizzazione 1998 e la dinamica ascendente dell'economia, sostenuta peraltro dai mercati finanziari, hanno consentito, verso la fine degli anni Novanta, di eliminare gradualmente il deficit del conto finanziario e di chiudere il conto 2000 con un risultato positivo. Nella seconda metà del 2002 si è verificato un crollo vero e proprio delle entrate che ha provocato un disavanzo d'esercizio di 3,3 miliardi in luogo del pareggio dei conti. Rispetto al preventivo, le entrate sono calate di circa 3,5 miliardi. Dato che era di natura chiaramente strutturale, questo calo ha avuto anche ripercussioni sulle stime delle entrate per gli anni successivi sicché nel piano finanziario per l'anno 2006, la stima delle entrate al lordo ha dovuto essere ritoccata verso il basso di 7,5 miliardi.

La vasta portata di questa svolta è dimostrata anche dal fatto che, dal 2001 al 2003, il bilancio si è chiuso ogni anno con una flessione delle entrate, cosa che non succedeva più dal 1950. Il deficit accumulato dalla Confederazione in quei tre anni è stato di circa otto miliardi, che sale addirittura a 11 se si considerano i prestiti come anticipo per il Fondo FTP.

Di colpo, agli occhi della coscienza collettiva, la Svizzera, in quanto Paese modello sotto il profilo politico-finanziario, ha perso la sua posizione di testa finendo nella zona centrale della classifica degli Stati europei. Dal 1990 la quota di indebitamento degli enti pubblici è quasi raddoppiata, crescendo a un ritmo superiore rispetto ai valori medi riscontrati dagli altri Stati membri dell'OCSE. Soltanto in Francia, Germania e Giappone si è registrato un indebitamento percentuale maggiore. In particolare le piccole economie nazionali europee conseguono risultati migliori dei nostri. In questo periodo il nostro Paese ha registrato altresì il più elevato tasso di incremento dell'aliquota fiscale, la quale si trovava comunque già ai livelli più bassi. Questo indicatore riflette le debolezze in ordine alla crescita dell'economia svizzera.

Oltre la metà dell'aumento del debito è imputabile alla Confederazione che, dal 1990, ha conseguito un'eccedenza soltanto due volte (1990, 2000)¹. In questo periodo la crescita del PIL nominale è stata del 2,2 per cento, mentre le uscite della Confederazione sono cresciute annualmente del quattro per cento. È quindi assolutamente necessario invertire questa tendenza, poiché non è possibile prendere in seria considerazione né un ulteriore indebitamento né un giro di vite fiscale.

Dal 2003 la più importante base istituzionale della politica finanziaria della Confederazione è costituita dal freno all'indebitamento, che prescrive un bilancio in equilibrio nell'arco di un intero ciclo congiunturale. Nel 2003, questo strumento ha spinto il Consiglio federale a elaborare in tempo record un PSg 04, che le Camere

¹ Non sono considerati gli anni 1998 e 2002, in cui la Confederazione ha registrato un'eccedenza solo grazie alla vendita delle azioni Swisscom.

federali hanno approvato nella sessione invernale operando solo tagli di modesta entità. Con riferimento all'anno 2006, il suddetto programma consente di ottenere sgravi per circa tre miliardi, di cui 2,7 miliardi sul fronte delle uscite e 0,3 miliardi su quello delle misure relative alle entrate.

Dal piano finanziario 2004–2006 al piano finanziario per la legislatura 2005–2007 (in miliardi)

	P 2005	PF 2006	PF 2007
Entrate			
PF del 30 settembre 2002	57,7	60,0	
Calo delle entrate	-7,0	-7,5	
IVA più bassa per l'AI ¹	-0,4	-0,6	
PSg 03 (in particolare imposta sul tabacco)	+0,3	+0,3	
Referendum pacchetto fiscale	+1,0	+0,9	
PFL del 25 febbraio 2004	51,6	53,1	55,3
Uscite			
PF del 30 settembre 2002	58,3	61,0	
Finanze e imposte ²	-2,1	-2,7	
PSg 03	-1,8	-2,7	
PFL del 25 febbraio 2004	54,4	55,6	57,1

¹ Il piano finanziario del 30 settembre 2002 si basava ancora sul presupposto che l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto a favore del risanamento dell'assicurazione per l'invalidità sarebbe stato dell'uno per cento. Successivamente il Parlamento lo ha ridotto allo 0,8 per cento.

² Questa diminuzione nel settore Finanze e imposte è riconducibile per due terzi circa alla flessione delle entrate, che sul versante delle uscite si è ripercossa con minori parti di terzi alle entrate della Confederazione. Circa un terzo del calo è spiegabile con il fatto che nel piano finanziario del 30 settembre 2002 si era ritenuto che la Confederazione avrebbe perso le proprie quote alle entrate dell'imposta sul valore aggiunto per il finanziamento delle assicurazioni sociali.

A seguito della flessione delle entrate del 2002 era ormai chiaro che, contrariamente alle ipotesi iniziali, il bilancio non sarebbe stato strutturalmente in equilibrio al momento dell'introduzione del freno all'indebitamento. Dato che per ragioni di politica congiunturale il deficit strutturale non poteva essere eliminato in un solo colpo, il Consiglio federale ha deciso di effettuare il risanamento in due tappe. Nell'articolo 40a della legge federale sulle finanze della Confederazione² (LFC), contestualmente al PSg 03 ha quindi sottoposto al Parlamento un cosiddetto piano di abbattimento del debito, approvato nella sessione invernale del 2003. Secondo questo piano, il disavanzo strutturale delle finanze federali deve essere eliminato al più tardi entro la fine del 2007; tuttavia, nel 2004 esso può ammontare al massimo a tre miliardi, nel 2005 a due miliardi e nel 2006 a un miliardo.

Con il presente messaggio il Consiglio federale indica l'impostazione della seconda tappa di risanamento. I principi della sua strategia sono illustrati nel capitolo 1.2. Dapprima vengono esposte le ipotesi concernenti lo sviluppo economico, che sono alla base del piano di risanamento (cap. 1.1.2), le conseguenze che ne derivano per

le stime delle entrate (cap. 1.1.3) come pure i cambiamenti intervenuti nella situazione iniziale del risanamento anche a seguito delle diverse decisioni prese sul fronte delle entrate e su quello delle uscite (cap. 1.1.4). Dopodichè è possibile dedurre il fabbisogno di correttivi sino al 2007/2008, visto nell'ottica attuale (cap. 1.1.5).

1.1.2 Prospettive economiche

Il punto di partenza della seconda tappa di risanamento è costituito dal piano finanziario del 24 settembre 2004 per il periodo 2006–2008. Lo scenario su cui si basa il piano finanziario è caratterizzato da uno sviluppo economico equilibrato negli anni in questione e in linea con le possibilità di crescita dell'economia svizzera, affiancato da un tasso di disoccupazione in calo e da tassi di rincaro e tassi d'interesse in lieve aumento ma comunque bassi.

Indicatori economici 2005–2008 (in %)

	P 2005	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Crescita reale del PIL	2,3	1,8	1,8	1,8
Rincaro	1,0	1,5	1,5	1,5
Tasso d'interesse obbligazioni della Confederazione	3,4	3,5	3,5	3,5

Nel complesso permangono ottimistiche anche le previsioni sullo sviluppo dell'economia, pubblicate dopo l'approvazione del piano finanziario 2006–2008. È convinzione diffusa che la situazione economica internazionale resterà favorevole e che la ripresa della congiuntura in Svizzera proseguirà. Alcuni istituti prevedono comunque che già nel 2005 potremmo avere nuovamente un indebolimento della dinamica di crescita dell'economia svizzera. Tutti convengono però che, negli ultimi mesi, i rischi negativi per lo sviluppo economico dei prossimi anni sono diminuiti.

Vista la situazione da questa prospettiva, le ipotesi formulate per lo scenario economico che sta alla base del piano finanziario sono piuttosto ottimistiche e possono essere definite realistiche. Per gli esperti non vi è alcun dubbio che nei prossimi anni la Svizzera approfitterà delle favorevoli previsioni congiunturali dei Paesi dell'OCSE. Nell'Unione Europea, la crescita si è lievemente vivacizzata nel primo semestre del 2004. La congiuntura dovrebbe ulteriormente consolidarsi grazie alla ripresa della domanda interna, che attualmente è ancora contenuta, e agli impulsi dall'estero. Negli USA, la ripresa economica ha subito un rallentamento dovuto all'attenuazione degli impulsi della politica monetaria e di quella fiscale. Cionondimeno, essa dovrebbe rimanere ai livelli attuali, ossia robusta e sostenuta da diversi fattori, anche grazie alla crescente occupazione. Il Giappone, infine, dopo anni di lenta attività economica registra un considerevole aumento della crescita, che poggia tra l'altro su fondamenta più robuste di quelle degli anni Novanta.

La ripresa economica si è confermata nel primo semestre del 2004 anche in Svizzera. Rispetto all'anno precedente, si constata un miglioramento del quadro dei consumi e dello sfruttamento della capacità produttiva dell'industria. L'occupazione, invece, non risente ancora degli effetti della ripresa. È da presumere che a medio termine la crescita sfrutti tutto il suo potenziale. La Svizzera non approfitterà solo dello sviluppo positivo degli altri Paesi, ma anche dell'effetto di recupero dopo un

periodo di debole congiuntura durato dal 2001 al 2003. Se l'attuale indebolimento del prezzo del petrolio si rivelasse duraturo, il rincaro sarà presumibilmente modesto. Dopo il minimo storico raggiunto nel 2003, i tassi d'interesse saliranno di nuovo gradualmente, seppure in misura moderata.

Nello scenario ipotizzato si inseriscono però anche diversi fattori di incertezza. Ad esempio, in alcuni Paesi europei la congiuntura, in particolare quella interna, è ancora zoppicante. Questo vale soprattutto per la Germania che, essendo la più importante economia nazionale, influenza in misura significativa lo sviluppo nell'Unione Europea. Un ulteriore rischio è dato da un nuovo aumento dei prezzi del petrolio. Tuttavia, tale aumento non potrà praticamente compromettere la ripresa attuale, poiché i tassi d'interesse reali a lungo termine saranno ancora bassi e continueranno a sostenere la crescita economica mondiale. Un altro fattore di rischio è rappresentato dalla volatilità del corso del dollaro: un ribasso forte e irregolare della moneta americana nei confronti dell'euro e del franco svizzero non è da escludere e provocherebbe una riduzione delle esportazioni svizzere.

1.1.3 Evoluzione delle entrate

Le ipotesi sullo sviluppo economico costituiscono una base importante per le stime delle entrate. Per quanto riguarda le entrate fiscali, le aspettative del nuovo piano finanziario del 24 settembre 2004 sono leggermente più ottimistiche rispetto al piano finanziario di legislatura. Ciò ha comportato, segnatamente per l'imposta federale diretta e l'imposta sul valore aggiunto, una correzione delle stime verso l'alto per un importo complessivo compreso tra i 0,7 e i 0,8 miliardi l'anno. D'altra parte le stime per le tasse di bollo e i redditi da capitale sono state abbassate di 0,2–0,3 miliardi (vedi in proposito anche la tabella nel cap. 1.1.5 «Dal piano finanziario di legislatura 2005–2007 al piano finanziario 2006–2008»).

Tra il 2004 e il 2008 le entrate complessive della Confederazione cresceranno quindi complessivamente di 8,7 miliardi, ossia mediamente del 4,3 per cento l'anno (tralasciando diversi fattori speciali come l'aumento della TTPCP, l'imposta sul tabacco, la compensazione della progressione a freddo). In questo confronto la crescita economica media supposta è del 3,3 per cento l'anno, cosicché l'elasticità di gettito ammonta a 1,3. L'aumento delle entrate dipendenti dalla congiuntura appare così a prima vista relativamente alto.

A queste constatazioni bisogna controbattere che le entrate sono stimate sia secondo un approccio dall'alto al basso («top-down») sia secondo un approccio dal basso all'alto («bottom-up»). Secondo quest'ultimo approccio, la stima è eseguita separatamente per ogni entrata, ciò che permette di tener conto del maggior numero possibile di fattori importanti per l'andamento delle singole entrate. Nell'approccio top-down l'attenzione è rivolta alle entrate complessive. Analisi econometriche hanno mostrato che è ammissibile e ragionevole presupporre, a medio e lungo termine, un'elasticità pari a uno, ciò che significa una crescita delle entrate dell'uno per cento in caso di aumento del prodotto interno lordo dell'uno per cento. Tuttavia, certi anni possono senz'altro presentare differenze rispetto a questo valore indicativo. Innanzitutto l'ipotesi di un'elasticità pari a uno vale soltanto per le variazioni delle entrate complessive, che sono in relazione con l'attività economica. In secondo luogo i mutamenti strutturali, come ad esempio le riduzioni o gli aumenti d'imposta, generano rispettivamente maggiori o minori entrate, le quali modificano pure l'elasticità.

Infine le entrate di un determinato anno includono sempre anche elementi casuali, segnatamente in caso di problemi di delimitazione alla fine dell'anno.

Alla luce di queste restrizioni, la funzione dell'approccio top-down dev'essere vista principalmente come un metodo che permette, secondo considerazioni di plausibilità, di verificare la qualità dell'approccio bottom-up. Se si trova all'interno dell'intervallo di affidamento dell'approccio top-down, il risultato dell'approccio bottom-up per le entrate complessive ottiene una conferma indiretta. Tralasciando i fattori speciali, le entrate stimate per i prossimi anni si trovano all'interno dell'intervallo di affidamento. La strategia di stima prescelta è difendibile anche in considerazione del fatto che, in passato, nelle fasi di ripresa le stime delle entrate sono state tendenzialmente piuttosto prudenti.

1.1.4 Nuove decisioni in materia di entrate e uscite

I ritocchi necessari contenuti nel messaggio concernente il PSg 03³ e il piano finanziario di legislatura del 25 febbraio 2004⁴ partivano ancora dal presupposto che i tre oggetti in votazione il 16 maggio 2004 (pacchetto fiscale, finanziamento dell'AI, 11^a revisione dell'AVS) sarebbero stati accettati. Il triplice NO lascia ora i suoi segni nel piano finanziario 2006–2008 sia dalla parte delle entrate sia dalla parte delle uscite, ancorché in due direzioni (vedi in proposito anche la tabella nel cap. 1.1.5 «Dal piano finanziario di legislatura 2005–2007 al piano finanziario 2006–2008»): il no all'aumento dell'imposta sul valore aggiunto per l'AI, che avrebbe compreso una quota della Confederazione di circa 400 milioni, accresce la necessità di intervento. D'altra parte, a causa della reiezione del progetto sull'imposizione della famiglia, dal 2007 la Confederazione avrà circa 1,1 miliardi in più a disposizione. Alla base di queste considerazioni vi è l'ipotesi che eventuali progetti consecutivi non si ripercuotano più sul bilancio della Confederazione nel presente periodo di legislatura⁵.

Anche l'aumento dell'imposta sul tabacco di 50 centesimi al pacchetto, deciso dal Consiglio federale con effetto al 1° ottobre 2004, produce un leggero miglioramento della situazione. Dato che nel piano finanziario di legislatura era previsto un aumento di soli 20 centesimi per pacchetto di sigarette, nel nuovo piano finanziario le stime delle entrate sono corrette verso l'alto per circa 150 milioni. Per contro, dal 2007 e soprattutto dal 2008 vi saranno importanti minori entrate, poiché la compensazione della progressione a freddo dovrà essere presumibilmente anticipata di un anno rispetto a quanto originariamente previsto.

Sono da prevedere maggiori uscite per la riduzione dei premi nel settore dell'assicurazione malattie. Nel piano finanziario 2006–2008 (escluso PSg 04) vengono ipotizzati una quota di sfruttamento media da parte dei Cantoni dell'87 per cento e un aumento del limite di spesa di 200 milioni dal 2005 per il finanziamento dell'obiettivo sociale, rispettivamente di altri modelli. Uscite leggermente superiori sono previste nel settore dei trasporti, ciò che è riconducibile essenzialmente a tre fattori: un leggero aumento delle entrate dovute alla TTPCP, che vanno per due terzi

³ FF 2003 4857

⁴ FF 2004 969

⁵ Tale ipotesi non è vera per il nuovo progetto di finanziamento in favore dell'AI, che dovrebbe venir sottoposto alle Camere federali nel 2005. Dato che non sono però più previste quote per la Confederazione, questo progetto non ha alcun influsso sul fabbisogno di appuramento.

al Fondo FTP, le misure nel settore della sicurezza aerea e l'aumento delle quote dei proventi della tassa attribuite alle emittenti locali e regionali di radiodiffusione, previsto nella legge federale del 21 giugno 1991⁶ sulla radiotelevisione (LRTV). Grazie a una politica budgetaria restrittiva, le spese negli altri settori di compiti rimangono ai valori del piano finanziario di legislatura.

1.1.5 Necessità di appuramento

Nella seguente tabella vengono nuovamente riassunte le variazioni descritte nei capitoli 1.1.3 e 1.1.4, come risultano dall'adozione nel mese di febbraio del 2004 del piano finanziario di legislatura 2005–2007. Essa è nel contempo la base per gli appuramenti necessari negli anni 2006–2008 presentati più in avanti.

Dal piano finanziario di legislatura 2005–2007 al piano finanziario 2006–2008 (in miliardi)

	P 2005	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Entrate				
PFL del 25 febbraio 2004	51,6	53,1	55,3	
Risultati della votazione del 16 maggio 2004	-1,5	-1,5	-0,9	
Nuove stime / misure discrezionali	+0,6	+0,8	+0,5	
Preventivo 2005 / PF del 24 settembre 2004 (escl. PSg 04)	50,7	52,4	54,9	56,6
Uscite				
PFL del 25 febbraio 2004	54,4	55,6	57,1	
Tagli nel preventivo 2005	-0,9			
Finanze e imposte ¹	-1,5	-1,6	-1,6	
No all'11 ^a revisione dell'AVS	+0,1	-0,1	+0,2	
Riduzioni dei premi LAMal	+0,3	+0,3	+0,4	
Trasporti	+0,1	+0,1	+0,1	
Preventivo 2005/PF del 24 settembre 2004 (escl. PSg 04)	52,5	54,3	56,2	57,9

¹ La flessione nelle Finanze e imposte è il risultato di due sviluppi opposti: da una parte le uscite diminuiscono in seguito ai costi leggermente inferiori per gli interessi passivi nonché alla reiezione del progetto di finanziamento dell'assicurazione per l'invalidità (2005: -1,7 miliardi; 2006: -2,0 miliardi; 2007: -2,2 miliardi); d'altra parte le correzioni delle stime delle entrate per ragioni economiche nonché la bocciatura del progetto sull'imposizione della famiglia comportano una quota cantonale più alta alle entrate della Confederazione (2005: +0,2 miliardi; 2006: +0,4 miliardi; 2007: +0,6 miliardi).

Come dimostra la seguente tabella, esiste ancora un notevole fabbisogno di risanamento. Per eliminare il deficit strutturale sono necessari, fino al 2007, miglioramenti di bilancio dell'ordine di grandezza di almeno 1,7 miliardi. In tal modo la situazione di bilancio della Confederazione migliorerebbe rispetto al piano finanziario di legislatura 2005–2007 di circa 0,4 miliardi. I fattori principali del miglioramento sono, come precedentemente esposto, la bocciatura del progetto sull'imposizione della

famiglia e le maggiori entrate dovute alla congiuntura. La necessità di intervento è però ancora troppo grande, per riequilibrare il bilancio nell'ambito di ritocchi ordinari del preventivo. Non si può pertanto rinunciare a un rinnovato programma di sgravio.

Necessità di appuramento 2005–2008

	P 2005	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Entrate Preventivo 05 / PF 06-08	50 736	52 387	54 931	56 635
Fattore congiunturale	0,997	0,993	0,991	0,991
Limite di spesa	50 584	52 020	54 437	56 125
Piano di abbattimento	2 000	1 000		
Uscite massime ammesse	52 584	53 020	54 437	56 125
Uscite Preventivo 05 / PF 06-08	52 545	54 290	56 155	57 870
Necessità di appuramento ¹	-39	1 270	1 718	1 745 ²

¹ – = Margine di manovra

² In realtà, nel 2008 bisognerebbe attendersi un fabbisogno di appuramento inferiore di un miliardo rispetto al 2007, poiché a tale momento il deficit strutturale dovrebbe essere definitivamente eliminato. Il fatto che esso rimanga tuttavia allo stesso livello del 2007 è riconducibile essenzialmente a quattro fattori: innanzitutto, a causa delle previsioni al rialzo per il rincaro occorre partire dal presupposto che la compensazione della progressione a freddo venga effettuata già per il periodo fiscale 2006, ciò che provoca le prime minori entrate nel 2007. Nel 2008 il peggioramento netto sarà di circa 550 milioni. In secondo luogo nello stesso anno dovrebbe entrare in vigore la NPC, di principio senza incidenza sui costi per la Confederazione. Un maggiore aggravio è dovuto unicamente alla perequazione dei casi di rigore. Secondo il bilancio globale attualizzato la quota a carico della Confederazione dovrebbe ammontare a circa 200 milioni. In terzo luogo il Parlamento ha deciso, nell'ambito del PSg 03, che i tagli al Fondo FTP dovranno essere restituiti entro il 2009. A questo scopo, nel piano finanziario per il 2008 sono previsti 150 milioni. Infine, per la nuova legge federale sulle Scuole universitarie professionali bisogna prevedere maggiori uscite di 120 milioni, dopo che il Parlamento non è entrato nel merito della proposta di rinviare temporaneamente la parità di trattamento finanziaria tra le formazioni socio-sanitarie e artistiche (SSA) e quelle delle scuole universitarie professionali.

1.2 Strategia di risanamento e principi materiali del programma di sgravio 2004

1.2.1 Strategia di risanamento

L'eliminazione entro il 2007 dei deficit strutturali del bilancio federale è uno degli obiettivi principali del Consiglio federale per la legislatura corrente. La garanzia a lungo termine di un bilancio in equilibrio dovrebbe contribuire a riportare l'economia svizzera sui binari della crescita sostenibile. Un'economia deficitaria non costituirebbe solo una violazione del freno all'indebitamento, ancorato nella Costituzione, ma creerebbe anche un clima di insicurezza e comprometterebbe la disponibilità dei privati a operare investimenti. Essa impedirebbe inoltre allo Stato di assumere nuovi compiti urgenti. Per rispetto verso le generazioni future è infine necessario evitare di aumentare ulteriormente l'indebitamento, poiché solo nel campo delle assicurazioni sociali esse dovranno sostenere importanti oneri dovuti all'evoluzione demografica.

Per il Consiglio federale la seconda tappa del risanamento del bilancio è fuori discussione non solo in ordine al principio ma arriva pure al momento giusto. Anche se le previsioni di crescita alla base del piano finanziario 2006–2008, e quindi anche del PSg 04, dovessero dimostrarsi leggermente troppo ottimistiche, si presume che nei prossimi anni vi sarà una chiara crescita reale, ragion per cui un differimento del risanamento non sarebbe giustificabile dal punto di vista congiunturale. Un differimento provocherebbe inoltre una perdita di fiducia nella politica finanziaria svizzera con le relative conseguenze per la piazza economica e finanziaria.

A breve termine non è sempre possibile evitare che il risanamento del bilancio abbia effetti momentaneamente restrittivi. Grazie alla graduale eliminazione del deficit strutturale («piano di abbattimento») questi effetti possono però essere ben contenuti, come è possibile evincere dalla tabella più sotto. Questa tabella indica le variazioni del saldo di bilancio strutturale, vale a dire il saldo senza gli effetti della congiuntura. Il saldo determina gli impulsi della politica finanziaria sullo sviluppo economico complessivo. Mentre quest'anno gli impulsi sono ancora chiaramente espansivi, nel 2005 inizierà una fase restrittiva, come già anticipato nel quadro delle deliberazioni sul PSg 03. L'effetto restrittivo può essere ridotto a circa un miliardo all'anno, rispettivamente allo 0,2–0,3 per cento del PIL anche se, a causa dell'attesa chiusura del conto 2004, nel 2005 dovrebbe essere inferiore a quanto indicato nella tabella. In un'economia di piccole dimensioni e aperta come quella svizzera, gran parte di tale effetto dovrebbe inoltre ripercuotersi all'estero. Bisogna quindi presumere che l'effetto frenante su economia e crescita sia minimo. Secondo l'opinione del Consiglio federale questo possibile svantaggio a breve termine sarà altamente compensato da vantaggi a lungo termine dell'equilibrio di bilancio (interessi passivi più bassi, prevedibilità della politica finanziaria; vedi anche cap. 3.2).

Impulso fiscale 2003–2008 (in milioni)

	C 2003	P 2004	P 2005	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Risultato del conto finanziario (PF 06-08 compreso PSg 04)	-2 801	-3 466	-1 798	-799	618	715
Deficit (+) consentito dalla congiuntura risp. eccedenza necessaria (-)	+849	+489	-152	-367	-496	-512
Pagamenti fuori del conto finanziario (in part. FTP)	-972	-1 349	-925	-786	-767	-797
Deficit strutturale risp. eccedenza	-2 924	-4 326	-2 875	-1 952	-645	-594
Impulso politico-finanziario¹ (+ = espansivo; - = restrittivo)		+1 402	-1 451	-923	-1 307	-51
Impulso politico-finanziario in % del PIL		+0,3	-0,3	-0,2	-0,3	0,0

¹ Variazione del deficit strutturale

Oltre all'obiettivo del pareggio dei conti, continueranno ad avere validità anche le linee direttrici strategiche fissate dal Consiglio federale nel rapporto concernente il programma di legislatura 2003–2007.

Innanzitutto deve essere ristabilito l'equilibrio di bilancio tramite *approfonditi progetti di riforma* nei singoli settori di compiti. Nel piano di legislatura questi progetti godono della massima priorità. Tuttavia non bisogna dimenticare che simili progetti necessitano di un lungo periodo di preparazione e di un'approfondita discussione politica. Inoltre, alleggerimenti del bilancio subentrano di regola nel medio e lungo termine. Un esempio eloquente è la 5^a revisione dell'AI posta in consultazione dal Consiglio federale nel corso del mese di settembre del 2004. Le misure di integrazione ivi previste apporteranno uno sgravio duraturo all'AI, e quindi alle finanze federali, solo a partire dal 2012/13.

Per raggiungere l'equilibrio delle finanze federali al più tardi entro il 2007 è quindi necessario un *programma di sgravio* con effetti immediati e concentrato soprattutto sulle spese di trasferimento. Ai sensi di un'equità delle misure di risanamento, anche il settore proprio dell'Amministrazione (spese per il personale e per beni e servizi, beni d'investimento) non dovrebbe però venire escluso. Quale terzo pilastro della sua strategia di risanamento il Consiglio federale ha pertanto deciso un *PRC* che sarà applicato in primo luogo nel settore delle spese di funzione e che entro il 2008 dovrebbe apportare un risparmio di 200 milioni (vedi cap. 2.3.7).

Con le misure proposte e spiegate nel presente messaggio è possibile raggiungere l'obiettivo dell'equilibrio strutturale del bilancio entro il 2007. Entro la fine del 2008 dovrebbero risultare miglioramenti per quasi due miliardi. Rispetto alla succitata necessità di appuramento, alla fine del periodo di piano finanziario vi è quindi ancora una piccola riserva di circa 200 milioni che, alla luce del lungo orizzonte di pianificazione e dei diversi rischi che minacciano il bilancio (sviluppo economico, possibili carichi supplementari), è da considerare come un minimo assoluto (vedi anche cap. 3.1.1).

1.2.2 Principi materiali del PSg 04

Il PSg 04 si fonda su una serie di principi materiali e procedurali in gran parte già validi per il PSg 03. Il Governo ha comunque modificato l'importanza di alcuni aspetti.

Accento sul versante delle uscite

Ancora più evidente che nel PSg 03 è la volontà di sgravare il bilancio soprattutto per il tramite di misure di risparmio. Questa via è già segnata nelle linee direttive delle finanze federali del Consiglio federale, che postulano una stabilizzazione e una diminuzione a lungo termine dell'aliquota d'imposizione. L'obiettivo è di rendere il carico fiscale in Svizzera uno dei più bassi dell'OCSE. Su questa base le misure fiscali entrano in linea di conto solo ai fini del risanamento dell'AI (aumento dell'imposta sul valore aggiunto o dell'aliquota di contribuzione sul salario). Al di fuori del PSg 04 il Consiglio federale ha inoltre deciso un aumento dell'imposta sul tabacco motivato anche da ragioni di politica della salute. Nel PSg 04 non saranno per contro chiesti aumenti di imposte e nemmeno l'introduzione di nuove imposte. Sul fronte delle entrate è prevista unicamente l'intensificazione dell'attività di controllo nell'ambito dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta federale diretta.

Questo provvedimento dovrebbe permettere di conseguire maggiori entrate di circa 100 milioni l'anno, vale a dire all'incirca il cinque per cento dell'intero programma⁷.

Misure prioritarie

Paragonato al PSg 03, il PSg 04 contiene meno misure che sono però di gran lunga più redditizie. L'attenzione è rivolta ai sei grandi settori di compiti della Confederazione (previdenza sociale, trasporti, difesa nazionale, formazione e ricerca, agricoltura e alimentazione, rapporti con l'estero). Gli altri settori di compiti sottostanno però senza esclusioni al piano di rinuncia a determinati compiti e non sono pertanto esentati dagli sforzi di risparmio. La concentrazione su misure prioritarie è comunque stata accompagnata dal principio di equità nel senso che il Consiglio federale ha formulato ai singoli dipartimenti direttive basate su criteri uniformi che consideravano nella misura di due terzi le uscite non vincolate e di un terzo quelle vincolate. L'esperienza con i risanamenti delle finanze federali insegna che l'applicazione della proporzionalità suscita sempre il rimprovero della «simmetria dei sacrifici» ed è oggetto di critiche in quanto denota una mancanza di volontà di fissare delle priorità. Nel contempo costituisce però una premessa indispensabile per riscuotere ampi consensi.

Rinuncia a correzioni complesse di sistema

I programmi di risparmio devono limitarsi a correzioni relativamente semplici e per quanto possibile finanziariamente importanti. Devono essere attuabili in tempi brevi e non si prestano a correzioni complesse di sistema. Già solo per ragioni procedurali (consultazione scritta presso tutte le cerchie interessate, dibattiti nelle speciali commissioni parlamentari) queste correzioni devono essere operate nell'ambito di progetti di riforma speciali e mirati. Ciononostante, tra il PSg 04 e vasti progetti di riforma finalizzati al risanamento del bilancio pubblico esistono diversi intrecci. Da una parte, in singoli casi, il PSg 04 beneficia degli effetti di alleggerimenti di altri progetti (5^a revisione AI, revisione LAMal, modifica del finanziamento dei progetti FTP), ciò che serve a evidenziare, non da ultimo, la loro importanza politico-finanziaria. D'altra parte, singole misure di risparmio tendono a stimolare riforme del sistema più estese, come ad esempio nel traffico viaggiatori regionale, dove sussiste ancora un considerevole potenziale di razionalizzazione.

Rispetto degli interessi cantonali

Come per il PSg 03, anche per il PSg 04 vale il principio secondo cui bisogna il più possibile tenere conto degli interessi cantonali. Nel limite del possibile si devono evitare meri trasferimenti degli oneri. In considerazione del fatto che circa un quarto delle uscite della Confederazione rientra nella fattispecie dei trasferimenti ai Cantoni, è tuttavia pressoché impossibile evitare che i bilanci cantonali siano colpiti in modo diretto o indiretto dalle singole misure di sgravio. Al fine di minimizzare il più possibile gli effetti negativi, i tagli sono stati strutturati in modo da lasciare ai Cantoni margini di manovra nella loro attuazione.

⁷ Nel conto finanziario provoca parimenti una maggiore entrata a seguito dell'attuale contabilizzazione al netto della proposta di rinuncia alla restituzione dell'imposta sugli oli minerali.

Per attenuare le conseguenze di proposte di sgravio particolarmente importanti il Consiglio federale si è sempre pronunciato a favore di misure d'accompagnamento che dovrebbero segnatamente essere applicate a favore delle Scuole universitarie e del settore dei trasporti. Per quanto concerne le Scuole universitarie si rimanda alla proposta di trasferire gli immobili alle istituzioni del settore dei Politecnici federali. La conseguente gestione delle risorse immobiliari più flessibile crea stimoli al risparmio e allo sviluppo di fondi supplementari di terzi. Il Consiglio federale si attende il medesimo effetto dalla revisione del diritto delle fondazioni. Il disegno di legge prevede di aumentare dall'attuale tasso del 10 per cento a quello del 20 per cento la deducibilità delle liberalità a istituzioni esentate fiscalmente (vedi cap. 2.1.4). Dopo la bocciatura del controprogetto all'iniziativa Avanti, il Consiglio federale ha deciso di elaborare tempestivamente un nuovo progetto nel settore dei trasporti. In questo contesto si prevede nuovamente un fondo alimentato da mezzi a destinazione vincolata, con il quale è possibile finanziare sia progetti di infrastruttura del traffico negli agglomerati (ferrovia e strada) sia investimenti per le strade nazionali. La pertinente base costituzionale è stata creata nel quadro della NPC. L'entrata in vigore della soluzione del fondo con effetto al 1° gennaio 2007 è quindi realistica, per cui i tagli attualmente proposti nel settore della costruzione delle strade nazionali potrebbero essere in parte compensati e i ritardi nel completamento della rete limitati (vedi cap. 2.1.10).

Costituzione del pacchetto

Il nuovo programma di sgravio viene ancora concepito come pacchetto. Tutte le misure che in questo ambito devono essere decise dal Parlamento vengono successivamente raccolte in un atto legislativo, ovvero la legge federale sul PSg 04. In questa legge, le modifiche di atti normativi di pari rango relative a differenti settori di compiti vengono riunite sotto un titolo mantello. Nella legge figurano tra l'altro un mandato di risparmio al Consiglio federale che contiene tutti i provvedimenti che potrebbero essere adottati senza modifiche legislative. Per contro, riguardo alle misure presentate nel capitolo 2.2 non devono essere prese decisioni, in quanto una parte di esse rivestono il carattere di appuramenti di budget e un'altra parte verrà sottoposta al Parlamento nel quadro di altri progetti conteggiati nel PSg 04.

1.3 Risultati della procedura di consultazione

1.3.1 Consultazione preliminare dei Cantoni

Con lo svolgimento di una consultazione preliminare i Cantoni hanno beneficiato di una posizione prioritaria. In occasione di un'assemblea plenaria del 1° ottobre 2004, la Conferenza dei governi cantonali (CdC) si è occupata delle decisioni programmatiche del 18 agosto 2004 del Consiglio federale, che ha approvato all'unanimità all'attenzione del Capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF). La presa di posizione dei Cantoni può essere riassunta come segue:

I Cantoni respingono meri trasferimenti di oneri come pure carichi supplementari senza margini di manovra per i Cantoni nell'attuazione nonché provvedimenti non compatibili con la NPC o che spostano il bilancio globale unilateralmente sui Cantoni.

I Cantoni formulano le seguenti richieste centrali:

- rinuncia alla soppressione della quota cantonale dei proventi supplementari dell'imposta sugli oli minerali non vincolata a opere,
- rinuncia al cumulo della riduzione delle indennità per il traffico viaggiatori regionale (TVR) con la soppressione della restituzione dell'imposta sugli oli minerali alle imprese pubbliche di trasporto,
- rinuncia alla fissazione dell'obiettivo sociale nel diritto federale per la riduzione dei premi,
- rinuncia alla riduzione del 25 per cento del contributo forfettario per le spese amministrative nel settore dell'asilo.

In considerazione dell'attuale difficile situazione nel settore dell'agricoltura i Cantoni chiedono di limitare l'obiettivo di sgravio nel settore agricolo alla «Schoggi-gesetz» (-10 milioni) nonché alla soppressione della restituzione dell'imposta sugli oli minerali (-70 milioni) e di rinunciare a una riduzione dei crediti per l'agricoltura nei settori dei miglioramenti delle basi di produzione e del sostegno del mercato.

Inoltre, i Cantoni della Svizzera orientale, nord-occidentale e occidentale sono contrari alla rinuncia alla restituzione nell'ambito del Fondo FTP, in quanto temono che in questo modo possano essere pregiudicati gli allacciamenti alla rete europea ad alta velocità (HGV) della Svizzera orientale e occidentale nonché l'integrazione della Svizzera orientale alle NFTA.

I Cantoni esigono inoltre che la concreta strutturazione dei provvedimenti nel settore dei compiti in comune debba avvenire in stretta collaborazione con i Servizi cantonali interessati.

1.3.2 Procedura di consultazione in forma di conferenza

Il 1° novembre 2004 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione concernente il rapporto e il disegno di legge relativi al PSg 04. Considerata l'urgenza del progetto – dato che ai fini di un bilancio conforme al freno all'indebitamento, una parte rilevante delle misure di risparmio deve esplicitare i propri effetti già dal 2006 – è stata scelta la procedura di consultazione in forma di conferenza. Il 22 e il 23 novembre 2004 il capo del DFF ha consultato una delegazione dei Cantoni, i partiti, le associazioni mantello dell'economia, le organizzazioni degli imprenditori e «Allianz Verkehr»⁸. L'Unione delle Città Svizzere e l'Associazione dei Comuni Svizzeri sono state sentite dal direttore dell'Amministrazione federale delle finanze. Inoltre, 82 tra Cantoni, partiti, associazioni e altri interessati hanno presentato loro osservazioni scritte sul PSg 04 (allegato 3). I risultati della procedura di consultazione in forma di conferenza possono essere riassunti come segue:

⁸ Le seguenti organizzazioni si sono unite per costituire «Allianz Verkehr»: Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente DCPA, Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici CTP, Unione delle Città Svizzere UCS, Associazione dei Comuni Svizzeri SGV, Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS, Unione dei trasporti pubblici UTP, Ferrovie federali svizzere FFS, Posta svizzera (autopostali), Costruzione Svizzera, Gruppo svizzero per le regioni di montagna SAB, Federazione svizzera del turismo, LITRA Servizio d'informazione per i trasporti pubblici e VAP Verband der verladenden Wirtschaft.

Osservazioni generali sulla strategia di risanamento della Confederazione

L'esigenza di finanze pubbliche sane a lungo termine e la necessità di misure di risanamento sono in linea di principio incontestate. Le opinioni divergono invece sulla portata del programma di sgravio e sulla scelta delle singole misure di risanamento.

I Cantoni, l'Unione delle Città Svizzere e l'Associazione dei Comuni Svizzeri, il PPD, il PLS, l'UDF, l'Unione svizzera degli imprenditori (SAV), l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), la Società svizzera degli impresari costruttori e l'Unione svizzera dei contadini ritengono che la portata proposta per il PSg 04 sia adeguata e realistica. Dato che l'obiettivo di finanze sane deve godere di assoluta priorità, l'UDF rinuncia consapevolmente a mettere in discussione le singole misure.

Anche il PLR, l'UDC, il PLS, economiesuisse e l'Associazione dei banchieri sostengono il PSg 04; essi dubitano però che la portata prevista sia sufficiente per un risanamento durevole delle finanze federali. Per questi partecipanti, il PSg 04 rappresenta un programma minimo. L'UDC invita il Consiglio federale a conseguire nel quadro del PSg 04 ulteriori risparmi di almeno un miliardo. Economiesuisse ritiene troppo ottimistiche le stime delle entrate e segnala il pericolo di maggiori uscite non contemplate nel piano finanziario. Di conseguenza economiesuisse ritiene che nel 2008 il fabbisogno di risanamento sarà di circa 2 miliardi superiore a quanto preventivato.

Le suddette organizzazioni accolgono favorevolmente il fatto che il PSg 04 verta principalmente sulle uscite e ritengono che il momento congiunturale attuale sia quello giusto per realizzare un programma di sgravio.

Per contro, il PSS, i Verdi, l'Unione sindacale svizzera (USS), Travail.Suisse e Sic Svizzera evidenziano che dopo il PSg 03 le condizioni quadro politico-finanziarie sono cambiate positivamente e che la situazione finanziaria della Confederazione non è più così drammatica; pertanto a seguito della reiezione del pacchetto fiscale e alla luce di una situazione congiunturale più favorevole con conseguenti maggiori entrate, un PSg 04 della portata proposta non è più necessario; il fabbisogno di correttivi è stimato in soli 0,5–1 miliardi. Il PSS, i Verdi, Travail.Suisse e Sic Svizzera temono che le ripercussioni del PSg 04 siano sottovalutate per quanto riguarda l'economia e i posti di lavoro. Il PSS, i Verdi e il PEV si rammaricano che nel PSg 04 non sia stato dato più peso alle misure a livello di entrate.

La maggior parte dei partecipanti alla procedura di consultazione ritiene inoltre che non si possa garantire una politica finanziaria sostenibile varando programmi di sgravio con un orizzonte temporale breve. Bisognerebbe piuttosto avviare riforme essenziali, esaminare i compiti dello Stato in funzione della loro necessità e definire un ordine di priorità per le uscite. L'Associazione dei Comuni Svizzeri e l'Unione delle Città Svizzere fanno notare che i progetti politici non dovrebbero essere pregiudicati da programmi di risparmio.

I Cantoni confermano la posizione espressa nel quadro della consultazione preliminare, secondo cui essi respingono misure che costituiscono un mero spostamento di oneri, che non lasciano nessun margine di manovra ai Cantoni o che sono toccate dalla NPC.

Aiuto allo sviluppo

Il PSS, il PLS, il PEV, i Verdi e Travail.Suisse biasimano i risparmi previsti nel settore dell'aiuto allo sviluppo e criticano il possibile rinvio dell'obiettivo di aumentare allo 0,4 per cento del prodotto nazionale lordo l'aiuto allo sviluppo. Per contro, economiesuisse auspica che l'adeguamento del volume dell'aiuto allo sviluppo sia effettuato fino al 2008 soltanto in funzione del presunto rincaro, e non, come previsto, in funzione della crescita economica nominale. L'UDC chiede di rinunciare a estendere ulteriormente i pagamenti destinati all'aiuto allo sviluppo.

Formazione/Ricerca

I tagli nel settore Formazione/Ricerca sono messi in discussione da un ampio gruppo di partecipanti alla procedura di consultazione, tra cui il PSS, il PPD, l'UDC, i Verdi, il PEV, il PLS, Travail.Suisse, Sic Svizzera e la Società svizzera degli impresari costruttori. Questi ritengono che le uscite per la formazione e la ricerca promuovano la crescita e che ciò torni a vantaggio dell'intera economia. Inoltre, a seguito del rincaro, dell'incremento del numero di studenti, della precedente stagnazione delle uscite per la formazione e dell'assunzione di nuovi compiti e progetti da parte della Confederazione, il fabbisogno in questo settore sarebbe maggiore. Anche il PPD e economiesuisse condividono solo in parte le misure previste nel settore formazione e ricerca e si battono per una maggiore definizione delle priorità e di un ripensamento del catalogo delle prestazioni.

Settore asilo e rifugiati

I Cantoni, l'Associazione dei Comuni Svizzeri e l'Unione delle Città Svizzere, il PPD, i Verdi, il PCS e Travail.Suisse respingono la riduzione del contributo forfettario nel settore dell'asilo, che fa ricadere gli oneri sui Cantoni. Cantoni, città e comuni sottolineano che il settore dell'asilo è di competenza della Confederazione. Cantoni e comuni fornirebbero il proprio sostegno alla Confederazione per l'esecuzione del suo compito, ma non sarebbero disposti ad assumersi pure i costi dell'esecuzione. Il PSS accetta tale riduzione purché il risparmio che ne consegue non si ripercuota negativamente sull'alloggio dei richiedenti d'asilo. I Verdi e il PCS evidenziano inoltre che per essi i risparmi nel settore umanitario sono un tabù e partendo da questo presupposto criticano in particolare il fatto di voler rinunciare anche in futuro ad accogliere contingenti di rifugiati. Per contro, fondandosi su considerazioni di politica finanziaria, economiesuisse aderisce ai provvedimenti proposti e auspica ulteriori sgravi in questo settore.

Difesa nazionale

Economiesuisse sostiene le proposte di risparmio. Il PSS, i Verdi, il PCS e Sic Svizzera ritengono che nel settore dell'esercito vi siano ulteriori spazi di manovra per realizzare misure di risparmio più ampie. Il PLS è invece del parere che ulteriori tagli nel settore della difesa nazionale potrebbero compromettere la credibilità dell'esercito. L'UDC ritiene inaccettabile che nell'ambito del PSg 04 si proceda ad uno spostamento dell'ago della bilancia e che il promovimento della pace goda di una più elevata priorità rispetto alla difesa nazionale.

Agricoltura

L'Unione svizzera dei contadini approva il fatto che i pagamenti diretti non siano toccati dal PSg 04. Per contro, insieme all'UDC essa critica la prevista soppressione

della restituzione dell'imposta sugli oli minerali nel settore dell'agricoltura. Questo provvedimento colpirebbe l'agricoltura produttiva, che è esposta alla concorrenza internazionale. Il PSS ritiene invece sostenibile tale soppressione. Anche per economie svizzese e Svizzera i tagli in questo settore sono piuttosto modesti se si considera il generoso sostegno che lo Stato fornisce all'agricoltura.

Assicurazione contro la disoccupazione

Il PCS, l'USS, la SAV, l'USAM, Travail.Suisse e Svizzera respingono questo provvedimento nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD), che rappresenta un mero trasferimento di costi. Economie svizzese suggerisce di accompagnare questo provvedimento con misure di sgravio concrete nell'ambito dell'AD al fine di evitare che si realizzi unicamente uno spostamento di oneri.

Traffico

Allianz Verkehr chiede che l'infrastruttura per la strada e la ferrovia quali mezzi di trasporto sia sufficiente ed efficiente, che la rete dei trasporti negli agglomerati sia estesa in funzione delle esigenze e che le zone periferiche siano servite in modo adeguato.

L'Unione delle Città Svizzere e l'Associazione dei Comuni Svizzeri fanno presente che i tagli proposti nel settore della costruzione delle strade nazionali concernono soprattutto i progetti nelle regioni rurali e in quelle di montagna. Di conseguenza, proprio nelle aree economicamente più deboli si potrebbe assistere a un ulteriore contenimento della dinamica dell'economia nazionale causata da problemi di trasporto.

Anche l'Allianz Verkehr e l'USAM pongono in evidenza l'importanza economica di una buona sistemazione della rete stradale e respingono le riduzioni proposte nell'ambito della costruzione e della manutenzione delle strade nazionali. Il PPD consiglia di verificare nuovamente se i rinvii proposti non generano maggiori costi. Economie svizzese suggerisce di esaminare rigorosamente tutti i lavori di manutenzione e ripristino in merito alla loro necessità.

Lo Strassenverkehrsverband e la Società svizzera degli impresari costruttori ritengono preoccupante il fatto che si effettuino riduzioni nel settore della costruzione delle strade malgrado vi siano sufficienti mezzi a disposizione. Inoltre, in questo settore il rinvio di progetti potrebbe costare caro (costi più elevati, aumento delle interruzioni/code; maggiori restrizioni). Essi chiedono pertanto la rinuncia alle soppressioni nel settore delle infrastrutture stradali. Il PLR si batte a favore di una certa costanza negli investimenti destinati al settore della costruzione delle strade.

Il PSS, i Verdi, il PCS, l'USAM, Svizzera e Travail.Suisse/transfair accettano in linea di principio il rinvio rispettivamente al ritardo dei progetti nel settore della costruzione delle strade, ma si oppongono prevalentemente ai risparmi nell'ambito del trasporto pubblico. Per garantire uno sviluppo sostenibile dell'economia nazionale, bisognerebbe attribuire priorità al trasporto pubblico. Con le misure di risparmio proposte, il trasporto pubblico verrebbe però dopo altri settori prioritari di compiti, come ad esempio la formazione.

L'Unione delle Città Svizzere e l'Associazione dei Comuni Svizzeri evidenziano che le conseguenze negative delle misure di risparmio nel settore del TVR ricadrebbero soprattutto sulle aree rurali e sugli agglomerati, che necessitano di un ampliamento dell'offerta nell'ambito del trasporto pubblico. Esse respingono pertanto la

soppressione della restituzione dell'imposta sugli oli minerali alle imprese di trasporto concessionarie, che costituisce un mero trasferimento di oneri ai Cantoni e ai comuni. Anche Allianz Verkehr, in particolare l'Unione dei trasporti pubblici, rifiuta tale soppressione. Il PPD ritiene problematica in particolare la combinazione dei due provvedimenti, ossia quello della riduzione delle indennità per il TVR e quello della soppressione della restituzione dell'imposta sugli oli minerali. Per contro, la Società svizzera degli impresari costruttori sostiene quest'ultimo provvedimento, a condizione che esso non comporti per la popolazione un'imposizione del traffico regionale.

Contrariamente ai Cantoni, alle città e ai comuni nonché ad Allianz Verkehr, economieuisse ritiene che nel settore del TVR sussista un ulteriore potenziale di risparmio attraverso un impiego mirato delle sinergie e un incremento dell'efficienza.

Soppressione dei contributi generali straordinari a favore delle strade e non vincolati ad opere

Il PSS accetta questa misura di risparmio, che è invece rifiutata in particolare dai Cantoni e dal PPD.

Riduzione premi LAMal / Assicurazione invalidità

Sono in corso procedure legislative separate in merito a questi due provvedimenti. La maggior parte dei partecipanti alla procedura di consultazione anticipa che presenterà il proprio parere nel quadro di tali procedure e non nell'ambito del programma di sgravio.

Misure a livello di entrate

Il PSS e il PPD sostengono le misure proposte dal Consiglio federale. Il PPD afferma che lo Stato deve poter esigere interamente le entrate che gli spettano. Alla luce di questa affermazione, esso evidenzia l'urgenza della necessità di intervento sul fronte della lotta contro il lavoro nero e l'economia sommersa. L'UDC sottolinea che il rafforzamento dell'attività di controllo deve avvenire con l'organico attuale.

Economieuisse e l'USAM respingono il rafforzamento dell'attività di controllo nel settore fiscale. Secondo l'USAM, un provvedimento simile peggiorerebbe il clima tra contribuenti e autorità fiscali e sarebbe contrario al piano di rinuncia a determinati compiti. Inoltre, il sistema di riscossione dell'imposta sul valore aggiunto funziona attualmente in modo molto efficiente. Economieuisse rileva un conflitto di obiettivi tra la richiesta di un sistema fiscale semplice e di agevolazioni amministrative, da un lato, e l'intensificazione dell'attività di controllo, dall'altra.

L'UDC evidenzia la necessità di una riduzione delle imposte, delle tasse e degli emolumenti. Per contro, il PSS, i Verdi e il PEV ritengono che vi sia spazio di manovra per ulteriori misure di sgravio a livello di entrate. Le proposte in tal senso prevedono tra l'altro di porre fine alle scappatoie fiscali, di aumentare l'imposta sulla birra e quella sull'alcool, di introdurre un'imposta federale sulle successioni o eventualmente un contributo di solidarietà sui redditi alti limitato nel tempo. Un aumento dell'imposizione indiretta è stata invece categoricamente respinta dall'USS.

Rinuncia a determinati compiti

Il PSS accetta la riduzione del 5 per cento delle spese di funzione auspicata nel quadro del piano di rinuncia a determinati compiti, purché sia accompagnata da misure volte a incrementare l'efficienza, ma che tengano conto della situazione

lavorativa del personale. Il PLR, il PPD e l'UDC chiedono che si proceda a un'ampia e sistematica analisi dei compiti statali quale elemento decisivo per il livellamento della crescita delle uscite. L'UDC esige però che sino alla fine della legislatura la rinuncia a determinati compiti produca risparmi almeno nella misura del 10 per cento. Per raggiungere questo obiettivo, essa propone fra l'altro la soppressione di determinati compiti della Confederazione, la fusione di taluni Uffici per aumentare l'efficienza ed evitare i doppioni, tagli sostanziali di compiti ben precisi, una rivitalizzazione del settore del personale dell'Amministrazione, l'esame delle partecipazioni della Confederazione come pure la rinuncia a leggi inutili e vetuste. Il PLR chiede che vengano registrati tutti i mandati dell'Amministrazione federale e i relativi costi e che si effettui un esame dei compiti della Confederazione in funzione della loro necessità.

1.3.3 Conclusioni del Consiglio federale

Il 3 dicembre 2004 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione e deciso di mantenere l'obiettivo di alleggerimento di circa 1,9 miliardi (2008). Questo obiettivo di risparmio è sostenuto dalla maggioranza dei partiti e delle associazioni come pure dai Cantoni, dalle città e dai comuni e costituisce una condizione imperativa per l'allestimento di un piano finanziario conforme ai principi del freno all'indebitamento.

Come annunciato in occasione dell'apertura della procedura di consultazione, il Consiglio federale ha esaminato alcune varianti per tenere conto delle principali esigenze dei Cantoni. In primo piano vi era in particolare la rinuncia alla soppressione dei contributi generali straordinari a favore delle strade e non vincolati a opere. Questo provvedimento è respinto all'unanimità non solo dai Cantoni ma anche dalle Camere federali, che hanno deciso di rinunciarvi nel quadro dei dibattiti sul preventivo 2005. Per contro, il mantenimento della rinuncia a questo provvedimento nel PSg 04 avrebbe determinato minori risparmi durevoli pari a 60 milioni annui. Nel quadro della procedura di consultazione sono quindi stati cercati espressamente provvedimenti compensativi. Visto che non sono state presentate proposte realizzabili in tempi rapidi e capaci di raccogliere la maggioranza dei consensi, il Consiglio federale ha deciso di mantenere le proposte di risparmio poste in consultazione. In tal modo, si evita di minare l'equilibrio del pacchetto di risparmio oppure di favorire o gravare singoli gruppi di interesse. Tocca ora al Parlamento, in vista della decisione sul preventivo 2005, ponderare e decidere eventuali alternative a tutela dell'equilibrio del pacchetto.

2 Descrizione particolareggiata del progetto

Nella parte che segue vengono anzitutto commentate le misure del PSg 04, proposte nel quadro del presente messaggio (cap. 2.1). La suddivisione e l'ordine di successione ricalcano l'articolazione funzionale delle finanze federali (articolazione secondo settori di compiti). I singoli numeri seguono una strutturazione uniforme: in una tabella sinottica sono esposti la situazione attuale, i mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004, i tagli proposti, i presupposti giuridici e i risparmi rispetto al piano finanziario. A questo compendio si aggiungono ulteriori spiegazioni

il cui livello di capillarità dipende essenzialmente dall'entità e dall'importanza dei risparmi.

Il capitolo 2.2 presenta le misure di sgravio minori, che sono tradotte in cifre nell'ambito della ordinaria procedura di bilancio ma che non costituiscono oggetto di un mandato di risparmio. Inoltre, esso contiene spiegazioni sulle riforme nei maggiori settori di compiti, iscritte nel PSg 04 ma che verranno sottoposte al Parlamento con progetto separato (revisione LAMal, 5ª revisione AI). In questo capitolo vengono infine presentate le diverse misure trasversali.

Il capitolo 2.3 spiega il concetto del PRC. Per approvazione viene poi sottoposta al Parlamento una modifica di ordinanza.

Nel capitolo 2.4 segue il commento articolo per articolo di tutte le modifiche di legge e di ordinanza.

2.1 Legge federale sul programma di sgravio 2004

2.1.1 Indennità all'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI)

Situazione attuale

Secondo la legge federale del 24 marzo 1995⁹ sullo statuto e sui compiti dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (LIPI) la Confederazione indennizza le prestazioni economiche generali dell'IPI. L'accordo di prestazione convenuto tra il Dipartimento federale di giustizia e polizia e l'IPI fissa, per le indennità, un tetto massimo annuo di attualmente 3 milioni circa.

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
3	3	3

Proposta

Rinuncia all'indennità per le prestazioni economiche generali dell'IPI; nel contempo occorre aumentare la flessibilità riguardo all'impiego dei restanti mezzi d'esercizio dell'IPI (soprattutto tasse).

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2004, numero I 1: modifica della LIPI.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
3	3	3

Secondo il mandato di prestazioni legale, l'IPI fornisce prestazioni di ordine politico nel campo della proprietà intellettuale: prepara la legislazione, consiglia le autorità federali e rappresenta la Svizzera nel consesso delle organizzazioni internazionali

⁹ RS 172.010.31

che si occupano di proprietà intellettuale. La Confederazione, in quanto beneficiaria delle prestazioni, è obbligata a indennizzare le spese dell'IPI, il quale è autonomo dal punto di vista giuridico e finanziario. L'indennità corrisponde al 5 per cento circa delle entrate complessive dell'IPI che si finanzia principalmente attraverso le tasse per il rilascio e la gestione dei diritti di protezione (marchi, brevetti e design).

Sin dalla sua trasformazione, nonostante abbia ridotto quattro volte le tasse, l'IPI è riuscito ad accumulare una certa riserva. Considerata questa situazione, l'IPI è confrontato viepiù con l'interrogativo perché debba continuamente ricevere le indennità da parte della Confederazione sebbene consegua regolarmente degli utili. Dal punto di vista finanziario, l'IPI sarebbe in grado di sopportare una futura soppressione dell'indennità per le prestazioni economiche generali qualora con questo si volesse contribuire ad alleggerire il bilancio della Confederazione. Una tale soppressione necessita tuttavia una modifica della LIPI: da un canto, occorre abrogare l'obbligo della Confederazione di versare l'indennità (art. 15), dall'altro, occorre adeguare o abrogare le prescrizioni che sono direttamente connesse sia con l'indennità sia con l'abrogazione della stessa (segnatamente art. 13 cpv. 2).

Situazione attuale

Rispetto al preventivo 2004, le uscite per l'aiuto allo sviluppo indicano una crescita annua media del 3,6 per cento fino al 2008. Secondo le direttive del Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE, nel 2003 l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) ha raggiunto lo 0,38 per cento del prodotto nazionale lordo (PNL) svizzero, mentre negli anni 2000–2003 è stato in media dello 0,35 per cento. Nel settore dell'aiuto allo sviluppo le uscite iscritte nei conti 2003 della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) nonché del sono state pari a 1330 milioni (importo complessivo 1387 mio).

Nel settore dell'aiuto ai Paesi dell'Est, nel 2003 le uscite hanno raggiunto i 178 milioni; in questo importo non è compreso il contributo annuo di dieci milioni versato dal nostro Paese a titolo di aumento del capitale della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS). Nel periodo 2004–2008 il volume dei crediti destinati all'aiuto ai Paesi dell'Est (non attribuibili all'APS) registra una riduzione media dell'1,1 per cento.

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Aiuto pubblico allo sviluppo (APS)	1 505	1 622	1 645
di cui da DSC e seco	1 443	1 559	1 581
Aiuto ai Paesi dell'Est (esclusa BERS)	172	171	171

Proposta

Fino al 2006, il volume dei crediti dell'aiuto allo sviluppo evolve parallelamente al presunto rincaro; dal 2007, secondo la crescita nominale del prodotto nazionale lordo (PNL).

Rinuncia, ridimensionamento e posticipazione di progetti nel settore dell'aiuto ai Paesi dell'Est.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2004, numero I 3: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974¹⁰ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali con un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1^{bis} numero 1.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
APS (DSC e seco)	45	107	82
Aiuto ai Paesi dell'Est (esclusa BERS)	22	20	20
Totale	67	127	102

¹⁰ RS 611.010

Aiuto allo sviluppo

Nell'ambito del presente programma di sgravio, viene proposta la seguente riduzione del volume dei crediti dell'APS rispetto alle cifre indicate nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni):

Anno	DSC	seco	Totale
2006	-45		-45
2007	-81	-26	-107
2008	-66	-16	-82

Con queste riduzioni, nel 2006 il volume dei crediti dell'APS viene adeguato all'evoluzione del rincaro e dal 2007 alla crescita nominale del PNL. Nel periodo 2004-2008 la crescita annua media dell'APS è quindi del 2,3 per cento. Secondo un modello di calcolo in base ai parametri attualmente noti risulta per il 2007 una quota APS tra lo 0,35 e lo 0,33 per cento. Questi calcoli non includono tuttavia eventuali contributi compensativi ai nuovi Stati membri dell'Unione europea. A queste condizioni la Svizzera non riuscirà con tutta probabilità a rispettare il Consenso Monterrey (APS dell'0,4% del PNL fino al 2010). L'obiettivo di raggiungere lo 0,4 per cento del PNL non viene però abbandonato.

Le riduzioni di questi crediti si ripercuoteranno sull'insieme dei settori, vale a dire sulla cooperazione bilaterale allo sviluppo con i Paesi del Sud, sulla cooperazione multilaterale e sull'aiuto umanitario.

Aiuto ai Paesi dell'Est

Le riduzioni dell'aiuto ai Paesi dell'Est ammontano circa al 12 per cento dei mezzi inizialmente previsti nel piano finanziario per il 2006; ora, dal 2006 al 2008 sono previsti circa 150 milioni all'anno. Queste riduzioni avranno conseguenze soprattutto sullo sviluppo, rispettivamente sul potenziamento di alcuni progetti. Non bisogna però dimenticare che, nell'ambito del contributo alla coesione economica e sociale europea, la Svizzera concederà considerevoli mezzi ai nuovi Stati membri dell'Unione Europea. In complesso ne conseguirà un impegno rafforzato della Svizzera nei Paesi dell'Europa orientale.

Anno	DSC	seco	Totale
2006	-7	-15	-22
2007		-20	-20
2008		-20	-20

Situazione attuale

Con riferimento al settore «Difesa», il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) si trova in una intensa fase di ristrutturazione. Esercito XXI è concretizzato operativamente dal 1 gennaio 2004. La necessaria riforma delle strutture (logistica, personale, amministrazione militare ecc.) è in pieno svolgimento e sarà probabilmente adeguata alle nuove necessità nel 2010. I risparmi risultanti da queste ristrutturazioni vengono esauriti dalle riduzioni prescritte dal PSg 03.

Con le riduzioni decise in relazione alla concretizzazione del freno all'indebitamento e del PSg 03 si rimane al di sotto (4 miliardi per il settore «Difesa») del quadro finanziario previsto in origine per il nuovo esercito (4,3 miliardi, contributi del datore di lavoro non compresi). Ulteriori risparmi renderebbero necessario un adeguamento del profilo delle prestazioni dell'esercito.

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
3 928	3 967	4 017

Proposta

Riduzione dei mezzi finanziari previsti per gli anni 2006–2008 per circa 150 milioni in media l'anno (importo totale: 447 milioni) mediante risparmi nelle spese d'armamento.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2004, numero I 3: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974¹¹ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali con un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1^{bis} numero 2.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
117	165	165

Dal 1998, rispetto alla pianificazione originaria e a causa dei suoi contributi agli sforzi della Confederazione in materia di risparmio (programma di stabilizzazione 1998, PSg 03 ecc.), il settore «Difesa» del DDPS dispone complessivamente di 2,8 miliardi in meno. Nell'ambito del ridotto quadro finanziario previsto, il DDPS deve, tenendo conto della precaria situazione finanziaria della Confederazione, essere in grado di concretizzare le sue riforme (Esercito XXI e DDPS XXI) e di sostenere i corrispondenti costi di ristrutturazione.

¹¹ RS 611.010

Il settore «Difesa» resta comunque un settore di compiti della Confederazione caratterizzato da uscite consistenti. Per questa ragione il Consiglio federale non può fare a meno di richiedergli un ulteriore sacrificio finanziario nell'ambito del nuovo pacchetto di risparmio.

Conseguenze del programma di sgravio 2004 sull'adempimento dei compiti

Missione di difesa in base al Concetto direttivo Esercito XXI

Nel Concetto direttivo Esercito XXI è stabilito che la dotazione di mezzi e la capacità di prestazione richiesta devono corrispondersi, la tendenza all'acquisizione di tecnologie avanzate è determinante anche per l'esercito, l'esercito deve fornire al minor costo possibile le prestazioni che gli sono richieste e che, nel quadro di un limite reale delle risorse disponibili, la riduzione rapida e sensibile delle spese d'esercizio e il trasferimento di risorse a favore delle spese d'armamento costituiscono un fattore chiave dell'evoluzione aziendale e dell'evoluzione delle forze armate.

Tali principi continuano ad essere validi, anche in caso di un adeguamento del profilo delle prestazioni.

Misure di riduzione in base a Esercito XXI e al programma di sgravio 2003

Le opzioni in materia di risparmio del PSg 03 conducono a una riduzione massiccia dell'infrastruttura dell'esercito e a un'ulteriore riduzione dei sistemi d'arma e delle riserve:

- riduzione, tra il 2005 e il 2010, di due terzi dell'infrastruttura logistica e di un quarto dell'infrastruttura d'impiego;
- messa fuori servizio di Mirage, Hawk, parti della flotta di Tiger, carri armati 68/88, parti degli effettivi di obici blindati e di carri armati granatieri ecc.;
- vendita o eliminazione di ulteriori sistemi d'arma principali;
- allestimento delle riserve anche in base a criteri economico-aziendali ottimizzati e non solo in funzione del caso di difesa.

Queste misure sono in relazione diretta con la soppressione di posti di lavoro e consentono di sfruttare ampiamente il potenziale d'ottimizzazione aziendale.

Concretizzazione dei mandati di risparmio alla luce del programma di sgravio 2004

Con il PSg 04 si scende considerevolmente al di sotto della soglia finanziaria (4 mia) già stabilita nel messaggio concernente il PSg 03 come limite minimo per la concretizzazione di Esercito XXI. Per questa ragione il Consiglio federale ha verificato la missione dell'esercito (tra l'altro anche il profilo delle prestazioni in funzione della situazione della minaccia) e ha deciso – in base a tale verifica – l'adeguamento delle priorità nel settore dipartimentale «Difesa». Il DDPS ridurrà ulteriormente la capacità richiesta dal Concetto direttivo Esercito XXI, in senso militare quella di condurre un combattimento di difesa classico e convenzionale, concentrandosi sul mantenimento delle competenze di base irrinunciabili per un eventuale potenziamento dell'esercito. In questo contesto il DDPS è stato incaricato di sottoporre al Consiglio federale e al Parlamento i necessari adeguamenti delle basi legali.

Fintantoché le misure relative al processo summenzionato non avranno generato ripercussioni tangibili a livello finanziario, i risparmi necessari a breve e medio termine nel quadro del PSg 04 dovranno essere prevalentemente effettuati nel settore delle uscite per investimenti, influenzabili a breve termine. Se, all'interno del settore «Difesa», gli adeguamenti previsti renderanno possibile o necessaria prima del 2009 una ridistribuzione dei mezzi neutra dal punto di vista dei risultati e a favore delle uscite per investimenti, il Consiglio federale ne richiederà l'approvazione nel pertinente preventivo.

Possibili riduzioni a breve termine (uscite per investimenti)

Nel periodo transitorio (2005–2008) sarà possibile conseguire risparmi nella misura prevista dal PSg 04 (circa mezzo miliardo) unicamente se l'esercito rinuncerà negli anni in questione a parte degli investimenti previsti nel piano di sviluppo delle Forze armate.

Mantenere a lungo termine queste riduzioni negli investimenti sarebbe però insostenibile dal punto di vista della credibilità dell'esercito sul fronte interno ed esterno, poiché il livello tecnologico medio europeo al quale si tende non potrebbe essere raggiunto e poiché, inoltre, sarebbero influenzati negativamente il mantenimento e lo sviluppo ulteriore delle capacità legate alla missione di difesa. Per quanto concerne l'adempimento di questa missione, ne deriverebbe pure il pericolo che a medio termine l'esercito manchi l'aggancio con l'evoluzione a livello internazionale. Il rapporto «missione/mezzi» cadrebbe in cattiva luce e di conseguenza la credibilità del nostro esercito di milizia.

Adeguamento del profilo delle prestazioni dell'esercito

A breve e medio termine si tratta di

- adeguare l'esercito alle mutate condizioni quadro (finanze) e svilupparlo ulteriormente nell'ambito del Concetto direttivo Esercito XXI;
- recuperare, a breve termine, la richiesta riduzione di contributi contenuta nel PSg 04 ponendo l'accento sugli investimenti nel settore dell'armamento dell'esercito;
- conseguire risparmi a medio e lungo termine attraverso un adeguamento del profilo delle prestazioni.

Le misure con effetto a lungo termine, espone in questa sede unicamente a titolo indicativo, non sono oggetto del PSg 04, ma vi trovano sbocco grazie alle conseguenze di precedenti misure di risparmio.

Diverso bilanciamento delle priorità: dalla difesa alla sicurezza del territorio

Alla luce dell'odierna situazione della minaccia, la capacità e la tempestività dell'esercito di adempiere la classica missione di «difesa» nel quadro del mandato costituzionale «difesa nazionale» hanno una minore priorità rispetto agli impieghi di sicurezza e al promovimento della pace. Gli impieghi di sicurezza possono svolgersi sussidiariamente o anche con truppe in forma di interventi di sicurezza autonomi dell'esercito (nel quadro della sicurezza del territorio).

Ridurre le capacità per la difesa classica, in senso militare, a favore delle capacità nel settore della sicurezza del territorio, necessarie anche per gli impieghi di sicurezza sotto la soglia bellica, appare una scelta sostenibile. Le Forze aeree non sono

interessate da questo diverso bilanciamento delle priorità; le loro attuali capacità sono necessarie per le esigenze odierne.

Specializzazione dei ruoli: mantenimento delle capacità fondamentali di difesa e di appoggio alle autorità civili

Nel settore «Impieghi di sicurezza a favore delle autorità civili» i bisogni sono aumentati considerevolmente. Rimane meno tempo a disposizione per la formazione e il mantenimento delle capacità fondamentali di difesa.

Per tenere conto della mutata situazione, in un prossimo futuro una parte delle attuali truppe da combattimento e di supporto al combattimento verrà istruita e impiegata per compiti di protezione e di appoggio, a scapito delle competenze difensive, in modo da adempiere in maniera adeguata ed efficiente dal punto di vista dei costi le missioni richieste nel quadro degli impieghi di sicurezza. Tali truppe dovranno comunque anche essere sempre in grado di assumere missioni nell'ambito della sicurezza del territorio.

Per il resto delle truppe da combattimento e di supporto al combattimento (formazioni meccanizzate della forza di una «brigata da combattimento») sono prioritari il mantenimento e lo sviluppo ulteriore del know-how (conoscenze, istruzione e addestramento, compresa l'istruzione di reparto) per la missione «Difesa» (sicurezza del territorio compresa) attribuita all'esercito. In questo modo, in quanto nucleo di potenziamento, assicurano una minima competenza difensiva nonché la possibilità di procedere a un potenziamento. Questo nucleo di potenziamento minimo deve necessariamente essere equipaggiato, formato e soprattutto istruito nel reparto secondo le moderne esigenze.

Promovimento della pace: nessun potenziale di risparmio

Il promovimento militare della pace rientra nelle missioni permanenti di un esercito moderno. Un contributo della Svizzera corrisponde alle aspettative internazionali. E questo a maggior ragione quando la comunità internazionale svolge impieghi di sostegno alla pace in regioni che risultano di primaria importanza (Balceni) anche per la Svizzera. Tenuto conto di questo dato di fatto e della relativamente limitata assegnazione di mezzi, non sussiste alcun potenziale di risparmio.

In questo modo le tre missioni sancite dalla Costituzione (salvaguardia delle condizioni generali d'esistenza, promovimento della pace e difesa) sono ancora adempiute, in maniera comunque differenziata per quanto riguarda la valutazione dei rischi nonché l'articolazione temporale e l'entità delle prestazioni da fornire.

Riduzioni nell'ambito delle spese d'esercizio

Oltre alla già avvenuta messa fuori servizio dei carri armati 68/88 e di parte del parco di obici blindati e di carri armati granatieri, conformemente al PSg 03, sarà messa fuori servizio e liquidata anche parte della flotta di carri armati da combattimento Leopard nonché parte degli obici blindati migliorati. In alcuni casi non è esclusa la possibilità di ricorrere alla vendita.

Lo sfruttamento massimo o l'eventuale aumento – mediante una revisione della legge militare¹² (LM) – della quota di militari in ferma continuata (attualmente 15 % al massimo di una classe di reclute) potrebbero consentire di ottenere risparmi,

¹² RS 510.10

poiché le formazioni di militari in ferma continuata possono essere, oltre che istruite ed equipaggiate in maniera più efficiente, anche impiegate più rapidamente rispetto a quanto avviene con le truppe dei corsi di ripetizione. A questo proposito si potrebbe eventualmente sopprimere la libera scelta per il modello della ferma continuata. Questa misura porterebbe anche a una riduzione degli effettivi dell'esercito attivo (riserva non compresa). Per questa ragione il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) è stato incaricato di verificare lo sfruttamento massimo della quota di militari in ferma continuata consentita dalla legge nonché l'eventuale aumento di tale quota.

Ripercussioni in materia di personale

La soppressione attualmente in corso, connessa con la specializzazione dei ruoli, di formazioni da combattimento e di supporto al combattimento nonché la relativa messa fuori servizio di veicoli da combattimento e altro materiale comporteranno ulteriori soppressioni di posti di lavoro, che dovrebbero interessare sia il personale militare che quello civile. Allo stato attuale l'entità delle conseguenze non può ancora essere stimata.

Ulteriori misure collaterali

Il Consiglio federale ha inoltre incaricato il DDPS di verificare misure collaterali e di proporre la concretizzazione. A titolo di esempio, tra queste misure figurano una riduzione – rapidamente realizzabile – dei centri di reclutamento nonché una soppressione della riserva e di singole Forze armate.

Limite di spesa pluriennale

Per aumentare la flessibilità nell'assegnazione dei mezzi (in vista della concretizzazione delle riforme in corso, resa più difficile dai tagli) e migliorare la sicurezza di pianificazione per gli anni 2005–2008, il limite di spesa pluriennale concesso con il PSg 03 dovrebbe di principio essere prorogato di un anno. In concreto, il limite di spesa per il periodo 2004–2007 attualmente in vigore verrà chiuso con effetto a fine 2004 dopo l'approvazione da parte del Parlamento del nuovo limite e sostituito con un nuovo limite per gli anni 2005–2008, tenendo conto dei mandati di risparmio del PSg 04 e dei cambiamenti intervenuti nel frattempo (tra cui anche i risparmi nel quadro del processo di allestimento del budget). Tale limite di spesa per il settore «Difesa» ammonterà a circa 15,4 miliardi (esclusi i contributi del datore di lavoro).

Linee guida per il limite di spesa

Le condizioni quadro per il nuovo limite di spesa corrispondono a quelle definite per il PSg 03. Le eventuali precisazioni risultate necessarie nell'ambito dell'applicazione sono state apportate.

Applicazione del limite di spesa nel settore «Difesa» per gli anni 2005–2008 (in milioni)

	2005	2006	2007	2008	05–08
Preventivo 2005 / PF del 24 settembre 2004 (senza contributi del datore di lavoro)	3 933	3 928	3 967	4 017	15 845
Riduzioni in base al PSg 04		-117	-165	-165	-447
Limite di spesa nel settore «Difesa» (esclusi i contributi del datore di lavoro)	3 933	3 811	3 802	3 852	15 398

Premesse

L'attuale legislazione finanziaria¹³ (LFC/OFC) rimane applicabile senza alcuna limitazione. La sovranità del Parlamento in materia di budget non subisce alcuna modifica. La competenza della definizione dei crediti di pagamento mediante il bilancio di previsione e le relative aggiunte è infatti sempre riservata alle Camere federali.

Sicurezza di pianificazione

Con l'iscrizione nella legislazione¹⁴ delle riduzioni nel settore «Difesa» per complessivi 447 milioni per gli anni 2006–2008, e con la definizione di un limite di spesa di circa 15,4 miliardi in totale (tenuto conto delle riduzioni pari a 86 mio nel processo di allestimento del budget per il 2005), le nuove cifre in materia di piano finanziario, risultanti dalle ultime riduzioni, dovrebbero assumere un carattere maggiormente vincolante. Nel periodo 2005–2008 il Consiglio federale rinuncerà, fatte salve le situazioni straordinarie, a ulteriori riduzioni nel settore «Difesa». Inoltre, si può partire dal presupposto che nell'ambito della definizione annuale dei crediti di pagamento per il settore «Difesa» le Camere federali terranno conto di queste linee guida e del quadro finanziario predefinito. Il DDPS ottiene in tal modo una minima sicurezza di pianificazione per l'attuale fase di ristrutturazione (introduzione e consolidamento del nuovo esercito, DDPS XXI).

Flessibilità nell'assegnazione delle risorse

Anche la flessibilità nell'assegnazione delle risorse sarà migliorata. Di principio gli attuali strumenti della legislazione finanziaria contribuiranno a un'assegnazione delle risorse disponibili ottimale sotto il profilo materiale e temporale; il limite di spesa pluriennale fungerà al riguardo da grandezza di riferimento determinante.

Nel preventivo da allestire annualmente il DDPS otterrà, nel rispetto dei principi della gestione e della tenuta dei conti sanciti negli articoli 2 e 3 LFC, un margine di manovra il più ampio possibile entro i limiti del budget definito per il settore «Difesa».

Nel preventivo approvato, il margine di manovra del DDPS è limitato agli strumenti disponibili della legislazione finanziaria vigente (LFC/OFC, segnatamente per quanto concerne la procedura definita per i crediti aggiuntivi). È tuttavia garantito

¹³ RS 611.0 e RS 611.01

¹⁴ Art. 4b cpv. 1^{bis} n. 2 della LF del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010).

che all'interno del settore «Difesa» potranno essere eseguiti eventuali trasferimenti motivati. Per esempio, potranno aver luogo, a seconda delle necessità, segnatamente anche trasferimenti di risorse dal settore delle spese per il personale a quello delle spese per beni e servizi o al settore delle spese d'armamento (e viceversa). Per trasferimenti netti nell'esecuzione del bilancio del settore «Difesa», può avere luogo, a seconda delle possibilità, una semplificazione delle procedure amministrative indirizzate al Consiglio federale, alle Commissioni delle finanze e al Parlamento (tra l'altro mediante domande riassuntive concernenti crediti aggiuntivi).

La suesposta flessibilità concerne il periodo di validità del limite di spesa accordato, vale a dire dal 1 gennaio 2005 (data a partire dalla quale il limite di spesa stabilito dal PSg 03 non è più valido) al 31 dicembre 2008. Il Consiglio federale è autorizzato a effettuare spostamenti tra le quote annuali o tra le riduzioni previste a condizione che non sia superato il limite di spesa pari a circa 15,4 miliardi¹⁵.

Per mezzo dello strumento dei crediti aggiuntivi e dei riporti di crediti, i crediti non utilizzati – indipendentemente dalla specificazione – alla fine degli anni 2004–2008 potranno essere riportati all'anno successivo, rispettivamente al 2005–2009 (primo anno dopo la fine del limite di spesa).

Ricavato delle liquidazioni

Il ricavato supplementare rispetto alle pianificazioni (conformemente al piano finanziario del 24 settembre 2004), ottenuto mediante la soppressione di sistemi e immobili non più necessari, nonché i ricavi derivanti da locazioni degli stessi vengono lasciati al settore «Difesa», con conseguente aumento dell'importo del limite di spesa. Ricavi minori comportano una diminuzione del limite di spesa o vengono computati con le domande di riporto di crediti.

Costi di ristrutturazione

Sulla base dei principi vigenti in materia di politica del personale, il settore «Difesa» ha il compito di gestire in maniera socialmente compatibile le soppressioni di posti e le ristrutturazioni nell'ambito del personale e di ridurne le conseguenze nel quadro delle risorse concesse (limite di spesa).

I costi di ristrutturazione comprendono segnatamente:

- le uscite in relazione con le soppressioni di posti e le ristrutturazioni nell'ambito del personale (costi del piano sociale);
- le uscite direttamente finalizzate a un incremento dell'efficienza dell'esercizio;
- le uscite per l'adeguamento dei sistemi di condotta, dei sistemi informativi e dei sistemi contabili nonché dell'infrastruttura informatica.

Adeguamento del limite di spesa 2005–2008

Nei seguenti casi il Consiglio federale può procedere a un adeguamento del limite di spesa e richiedere alle Camere federali il relativo adeguamento dei crediti di pagamento nel settore «Difesa» mediante il preventivo oppure mediante la procedura definita per i crediti aggiuntivi:

¹⁵ Art. 4a cpv. 3 della LF del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010).

- sgravio di compiti sinora assunti dal settore «Difesa»;
- trasferimento di compiti al settore «Difesa»;
- assegnazione di nuovi compiti al settore «Difesa»;
- uscite supplementari conseguenti ad adeguamenti delle condizioni quadro legali;
- entrate supplementari generate da liquidazioni e superiori agli importi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004;
- impieghi straordinari dell'esercito con notevoli conseguenze finanziarie (ad es. in caso di gravi catastrofi naturali o tecnologiche, di impiego supplementare al confine svizzero a sostegno del Corpo delle guardie di confine oppure di aumento per un lungo periodo della prontezza di impiego [salvaguardia delle condizioni generali d'esistenza e promovimento della pace] o della prontezza di base [sicurezza del territorio e difesa]);
- rincaro 2005–2008 superiore nella misura di più di un punto percentuale rispetto ai rincari previsti nelle Istruzioni per il budget pubblicate il 5 marzo 2004 (1 % per il 2005 e 1,5 % per ogni anno del periodo 2006–2008).

Anche trasferimenti meramente tecnici, quali la decentralizzazione a favore dei dipartimenti di crediti centrali, le misure salariali e la concretizzazione di decisioni inerenti al settore IT producono adeguamenti del limite di spesa e sono eseguiti dal Consiglio federale nel quadro dei pertinenti processi di allestimento del budget.

Conseguenze per i Cantoni e le aziende della Confederazione

Negli anni dal 2006 al 2008 le minori uscite per investimenti avranno come conseguenza un ridotto volume di mandati per le aziende specializzate. A ciò si aggiunge che la riduzione delle capacità per l'adempimento della missione di difesa decisa dal Consiglio federale accentuerà il processo di ristrutturazione introdotto, in relazione con il PSg 03, nel settore della logistica e dell'infrastruttura (infrastruttura logistica, d'impiego e per l'istruzione), determinando un'ulteriore soppressione di posti di lavoro federali nei Cantoni.

La RUAG genererà un volume di mandati superiore mediante l'ulteriore liquidazione di materiale. Una difesa ridimensionata ai nuclei di potenziamento comporterà tuttavia un minore volume di acquisti per quanto riguarda i pertinenti beni d'armamento.

Situazione attuale

Il limite di spesa per i sussidi di base destinati agli organi responsabili delle università cantonali per il periodo di sussidio 2004–2007, le cui tranche saranno versate negli anni 2005–2008, ammonta a 2150 milioni. Nel piano finanziario attuale è previsto che nel 2008 la Confederazione versi un importo di 550 milioni, ciò che corrisponde ad un aumento dell'otto per cento rispetto all'anno precedente. Ciononostante il limite di spesa non sarà raggiunto (–71 milioni). Per questo motivo sono stati riportati nella rubrica ausiliaria «Saldo limite di spesa Sussidi di base» 71 milioni con l'intenzione di deciderne successivamente l'impiego definitivo.

Il limite di spesa approvato per coprire il fabbisogno finanziario dei politecnici federali e degli istituti di ricerca (settore dei PF) per il medesimo periodo ammonta a 7711 milioni.

I crediti dei suddetti settori per il 2008 (eccetto i sussidi di base) saranno richiesti nel messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e della tecnologia (ERT) negli anni 2008–2011. Per i crediti del messaggio ERT, nel piano finanziario è stato previsto provvisoriamente per il 2008 un aumento del 4,2 per cento. Questa forte crescita è motivata, da un lato, dal considerevole e già menzionato incremento dei sussidi di base e, dall'altro, dall'aumento di 120 milioni dei fondi per sostenere i cicli di studio delle scuole universitarie professionali nei settori sanità, socialità e arte. In questo modo si tiene conto della volontà delle Camere federali di introdurre dal 2008 la parità di trattamento in materia di diritti ai sussidi con le scuole universitarie professionali, che già rientrano nella sfera di competenza della Confederazione.

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Sussidio di base università cantonali	504	509	550 ¹
Contributo della Confederazione al finanziamento del settore dei PF	1 910	1 961	1 991

¹ (esclusi 71 milioni nella rubrica ausiliaria «Saldo limite di spesa Sussidi di base»)

Proposta

Ridurre i sussidi di base per le università cantonali (nella rubrica ausiliaria «Saldo limite di spesa Sussidi di base») e il contributo della Confederazione al finanziamento del settore dei PF. La crescita media dei sussidi di base nel periodo 2005–2008 (base: preventivo 2004) si mantiene pertanto al 4,6 per cento, mentre quella del settore dei PF si attesta ancora all'uno per cento.

I tagli nel settore dei PF possono essere compensati applicando le soluzioni elaborate dalla Confederazione in campo salariale, prestando maggiore attenzione alle possibilità di finanziamento da parte di terzi grazie al nuovo diritto delle fondazioni e trasferendo la proprietà degli immobili utilizzati nel settore dei PF ai due PF e agli istituti di ricerca. Oltre al settore dei PF, potranno usufruire delle migliori condizioni quadro garantite dal nuovo diritto delle fondazioni anche le scuole universitarie cantonali (università e scuole universitarie professionali) e le istituzioni di promovimento della ricerca.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2004 numero I 2: modifica della legge federale del 4 ottobre 1991¹⁶ sui politecnici federali (legge sui PF) e numero I 3: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974¹⁷ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali con un mandato di risparmio al Consiglio federale all'articolo 4a capoverso 1^{bis} numero 3. Modifica del 18 giugno 2004 dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente le domande di crediti d'impegno per acquisti di fondi o per costruzioni¹⁸.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Sussidio di base università cantonali (inclusa rubrica ausiliaria «Saldo limite di spesa Sussidi di base»)			50 ¹
Contributo della Confederazione al finanziamento del settore dei PF	30	80	130

¹ Nella rubrica ausiliaria

La crescita media dal 2004 al 2007 (base: preventivo 2003) dei crediti approvati nel quadro del messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2004–2007¹⁹ (messaggio ERT), dopo l'attuazione del PSg 03, è del 4,8 per cento.

Una parte considerevole dei mezzi previsti nel messaggio ERT è destinata alle scuole universitarie. Per il sostegno delle università cantonali, disciplinato dalla legge sull'aiuto alle università²⁰ (LAU), è previsto per il periodo di sussidio 2004–2007 un importo di circa 2,5 miliardi sotto forma di sussidi di base, sussidi agli investimenti e contributi subordinati a progetti. Le scuole universitarie acquisiscono mezzi federali supplementari, soprattutto nel settore del promovimento della ricerca, principalmente attraverso il Fondo nazionale svizzero, la Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI) e i programmi quadro di ricerca dell'Unione Europea. Per il contributo della Confederazione al finanziamento del settore dei PF è stato approvato per il periodo 2004–2007 un limite di spesa di 7711 milioni (dopo il PSg 2003). Il contributo annuale non è destinato solamente all'esercizio corrente, ma

¹⁶ RS 414.110

¹⁷ RS 611.010

¹⁸ RS 611.051

¹⁹ FF 2003 2019

²⁰ RS 414.20

deve servire anche a finanziare gli investimenti del settore dei PF, in particolare gli investimenti negli immobili, attualmente di proprietà della Confederazione.

Riduzioni

L'ammontare dei sussidi a disposizione per le scuole universitarie, previsto dall'attuale piano finanziario del 24 settembre 2004, resta invariato. Per contro, l'importo iscritto nella rubrica ausiliaria «Saldo limite di spesa Sussidi di base» subirà nel 2008 una diminuzione da 71 a 21 milioni. In questo modo la crescita dei sussidi di base nel 2008 sarà di 41 milioni, pari all'otto per cento (senza rubrica ausiliaria «Saldo limite di spesa Sussidi di base»).

Inoltre, il contributo della Confederazione al finanziamento del settore dei PF sarà progressivamente ridotto di 30 milioni nel 2006, di 80 milioni nel 2007 e di 130 milioni nel 2008. Questo comporterà una diminuzione nel 2008 del contributo della Confederazione (-20 milioni).

Misure collaterali

Per compensare questi tagli, il settore dei PF e le università cantonali hanno diverse possibilità che in parte dovrebbero essere create nel quadro del presente programma.

Il settore dei PF può compensare in gran parte le riduzioni, soprattutto del sussidio di base di 30 milioni annui, applicando le misure adottate in campo salariale dall'Amministrazione federale (in particolare la rinuncia alla compensazione del rincaro negli anni 2005 e 2006 per il personale attivo e un passaggio più rapido al primato dei contributi; cfr. cap. 2.2.6).

Inoltre, il settore dell'educazione e della ricerca (e pertanto non solo il settore dei PF) potrà beneficiare del nuovo diritto delle fondazioni, che avrà tuttavia ricadute positive solo se vi sarà un cambiamento di mentalità sia nelle modalità di finanziamento sia nell'impiego delle risorse. Anche le scuole universitarie dovranno fornire un tangibile contributo prestando maggiore attenzione alle possibilità di finanziamento da parte di terzi dell'educazione e della ricerca. Ovviamente, non è possibile fare previsioni sicure sull'ammontare dei mezzi supplementari che gli istituti di educazione e ricerca potranno acquisire. Le scuole universitarie potranno inoltre beneficiare di agevolazioni per quanto riguarda l'imposta sul valore aggiunto. Dando seguito all'iniziativa parlamentare Stump (01.453 «Esenzione fiscale per i contributi destinati a sostenere la ricerca scientifica»), l'Amministrazione federale delle contribuzioni ha modificato la sua prassi non limitando più l'esenzione fiscale ai beneficiari diretti di contributi o sussidi, ma estendendola ai fondi ridistribuiti nell'ambito di un progetto di ricerca tra i diversi partner. Inoltre sono escluse dall'imposta anche le prestazioni che i partner coinvolti in una comunità di ricerca si forniscono reciprocamente per la realizzazione di progetti.

Infine gli immobili del settore di PF, attualmente di proprietà alla Confederazione, dovranno essere ceduti ai PF e agli istituti di ricerca. Questa cessione permetterà di gestire in modo più flessibile gli immobili e di ottimizzare il portafoglio immobiliare con la vendita o l'acquisto di singoli oggetti. I PF e gli istituti di ricerca avranno così la possibilità di impiegare in modo più flessibile il contributo della Confederazione, da un lato per investimenti e, dall'altro, per l'insegnamento, la ricerca e l'esercizio, ma dovranno dimostrare che il valore e la funzione degli immobili sono mantenuti. Gli immobili saranno ceduti al valore reale al momento del passaggio di proprietà che, in base a stime attuali, ammonterà a 5-7,5 miliardi. Con la cessione saranno

costituiti nei bilanci dei PF e degli istituti di ricerca capitali propri per un importo equivalente ai beni trasferiti. Tali capitali saranno composti di un capitale di dotazione senza interessi e di un capitale proprio disponibile. Nel bilancio della Confederazione sarà iscritta una partecipazione ai PF e agli istituti di ricerca per un importo equivalente al capitale di dotazione. La sostanza del capitale di dotazione non potrà essere intaccata, per contro il capitale proprio disponibile o i beni patrimoniali corrispondenti potranno essere liberamente gestiti (ad es. costituzione di riserve vincolate, realizzazione di ricavi da vendite). L'importo del capitale di dotazione sarà determinato in modo tale che i PF e gli istituti di ricerca disporranno di un margine di manovra potenziale di complessivamente 2–4,5 miliardi. Anche dopo la cessione, gli immobili costituiranno un bene amministrativo necessario per l'esercizio che di norma non può ad esempio essere alienato o ipotecato a lungo termine. Per sfruttare il suddetto margine di manovra, occorrerà pertanto tramutarli in un bene patrimoniale non necessario per l'esercizio. Il Consiglio dei PF deciderà previa approvazione del DFF sull'attribuzione ai beni patrimoniali.

In risposta alla necessità dei PF e degli istituti di ricerca di poter realizzare, in particolare nel settore immobiliare, anche progetti finanziati con mezzi di terzi, si vuole, nel quadro della modifica della legge sui PF proposta, ridisciplinare pure la collaborazione con terzi. Ai sensi delle nuove disposizioni di legge, i PF e gli istituti di ricerca potranno, nell'adempimento del loro mandato, costituire società e parteciparvi oppure collaborare in altro modo con terzi. Al momento sono ammesse unicamente partecipazioni finalizzate alla valorizzazione di beni immateriali.

Sul piano giuridico la cessione renderà necessario, oltre a diverse modifiche d'ordinanze²¹, un adeguamento della legge sui PF²² e dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 18 giugno 2004²³ concernente le domande di crediti d'impegno per acquisti di fondi o per costruzioni, che il Consiglio federale sottopone pure alle Camere nel presente messaggio relativo al PSg 04.

Ripercussioni dirette e indirette della misura sul settore di compiti

Benché nel 2008 la riduzione dei mezzi iscritti nella rubrica ausiliaria «Saldo limite di spesa Sussidi di base» sia considerevole, le ripercussioni per le università cantonali dovrebbero essere sopportabili. Per i sussidi di base rimane un incremento di almeno 41 milioni (8 %). E questo anche se i mezzi residui nella rubrica ausiliaria «Saldo limite di spesa Sussidi di base» dovessero essere redistribuiti su altri settori scientifici nel quadro di un progetto presentato al Parlamento. Per il settore dei PF l'aumento sarà ancora dell'uno per cento circa. Probabilmente gli effetti delle misure collaterali saranno percepibili soltanto dopo un determinato lasso di tempo. Questo avrà come conseguenza che il settore dei PF non potrà fare a meno di stabilire in modo ancora più rigoroso le priorità e rinunciare a prestazioni pianificate. L'adempimento di obiettivi definiti nel mandato di prestazioni richiederà più tempo. Non è escluso che il riorientamento nel campo dell'energia, delle scienze della vita, delle scienze dei materiali e delle scienze ambientali subirà ritardi.

²¹ Ordinanza del 19 novembre 2003 sul settore dei politecnici federali (ordinanza sul settore dei PF, RS **414.110.3**), ordinanza del 18 marzo 1999 sulla gestione immobiliare nel settore dei Politecnici federali (ordinanza immobiliare PF, RS **414.119**), ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC, RS **172.010.21**).

²² RS **414.110**

²³ RS **611.051**

Ripercussioni dirette e indirette sulle finanze cantonali

A causa della revisione del diritto delle fondazioni, approvata dal Parlamento in modo indipendente dal PSg 04, il gettito fiscale dei Cantoni, ma anche della Confederazione, calerà lievemente. Non è possibile quantificare le minori entrate fiscali né prevedere quando e in che misura i futuri vantaggi fiscali motiveranno donatori potenziali a sostenere maggiormente gli istituti di educazione e ricerca. A lungo termine ci si può però attendere, soprattutto nella ricerca, una maggiore partecipazione di privati, che dovrebbe contribuire a sgravare le finanze pubbliche.

2.1.5 Riduzione delle riserve del Fondo nazionale svizzero mediante modifica della prassi contabile per il promovimento di progetti

Situazione attuale

Il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS) riceve ogni anno dalla Confederazione un sussidio di base e mezzi per finanziare i Poli di ricerca nazionali. Una parte preponderante del sussidio serve a finanziare singoli progetti di ricerca fondamentale o svolti nel quadro dei Programmi nazionali di ricerca finalizzati allo studio di problemi specifici. Il promovimento di tali progetti è finanziato tramite un conto in essere del FNS gestito dalla Confederazione e sul quale sono costituite riserve per coprire tutti i sussidi approvati dal FNS. I sussidi sono versati ai ricercatori attingendo da tale conto.

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
515	567	575

Proposta

Graduale riduzione del conto in essere del FNS gestito dalla Confederazione mediante modifica della prassi contabile interna del FNS per il promovimento di singoli progetti (che assorbe il 70 % circa del sussidio della Confederazione). Relativa riduzione dei sussidi federali destinati al FNS negli anni 2005–2007.

Presupposti legali

Legge federale sul programma di sgravio 2004, numero I 3: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974²⁴ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1^{bis} numero 4.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
80	100	

Nel limite di spesa per il sostegno a istituzioni di promovimento della ricerca fondamentale, approvato nel quadro del messaggio ERT 2004–2007, è incluso in particolare il sussidio che la Confederazione versa al Fondo nazionale svizzero. Il 70 per cento circa di tale sussidio serve a promuovere singoli progetti (ricerca fondamentale e Programmi nazionali di ricerca). In questo ambito il FNS approva mediante decisione formale progetti di ricerca di norma pluriennali. L'attuale prassi contabile prevede che gli importi globali dei relativi impegni siano contabilizzati nel conto annuale dell'esercizio finanziario durante il quale è stata emessa la decisione. Tuttavia i versamenti vengono effettuati in modo scaglionato sull'arco di un periodo più lungo attingendo dal conto in essere del FNS gestito dalla Confederazione. Dato il divario temporale tra la contrazione degli impegni e il versamento, al momento della decisione il FNS costituisce riserve per poter garantire in qualsiasi momento il versamento dei sussidi approvati. Alla fine del 2003, il conto in essere presentava un saldo attivo di 280 milioni, a fronte di impegni per borse di ricerca e progetti autorizzati pari a 265 milioni. La costituzione di riserve ricorrendo al sussidio della Confederazione pone però un problema legale poiché questa procedura non è conforme al principio sancito nella legge sui sussidi secondo cui i sussidi possono «essere versati il più presto dal momento in cui le spese sono divenute imminenti».

Riduzioni

Il sussidio federale destinato al FNS sarà ridotto di 80 milioni nel 2006 e di 100 milioni nel 2007. Questa misura, che costituisce un effettivo sgravio per le finanze federali, è stata volutamente circoscritta nel tempo. Nel 2008 dovrà essere versato l'importo iscritto nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (importo non ridotto previsto per il 2007 x 1,5 %) per prevenire un vuoto di finanziamento una volta ultimata la modifica del sistema. Il credito definitivo per il 2008 dovrà essere stabilito nel quadro del decreto finanziario che accompagna il messaggio ERT 2008–2011. Il tagli del sussidio federale saranno compensati con la riduzione del conto in essere del FNS gestito dalla Confederazione; in questo modo il FNS potrà disporre dei mezzi finanziari originariamente previsti.

Misure collaterali

Il conto in essere del FNS gestito dalla Confederazione sarà progressivamente ridotto tramite una nuova prassi contabile per il promovimento dei progetti. In futuro i sussidi saranno contabilizzati non più nel conto annuale dell'esercizio finanziario in cui è stato contratto l'impegno, ma in quello in cui è stato effettuato il pagamento; pertanto per finanziare i sussidi versati ai ricercatori non si attingerà più al conto in essere, ma sarà utilizzato direttamente il sussidio federale.

Questa modifica obbliga il FNS ad adeguare la procedura di richiesta dei finanziamenti e la chiave di riparto dei vari settori del promovimento, ad allestire una pianificazione sistematica e pluriennale del finanziamento e a costituire riserve temporanee, seppure di minore entità, per le oscillazioni. Queste riserve sono necessarie perché, da un lato, per gli anni toccati dai tagli sono già stati contratti impegni che assorbiranno gran parte dei mezzi disponibili e, dall'altro, il FNS non può rinunciare ad autorizzare nuovi progetti in base all'accordo di prestazioni vigente. Durante la fase di transizione saranno presumibilmente costituite riserve a breve termine di 60–90 milioni; negli anni successivi tale importo sarà nettamente inferiore. Inoltre il conto in essere del FNS gestito dalla Confederazione non sarà completamente sciolto.

La modifica della procedura contabile è circoscritta al promovimento di singoli progetti. Gli altri campi promossi dal FNS (ad es. Poli di ricerca nazionale e docenti borsisti) e i costi di gestione vengono già ora contabilizzati nel conto annuale dell'esercizio finanziario durante il quale è effettuato il versamento. Questa prassi si è ormai affermata.

In considerazione dell'importanza politica che riveste il FNS per il promovimento della ricerca, la Confederazione non può interrompere il suo sostegno. L'adempimento diretto degli impegni contratti sulla scorta del sussidio federale resta assicurato. Inoltre il limite di spesa quadriennale accordato dalla Confederazione garantisce al FNS un'elevata sicurezza nella pianificazione.

Ripercussioni dirette e indirette della misura sul settore di compiti

Poiché i tagli al sussidio destinato al FNS saranno compensati dalla diminuzione delle riserve, l'importo originario destinato al promovimento potrà essere garantito. Se non vi saranno modifiche nella struttura delle richieste di finanziamento, i mezzi già preventivati potranno essere stanziati senza limitazioni. La nuova pianificazione finanziaria del FNS richiede però uno sforzo maggiore da parte dei ricercatori nella pianificazione dei progetti, poiché dovranno inoltrare, unitamente alla domanda di sussidio, un piano dettagliato delle uscite.

Situazione attuale

Per gli anni 2004–2007 è stato stanziato un credito d'impegno pari a 447 milioni per finanziare le attività della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI). Per lo stesso periodo è stato approvato un limite di spesa di 100 milioni destinati al sostegno della ricerca in elettronica, microtecnica e meccatronica.

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI)	118	126	128
Centri di ricerca svizzeri ¹	25	25	25

¹ Centro svizzero di elettronica e microtecnica di Neuchâtel (Centre Suisse d'Electronique et de Microtechnique SA, CSEM), Fondazione svizzera per la ricerca in microtecnica (FSRM) e Istituto di sistemi di produzione meccatronici (IMP).

Proposta

Freno all'aumento delle spese nel settore del promovimento dell'innovazione mediante una riduzione dei sussidi della Confederazione alla CTI e agli istituti per la ricerca in elettronica e microtecnica.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2004, numero I 2: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974²⁵ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali, con un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1^{bis} numero 5.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
CTI	17	17	15
Centri di ricerca svizzeri	3	3	5

A seguito dell'attuazione del PSg 03, i crediti stanziati per gli anni 2004–2007 nell'ambito del messaggio ERT sono cresciuti in media del 4,8 per cento nello stesso periodo (base: preventivo 2003).

Oltre all'aiuto alle università e al sostegno alla formazione professionale (che non è oggetto del PSg 04), è parte integrante del messaggio ERT anche il promovimento della ricerca. La CTI può essere considerata il canale di promovimento della ricerca applicata finanziato prioritariamente. Con il credito d'impegno di 477 milioni stanziato per gli anni 2004–2007 si raggiunge una crescita dell'8,4 per cento (base: preventivo 2003).

²⁵ RS 611.010

Conformemente alla legge federale del 7 ottobre 1983²⁶ sulla ricerca (LR), la Confederazione sostiene inoltre la ricerca applicata nei settori dell'elettronica e della microtecnica, mediante sussidi dell'ammontare di 25 milioni annui circa erogati al Centro svizzero di elettronica e microtecnica di Neuchâtel (Centre Suisse d'Electronique et de Microtechnique SA, CSEM), alla Fondazione svizzera per la ricerca in microtecnica (FSRM) e all'Istituto di sistemi di produzione meccatronici (IMP).

Riduzioni

Per frenare l'aumento delle spese, i mezzi finanziari versati negli anni 2006–2008 alla CTI, al CSEM/FSRM e all'IMP sono ridotti di 20 milioni all'anno. Per il periodo del messaggio ERT 2004–2007, il tasso di crescita medio per questi compiti è limitato a uno scarso quattro per cento (base: preventivo 2003), anche se la CTI denota un tasso di crescita che si aggira sempre ancora sul 4,6 per cento. In questo modo può essere assicurata la continuità del promovimento dell'innovazione. Nell'anno di piano finanziario 2008 la crescita è dell'uno per cento. I sussidi erogati al CSEM/FSRM e all'IMP sono sottoposti a una verifica in vista di una possibile integrazione di questi istituti nel settore dei PF. Il Consiglio federale prenderà le prime decisioni in merito ancora nel corso del 2005. L'obiettivo perseguito è quello di migliorare l'integrazione di tali istituti nel panorama accademico e di ampliare la base del loro finanziamento. In quest'ottica, per gli istituti interessati dalla misura le riduzioni previste possono essere considerate sostenibili.

Ripercussioni dirette e indirette della misura sul settore di compiti

Lo sviluppo di competenze nella ricerca applicata presso le università subirà un certo ritardo. Il previsto aumento di volume della ricerca nel settore del promovimento dell'innovazione della CTI non sarà realizzabile integralmente e questo si ripercuoterà anche sull'attività d'investimento di determinate cerchie dell'economia. In primo luogo saranno toccate dalla misura le piccole e medie imprese (PMI), sulle quali si concentra in particolare l'attività di promovimento della CTI, e gli istituti di ricerca che partecipano ai progetti della CTI. In generale, è necessario riesaminare integralmente come orientare il promovimento della ricerca nell'ambito del messaggio ERT per il periodo 2008–2011.

Situazione attuale

La legge federale del 19 giugno 1992²⁷ sull'assicurazione militare (LAM) prevede in determinati casi prestazioni assicurative superiori a quelle di altre assicurazioni sociali.

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
235	239	242

Proposta

Le prestazioni dell'assicurazione militare devono essere ridotte.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2004, numero I 5: modifica di diverse disposizioni della LAM.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Minori uscite	8	9	9
Entrate supplementari dall'aumento dei premi ¹	2	2	2

¹ Fuori dal PSg 04

La proposta di modifica della LAM è volta a ridurre le prestazioni in vari ambiti, portandole a un livello paragonabile a quello delle altre assicurazioni sociali.

Lesioni dentarie

Una lesione dentaria che richiede un trattamento rappresenta un'affezione ai sensi della LAM. L'assicurazione militare (AM) risponde delle lesioni dentarie che si manifestano durante il servizio nella misura in cui non siano preesistenti al servizio. In caso di aggravamento di una lesione dentaria preesistente al servizio, secondo l'articolo 66 lettera m LAM le prestazioni dell'AM relative al trattamento sono ridotte nella misura in cui la lesione risale a prima del servizio. L'AM assume quindi una parte delle spese di trattamento anche nel caso in cui una lesione dentaria preesistente si manifesti casualmente durante il servizio (ad es. carie, paradontite). Nel 2003 le spese per trattamenti dentari sono state pari a 3,2 milioni.

L'obbligo per l'AM di fornire prestazioni viene limitato, come nell'assicurazione malattie, ai casi di grave malattia e ad alcuni trattamenti particolari come pure alle conseguenze di infortuni subiti durante il servizio.

²⁷ RS 833.1

Con le modifiche proposte gli assicurati dell'AM vengono in tal modo equiparati agli assicurati ai sensi della LAMal e della LAINF. L'AM non assumerà quindi più, per esempio, le spese di trattamento per lesioni dentarie riconducibili a un'igiene dentaria carente. Se durante il servizio assicurato sorgono lesioni dentarie, che sono conseguenza di un infortunio precedente al servizio, le spese di trattamento devono essere sopportate dall'assicuratore tenuto a rispondere al momento dell'infortunio.

Tasso d'indennizzo applicato alle indennità giornaliere e alle rendite

Secondo l'articolo 28 LAM, se l'assicurato è incapace al lavoro a causa della propria affezione, ha diritto a un'indennità giornaliera. In caso di incapacità totale al lavoro, l'indennità giornaliera corrisponde al 95 per cento del guadagno assicurato. In caso di incapacità parziale, l'indennità è ridotta proporzionalmente. Il tasso del 95 per cento si applica anche alle rendite d'invalidità e di riforma (art. 37 cpv. 3 e 40 cpv. 2 LAM). A differenza di quanto avviene nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, sull'indennità giornaliera dell'AM devono essere pagati i contributi sociali. L'AM si assume i contributi del datore di lavoro (art. 29 LAM). Nel 2003 sono state versate, in applicazione del tasso d'indennizzo del 95 per cento, indennità giornaliere per 32 milioni e rendite nuove per 7,3 milioni.

Per le prestazioni future il tasso d'indennizzo sarà ridotto dal 95 all'80 per cento, per cui corrisponderà al tasso applicato nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (indennità giornaliera e rendita d'invalidità) e nell'assicurazione invalidità (indennità giornaliera). Affinché la somma di cui beneficranno a conti fatti gli assicurati equivalga a quella versata dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, l'AM si assumerà in futuro anche i contributi sociali dovuti dai lavoratori.

La riduzione del tasso d'indennizzo dal 95 all'80 per cento equivale a una riduzione delle prestazioni del 16 per cento circa. Poiché l'AM pagherà anche i contributi dei lavoratori, nel caso dell'indennità giornaliera la riduzione sarà però minore. Inoltre, molti datori di lavoro garantiscono il pagamento dell'intero stipendio e hanno stipulato un'assicurazione che copre la perdita di guadagno non compensata dalle assicurazioni sociali. Gli indipendenti, per contro, sopporteranno l'intera riduzione del 16 per cento, a meno che non dispongano di un'assicurazione complementare privata.

Per chi è invalido nella misura di almeno il 40 per cento, le ripercussioni sono nel complesso esigue, in quanto in tal caso esiste altresì il diritto a una rendita dell'assicurazione invalidità. In caso di sovraindennizzo, l'AM riduce le proprie prestazioni. A queste si aggiungono eventualmente prestazioni della previdenza professionale che, a seconda dei casi, possono essere più elevate.

Se l'assicurato presenta un'invalidità inferiore al 40 per cento e non ha diritto a una rendita dell'assicurazione invalidità o della previdenza professionale, le prestazioni saranno del 16 per cento circa più basse di ora. Tale riduzione, visto che interessa solo una piccola parte del guadagno, è accettabile sia in questo caso che in caso di assegnazione di una rendita di riforma, dato che quest'ultima è limitata nel tempo.

Rendita per menomazione dell'integrità

Ai sensi dell'articolo 48 LAM l'assicurato colpito da una rilevante e durevole menomazione dell'integrità fisica, mentale o psichica ha diritto a una rendita per menomazione dell'integrità. La rendita è fissata in percentuale dell'importo annuo

che serve da base per il calcolo delle rendite. In caso di perdita totale di una funzione vitale (ad es. udito o vista) la rendita ammonta al 50 per cento. La rendita dell'AM per menomazione dell'integrità è in generale oggetto di una liquidazione in contanti. Anche la legge federale del 20 marzo 1981²⁸ sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) prevede, all'articolo 24, l'assegnazione di un'indennità per menomazione dell'integrità, concessa in forma di prestazione in capitale in caso di menomazione importante dell'integrità dovuta a infortunio. I due sistemi di risarcimento non sono però identici, segnatamente perché l'AM indennizza anche menomazioni dell'integrità dovute a malattie. Gli importi possono differire considerevolmente. Soprattutto nei casi gravi, la rendita per menomazione dell'integrità dell'AM può ammontare a un multiplo dell'indennità per menomazione dell'integrità dell'assicurazione contro gli infortuni. Il costo annuo medio delle rendite per menomazione dell'integrità è di poco superiore ai cinque milioni (2002 e 2003).

L'attuale importo annuo che serve da base per il calcolo delle rendite (31 871 fr.) è ridotto a 20 000 franchi, pari al 15 per cento circa del guadagno annuo massimo assicurato.

Nonostante la riduzione del 37 per cento dell'importo che serve da base per il calcolo delle rendite, la posizione degli assicurati dell'AM resta migliore di quella degli assicurati dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni. Ciò è giustificato dai particolari rischi cui è esposto chi adempie gli obblighi militari.

Rendita per superstiti

Conformemente all'articolo 51 capoverso 4 LAM, se un assicurato muore dopo aver raggiunto l'età che dà diritto all'AVS, è assegnata una rendita ai superstiti anche nel caso in cui l'assicurato, pur avendo presentato un'affezione assicurata, non abbia beneficiato di una rendita d'invalidità o di vecchiaia dell'assicurazione militare. La particolarità sta nel fatto che in questo caso l'affezione non ha causato all'assicurato alcuna perdita di guadagno e non gli ha quindi impedito di accumulare regolarmente un avere di previdenza professionale. Alla morte dell'assicurato, anche senza la rendita, i superstiti non subiscono pertanto nessuna perdita sul piano delle prestazioni. Nel 2003 le rendite per superstiti in questione (circa 10 casi all'anno) hanno causato spese per 80 000 franchi.

Questo diritto alla rendita dovrebbe ora essere soppresso.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Lesioni dentarie	1,70	1,70	1,70
Indennità giornaliera	4,67	5,19	5,19
Contributi delle assicurazioni sociali	-1,33	-1,48	-1,48
Rendite	1,15	1,38	1,66
Rendita per menomazione dell'integrità	2,00	2,00	2,00
Rendita per superstiti	0,08	0,16	0,24
Totale	8,27	8,95	9,31

²⁸ RS 832.20

Secondo l'articolo 2 LAM gli assicurati a titolo professionale, dopo il pensionamento, possono assicurarsi facoltativamente presso l'AM dietro versamento di un premio. Secondo l'articolo 8 dell'ordinanza del 10 novembre 1993²⁹ sull'assicurazione militare (OAM) il premio ammonta attualmente a 217,50 franchi al mese (2004) e non corrisponde quindi più in misura adeguata ai premi dovuti agli assicuratori malattia per prestazioni analoghe. Dal 2006 anche gli assicurati a titolo professionale in attività saranno tenuti a pagare un premio. L'evoluzione dei costi sanitari impone un aumento dei premi, da effettuarsi al di fuori del PSg 04. L'aumento dei premi comporterà per la Confederazione entrate supplementari pari a 1,8 milioni circa all'anno.

2.1.8 Assicurazione contro la disoccupazione

Situazione attuale

La legge del 25 giugno 1982³⁰ su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI) fissa la partecipazione della Confederazione al fondo AD dal 1° luglio 2003 allo 0,15 per cento della massa salariale soggetta a contribuzione.

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
350	360	368

Proposta

Limitatamente agli anni 2006–2008, la partecipazione della Confederazione deve essere ridotta dallo 0,15 allo 0,12 per cento della somma salariale soggetta a contribuzione.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2004, numero I 6: modifica della LADI mediante l'introduzione di una disposizione transitoria dell'articolo 90a per ridurre a tempo determinato la partecipazione della Confederazione.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
70	72	74

Con la revisione della LADI, accettata dal popolo il 24 novembre 2002 ed entrata in vigore il 1° luglio 2003, si è costituita un'assicurazione contro la disoccupazione resistente alla congiuntura e finanziariamente sana nel lungo termine. La revisione ha fornito la possibilità di prevedere l'importo della partecipazione della Confederazione e dei Cantoni: è stato stabilito un millesimo di imposta fisso della somma

²⁹ RS 833.11

³⁰ RS 837.0

salariale soggetta a contribuzione invece dei contributi precedenti, che dipendevano dal totale delle spese annue e di conseguenza erano soggetti a fluttuazioni molto forti (+/- 200 milioni all'anno). Le prestazioni dell'AD vengono finanziate con gli introiti provenienti dai contributi trattenuti sul salario e con i contributi degli enti pubblici. Dal 1° luglio 2003 la Confederazione si assume una quota pari allo 0,15 per cento della somma salariale soggetta a contribuzione mentre i Cantoni si assumono una quota dello 0,05 per cento.

La partecipazione della Confederazione e dei Cantoni all'AD copre circa il 50 per cento dei costi annuali del servizio pubblico di collocamento e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Si tratta di compiti che non vengono assolti esclusivamente dall'AD perché, da un lato, non sono destinati soltanto ai disoccupati (collocamento UR) e, dall'altro, contribuiscono a compensare in modo mirato anche deficit nella formazione professionale (provvedimenti inerenti al mercato del lavoro).

Sulla base del budget, con una media annua di 153 000 disoccupati, è probabile che l'AD chiuderà il 2004 con un deficit e prestiti subordinati dell'ordine di due miliardi.

La riduzione della partecipazione della Confederazione dallo 0,15 allo 0,12 per cento, limitata agli anni 2006–2008, non comporta ripercussioni dirette sul settore di compiti e in particolare sulle persone in cerca d'impiego, poiché le prestazioni non subiscono alcuna modifica.

La riduzione corrisponde circa all'1,3 per cento annuo degli introiti complessivi del fondo dell'AD.

Piano finanziario AD 2006–2008 senza il provvedimento

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Disoccupati	105 000	80 000	70 000
Spese totali (in milioni)	5 571	4 598	4 126
Ricavi totali (in milioni)	5 457	5 553	5 638
Risultato del conto globale (in milioni)	-114	955	1 512
Capitale proprio AD al 31.12. (in milioni)	-2 163	-1 208	304
Totale dei prestiti subordinati al 31.12 (in milioni)	3 600	2 700	1 200

Piano finanziario AD 2006–2008 con il provvedimento

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Disoccupati	105 000	80 000	70 000
Spese totali (in milioni)	5 571	4 598	4 126
Ricavi totali (in milioni)	5 387	5 481	5 564
Risultato del conto globale (in milioni)	-184	883	1 438
Capitale proprio AD al 31.12. (in milioni)	-2 233	-1 350	88
Totale dei prestiti subordinati al 31.12 (in milioni)	3 700	2 900	1 500

Se, attraverso una modifica dell'ordinanza del 20 dicembre 1982³¹ sull'assicurazione contro gli infortuni (OAINF) dovesse essere deciso di aumentare l'attuale guadagno massimo assicurato di 106 800 franchi, risulterebbero le seguenti ripercussioni sull'AD:

- | | |
|--|---------------------|
| 1. Aumento delle entrate determinato dall'aumento dei contributi all'AD | 92 milioni all'anno |
| 2. Aumento delle uscite determinato dall'aumento delle indennità giornaliere | 10 milioni all'anno |
| 3. Aumento delle entrate determinato dall'aumento dei contributi federali e cantonali all'AD | 8 milioni all'anno |

Le conseguenze dell'introduzione di una riduzione limitata della partecipazione della Confederazione (senza adeguamenti delle prestazioni) sarebbero compensate dall'aumento del guadagno massimo assicurabile in termini nominali per l'AD. Complessivamente le modifiche rispetto al piano finanziario dell'AD sarebbero quindi relativamente modeste e il finanziamento a lungo termine dell'AD non risulterebbe compromesso.

³¹ RS 832.202

Situazione attuale

In Svizzera, come nel resto dell'Europa, da qualche tempo si constata una diminuzione del numero delle domande d'asilo rispetto agli scorsi anni. Un numero decrescente delle persone soggiacenti al settore dell'asilo comporta minori spese a titolo di aiuto sociale. Pur considerando che il settore dell'asilo è caratterizzato da forti oscillazioni del numero delle domande d'asilo e non dimenticando che a breve termine sono sempre possibili nuove ondate di richiedenti l'asilo, nel quadro del PSg 04 le ripercussioni finanziarie di tale evoluzione possono figurare nei piani finanziari come tendenza.

Su richiesta dell'ACNUR/UNHCR, fino a metà degli anni Novanta la Svizzera accoglieva ogni anno un contingente di rifugiati. In seguito – anche per motivi di politica finanziaria – la Svizzera ha rinunciato ad accogliere questo tipo di contingenti. La pianificazione finanziaria ha tuttavia continuato a prevedere mezzi a tal fine.

La Confederazione indennizza ai Cantoni, mediante una somma forfettaria per ogni richiedente l'asilo loro assegnato, tutte le spese non altrimenti coperte in relazione con l'esecuzione della legge sull'asilo del 26 giugno 1998³² (LAsi). Nel 2004 il contributo forfettario per le spese di amministrazione ammontava a 1056 franchi.

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
938	946	961

Proposta

Adeguamento (riduzione) dei dati di piano finanziario all'evoluzione nel settore dell'asilo (diminuzione del numero delle domande).

Rinuncia all'accoglimento del contingente di rifugiati.

Riduzione del 20 per cento del contributo forfettario per le spese amministrative.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2004 numero I 3: modifica della legge federale del 4 ottobre 1974³³ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali con un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1^{bis} numero 6.

³² RS 142.31

³³ RS 611.010

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Numero di domande (riduzione dei costi per l'aiuto sociale)	7	46	57
Contingente di rifugiati	17	27	38
Contributo forfettario per le spese amministrative	7	7	7
Totale	31	80	102

Adeguamento all'evoluzione nel settore dell'asilo

Il numero massimo di domande d'asilo presentate in un anno, ben 48 057, è stato registrato nel 1999, in concomitanza con la crisi del Kosovo. Dopo una netta flessione nel 2000 (18 484), il numero delle domande è di nuovo aumentato fino al 2002 (26 678). Da allora tale numero è in continuo calo: nel 2003, 21 037 persone hanno presentato una domanda d'asilo in Svizzera (il 21,1 % in meno rispetto all'anno precedente); le domande trattate in prima istanza sono state tuttavia ben 27 314. Nel 2003 è inoltre regredito il numero delle persone soggiacenti al settore dell'asilo presenti nel nostro Paese.

Per quanto riguarda le domande d'asilo, la tendenza alla diminuzione del loro numero si è confermata nei primi sei mesi dell'anno in corso (il 17,2 % in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente)³⁴. Per questo motivo sono stati riesaminati i fattori che stanno alla base del preventivo 2005 dell'UFR: con una nuova stima dei parametri (19 000 domande in luogo di 21 000, risp. 18 300 persone ripartite tra i Cantoni) si è tenuto conto dell'attuale evoluzione. Vi è inoltre da attendersi un'ulteriore diminuzione del numero delle persone soggiacenti al settore dell'asilo presenti nel nostro Paese, imputabile, da un canto, alla generale tendenza decrescente delle domande d'asilo in Europa e, dall'altro, agli effetti dei provvedimenti presi con il PSg 03 (in caso di decisione di non entrata nel merito, prestazioni minime di aiuto in situazioni di bisogno – su richiesta – in luogo e vece dell'assistenza sistematica). Come conseguenza del minor numero di persone soggiacenti al settore dell'asilo presenti nel nostro Paese diminuiscono anche i contributi forfettari per le indennità a titolo di aiuto sociale che la Confederazione deve versare ai Cantoni.

Poiché nel quadro dell'attuale situazione politica generale tale evoluzione può essere considerata una tendenza quasi certa, le previsioni finanziarie a breve termine del preventivo 2005 nel quadro del PSg 04 possono essere estese anche agli anni del piano finanziario.

Contingente dei rifugiati

Su richiesta dell'ACNUR, fino al 1995 il nostro Paese ha accolto rifugiati da Paesi di primo asilo (dal 1950 al 1995 in totale 4808 persone). Nell'ambito di tale politica d'accoglienza sono giunti in Svizzera e hanno ottenuto un titolo di dimora rifugiati

³⁴ Questo è confermato dalle cifre del secondo semestre. Le entrate cumulate delle domande d'asilo dei primi tre trimestri del 2004 sono addirittura del 27, % inferiori a quelle dello stesso periodo dell'anno precedente. Questo numero di domande relativamente basso si ripercuoterà con un certo ritardo anche su effettivi più bassi.

provenienti dall'Ungheria, dal Tibet, dall'Indocina, dal Vietnam, dal Cile e dall'ex Jugoslavia.

A causa della situazione delle finanze federali già allora precaria e del forte aumento di richiedenti l'asilo e di persone bisognose di protezione provenienti dall'ex Jugoslavia, a partire dal 1995 tali gruppi di rifugiati non sono più stati accolti. Nel 1998 questa politica di accoglienza è stata formalmente sospesa. Per motivi umanitari, nel piano finanziario fu previsto di accogliere di nuovo contingenti di rifugiati a partire dal 2005. Per il momento sono soprattutto considerazioni di politica finanziaria che impongono di rinunciare a tale proposito.

Contributo forfettario per le spese amministrative

In base all'articolo 88 capoverso 1 lettera b della legge del 26 giugno 1998³⁵ sull'asilo (LAsi), per i richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora, la Confederazione versa ai Cantoni un contributo forfettario per le spese di servizio sociale e amministrazione. Sono considerate spese amministrative gli esborsi dei Cantoni causati dall'esecuzione della legge e che non sono indennizzati secondo disposizioni speciali³⁶. Per il 2004 tale somma forfettaria ammonta a 1056 franchi ed è un contributo alle spese sostenute dal Cantone per adempiere i compiti amministrativi nel settore dell'asilo (procedura, in particolare audizioni; esecuzione degli allontanamenti, versamenti di contributi assistenziali).

La somma forfettaria per le spese amministrative è stata introdotta con la seconda revisione della legge sull'asilo (1988) al fine di fornire ai Cantoni un contributo per i loro esborsi amministrativi.

Nell'ambito delle misure di risanamento 1994, la somma forfettaria è stata ridotta con effetto al 1° gennaio 1996 da 1571 franchi (stato al 1995) a 1200 franchi. In concomitanza con altri provvedimenti di risparmio, detta somma forfettaria è stata ulteriormente ridotta di 100 franchi per l'anno 1997, passando così da 1200 a 1100 franchi. Con la revisione nel 1999 dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie, la somma forfettaria per le spese amministrative è stata fissata a 1000 franchi poiché nell'ambito dei lavori del gruppo di lavoro paritetico «Esecuzione dell'allontanamento» (CDCGP/DFGP) è stato convenuto che l'onere supplementare della Confederazione dell'ordine di circa tre milioni di franchi per l'istituzione della divisione Rimpatrio nell'UFR doveva essere compensato da una corrispondente riduzione della somma forfettaria per le spese amministrative.

Per il 2005 la somma forfettaria per le spese amministrative sarà ridotta del 20 per cento in occasione dell'aggiustamento del preventivo. Il provvedimento è giustificato dal fatto che la Confederazione esegue sempre più spesso le audizioni essa stessa, sgravando i Cantoni da tale compito. La misura della riduzione tiene conto delle rivendicazioni dei Cantoni secondo cui le audizioni da loro effettuate diventano viepiù costose. Con il PSg 04 la riduzione della somma forfettaria per le spese amministrative decisa dal Consiglio federale il 3 dicembre 2004 figurerà nel piano finanziario.

³⁵ RS 142.31

³⁶ Art. 30 dell'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (RS 142.312).

Più audizioni effettuate dalla Confederazione

Già alla fine degli anni Ottanta l'UFR iniziò a condurre audizioni dirette nell'ambito di progetti pilota. Tale variante procedurale è stata formalizzata nel decreto federale del 22 giugno 1990 concernente la procedura d'asilo (DPA). Negli anni Novanta la Confederazione ha effettuato direttamente il 5–10 per cento delle audizioni e, da qualche anno a questa parte, ha aumentato questa quota fino a circa il 25–30 per cento. Attualmente la quota delle audizioni effettuate dalla Confederazione si avvicina al 50 per cento (questo limite non dovrebbe tuttavia essere superato perché l'articolo 29 della legge sull'asilo stabilisce che di norma è l'autorità cantonale che procede all'audizione del richiedente sui motivi d'asilo). Si può dunque affermare che negli ultimi 15 anni la percentuale delle audizioni condotte dai Cantoni è andata progressivamente diminuendo. Con lo snellimento della procedura nei centri di registrazione (progetto DUO), questo sviluppo si è ulteriormente accentuato in favore della Confederazione. Di fatto il contributo della Confederazione a tale compito è praticamente raddoppiato.

Le esperienze raccolte con il potenziamento di una sezione di procedura d'asilo nei centri di registrazione – un provvedimento questo che è entrato in vigore il 1° agosto 2002 – hanno chiaramente mostrato che l'esame diretto di determinate domande d'asilo da parte di detta sezione permette un notevole snellimento della procedura. Il potenziale di risparmio che ne deriva per la Confederazione è certamente un argomento in favore dell'aumento della quota di audizioni condotte direttamente dalla Confederazione. Questo è molto importante anche nell'ottica della lotta contro gli abusi in materia d'asilo.

Considerando che la situazione è notevolmente cambiata, una correzione della somma forfettaria per le spese amministrative è giustificata. E questo tanto più perché la somma forfettaria per le spese amministrative non è un indennizzo delle spese effettive, ma un contributo alle spese causate ai Cantoni dall'esecuzione della legge sull'asilo.

La CDCGP e le autorità federali hanno già discusso nel 2003 sull'eventualità di modificare l'attuale sistema di ripartizione delle audizioni tra Confederazione e Cantoni nel senso che la quota di audizioni condotte direttamente dalla Confederazione venga aumentata fino al 50 per cento e sul fatto che tale cambiamento di sistema comporti una riduzione del contributo forfettario alle spese amministrative dei Cantoni. La CDCGP ha preso solo conoscenza di questo progetto. Non è stata sollevata nessuna obiezione di principio. Nel quadro del suo parere formale relativo al progetto relativo al PSg 04, la Conferenza dei Governi cantonali ha chiaramente respinto la proposta di ridurre il contributo per le spese amministrative. In occasione della procedura di consultazione in forma di conferenza relativa al PSg 04 i Governi cantonali si erano di principio pronunciati contro una riduzione del contributo forfettario per le spese amministrative, in particolare contro la percentuale prevista originariamente del 25 per cento. Con la decisione di una riduzione del 20 per cento il Consiglio federale conviene almeno parzialmente con i Cantoni.

Situazione attuale

La costruzione delle strade nazionali è un'opera comune di Confederazione e Cantoni. Questi ultimi costruiscono le strade nazionali secondo le prescrizioni e sotto l'alta vigilanza della Confederazione; i costi sono a carico di entrambi (art. 83 Cost.). L'aliquota di partecipazione della Confederazione alle spese computabili è compresa tra il 50 e il 97 per cento, a seconda dei Cantoni e della classe a cui è attribuita una strada (art. 7 della legge federale del 22 marzo 1985³⁷ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, LUMin).

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
1 424	1 448	1 470

Proposta

Riduzione dei crediti messi a disposizione rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2004, numero I 3: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974³⁸ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali, con un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1^{bis} numero 7.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
88	100	

In data 2 luglio 2003, il Consiglio federale ha varato il 7° Programma pluriennale per la costruzione delle strade nazionali, stabilendo chiare priorità in base a criteri di utilità per il traffico. I tratti stradali più importanti (N4 nel distretto del Knonau, N9 circonwallazione di Visp, N5 circonwallazione di Bienne) sono stati privilegiati rispetto ai tronchi nell'Alto Vallese, nel Cantone Giura (N16) e sul passo del Brünig (N8).

La riduzione dei crediti, limitata al biennio 2006–2007, comporta ritardi nella realizzazione di alcune nuove opere e di opere di sistemazione previste nel Programma pluriennale. Per la consultazione il Consiglio federale aveva posto in discussione due varianti. L'una prevedeva la concentrazione su opere non ancora avviate e l'altra includeva anche progetti di costruzione e sistemazione già in corso. I risultati della consultazione non indicano nessuna chiara preferenza. Soprattutto per ragioni obiettive il Consiglio federale sostiene la variante con il più ampio numero di interessati. Questa offre infatti un maggiore spazio di manovra nel senso che il ricavo delle

³⁷ RS 725.116.2

³⁸ RS 611.010

aggiudicazioni previsto nel settore edile sulla base della situazione economica rispettivamente i risparmi che ne derivano vengano utilizzati a favore di progetti accantonati e di conseguenza vengano ulteriormente contenuti i ritardi dei singoli progetti.

La variante delle opere nuove e opere di sistemazioni riguarda 11 Cantoni, di cui nove toccati in misura più incisiva:

Conseguenze per nuove opere non ancora avviate

Tratto	Conseguenze
Cantone di Berna	
N5 circonvallazione di Bienne	Inizio dei lavori per la circonvallazione posticipato di un anno Bienne est – Bienne sud dal 2006 al 2007 Bienne sud – Bienne ovest dal 2007 al 2008
N16 Moutier-Court	Inizio dei lavori posticipato dal 2007 al 2008
N16 Court-Tavannes	Inizio dei lavori posticipato da inizio 2006 a metà 2006
Cantone di Obvaldo	
N8 circonvallazione di Lungern	Inizio dei lavori posticipato dal 2006 al 2007
Cantone dei Grigioni	
N28 circonvallazione di Saas	Inizio dei lavori posticipato dal 2005 al 2007
Cantone di Argovia	
N20 misure fiancheggiatrici	Inizio dei lavori posticipato dal 2005 al 2006
Cantone Vallese	
N9 Sierre est-Leuk/Susten ovest	Inizio dei lavori posticipato dal 2005 al 2006
N9 Gampel est-Visp ovest	Inizio dei lavori posticipato dal 2005 al 2006
Cantone di Neuchâtel	
N5 circonvallazione di Serrières	Inizio dei lavori posticipato dal 2007 al 2008
Cantone Giura	
N16 confine Francia-Porrentruy 1 ^a tappa	Inizio dei lavori ridimensionato a partire dal 2005

Conseguenze per nuove opere già avviate

Tratto	Conseguenze
Cantone di Zurigo	
N4 Fildern-Knonau	Lavori in corso ridimensionati a partire dal 2005–2006 Apertura posticipata dal 2010 a metà 2011

Conseguenze per le fasi di sistemazione

Tratto	Conseguenze
Cantone di Zurigo N4 Flurlingen-Oerlingen (mini-autostrada)	Inizio dei lavori posticipato dal 2006 al 2007
Cantone di San Gallo N1 San Gallo-Breitfeld-galleria del Rosenberg (allacciamento di Winkeln)	Inizio dei lavori posticipato dal 2006 al 2007

Progetto per un fondo per le infrastrutture rispettivamente per i casi di rigore

In relazione a queste misure di sgravio non bisogna dimenticare la decisione del Consiglio federale, successiva alla reiezione popolare del controprogetto all'iniziativa Avanti, di presentare una nuova soluzione ai grossi problemi del traffico, in particolare negli agglomerati. L'opportunità al riguardo è data dalla Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), che crea la base costituzionale per il sostegno finanziario dei trasporti negli agglomerati mediante i proventi dell'imposta sugli oli minerali. Anche il nuovo progetto prevede la creazione di un fondo alimentato da introiti a destinazione vincolata (imposta sugli oli minerali, contrassegno autostradale). A tal fine, il DATEC e il DFF hanno presentato tre varianti alle commissioni dei trasporti, che hanno optato per le due seguenti:

Variante 1: fondo per le infrastrutture finalizzato al finanziamento degli investimenti per le strade nazionali e per i progetti concernenti i trasporti negli agglomerati su strada e per ferrovia (dotato di mezzi supplementari per le strade principali delle regioni periferiche e di montagna).

Variante 2: fondo per i casi di rigore finalizzato al finanziamento di infrastrutture urgentemente necessarie ma difficilmente finanziabili nei settori strade nazionali, strade principali e trasporti negli agglomerati.

Entrambe le varianti permettono di finanziare attraverso il fondo non soltanto i trasporti negli agglomerati, ma anche gli investimenti per le strade nazionali volti al completamento della rete stradale e al mantenimento della sua funzionalità. In tal modo, potrebbero almeno in parte essere compensate le conseguenze dei tagli proposti nel presente messaggio per la costruzione delle strade nazionali. Dato che la proposta di un fondo per le infrastrutture non è politicamente indiscussa, un fondo per i casi di rigore limitato nel tempo e nei mezzi avrebbe probabilmente il vantaggio di poter essere realizzato in tempi più brevi. In entrambe le commissioni dei trasporti l'idea del fondo per i casi di rigore è stata però sostenuta solo da una minoranza. Il Consiglio federale ritiene che valga comunque la pena prendere in esame dapprima la creazione di un fondo per i casi di rigore, che potrebbe essere successivamente sostituito con un fondo per le infrastrutture di portata più vasta e alimentato non solo attraverso un versamento unico. All'inizio del 2005 esso presenterà un progetto per la consultazione, in cui oltre al fondo per le infrastrutture verrà concretizzato e messo in discussione anche il concetto di un fondo per i casi di rigore. Supposto che si raggiunga un'intesa politica in tempi rapidi, l'entrata in vigore di un fondo con effetto al 1° gennaio 2007 è in linea di principio possibile e consentirebbe

di recuperare leggermente i ritardi nella costruzione delle strade nazionali previsti dal PSg 04.

2.1.11 Manutenzione delle strade nazionali

Situazione attuale

Le strade nazionali sono un'opera comune di Confederazione e Cantoni. Questi ultimi sono responsabili della manutenzione e dell'esercizio (art. 49 della legge federale dell'8 marzo 1960³⁹ sulle strade nazionali, LSN). La Confederazione coordina e approva le misure di manutenzione e versa contributi, a seconda dei Cantoni, pari all'80–97 per cento delle spese (art. 10 cpv. 2 della legge federale del 22 marzo 1985⁴⁰ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, LUMin).

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
627	636	646

Proposta

Riduzione dei crediti messi a disposizione rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2004 numero I 3: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974⁴¹ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali, con un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1^{bis} numero 8.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
25	35	

L'aumento dei crediti necessari per la manutenzione delle strade nazionali è da ricondurre ai seguenti tre motivi: lunghezza della rete, età media della rete e costante aumento del traffico. Il mantenimento della qualità delle opere – che deve godere di assoluta priorità rispetto a nuovi investimenti – esige un aumento tendenziale di mezzi. In passato, Governo e Parlamento hanno tenuto conto di questo imperativo economico per cui dal 2000 si registra un aumento dei crediti superiore alla media e questa tendenza continuerà fino al 2006 (2000–2006: +58%). Il principio di fissare un limite di spesa pari a circa 600 milioni per due anni appare dunque sostenibile. Il mantenimento della qualità delle opere stradali a lungo termine non ne risulterà

³⁹ RS 725.11

⁴⁰ RS 725.116.2

⁴¹ RS 611.010

compromesso. Con 646 milioni per l'anno di piano finanziario 2008 è quindi nuovamente previsto un maggiore credito.

In ragione dei tagli decisi per il biennio 2006–2007, bisognerà posticipare la realizzazione di alcuni lavori di ripristino in diversi Cantoni. Sono interessate in particolare le seguenti opere:

Tratto	Conseguenze
Cantone di Zurigo N1 Aubrücke-Brüttsellen	Ripristino del cavalcavia sopra il fiume Glatt posticipato dal 2006 al 2008
Cantone di Lucerna N2 confine cantonale AG/LU- confine cantonale LU/NW	Ripristino dell'allacciamento di Sempach posticipato dal 2006 al 2008
Cantone di Uri N2 Amsteg-Gottardo nord	Ripristino del «Salzlager» presso il centro di manutenzione di Göschenen posticipato dal 2006 al 2008
Cantone Vallese N9 allacciamento Briga-Glis- Sempione nord	Ripristino del ponte sulla Valle Ganter posticipato dal 2006 al 2008

2.1.12

Contributi generali a favore delle strade e perequazione finanziaria

Situazione attuale

In virtù dell'articolo 34 segg. LUMin⁴², ai Cantoni sono versati contributi generali, non direttamente vincolati alle opere, per le spese delle strade destinate al traffico motorizzato. La quota cantonale ammonta almeno al 12 per cento dei proventi dell'imposta sugli oli minerali destinati al traffico stradale (art. 4 cpv. 5 LUMin). Da oltre dieci anni, questi contributi ordinari ai Cantoni vengono integrati con un contributo straordinario.

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
510	507	503

Proposta

Taglio del contributo straordinario.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2004 numero I 3: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974⁴³ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali, con un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1^{bis} numero 9.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
57	58	59

Il contributo generale e la perequazione finanziaria sono commisurati alla lunghezza delle strade aperte al traffico motorizzato, agli oneri stradali e alla capacità finanziaria dei Cantoni, nonché all'imposizione fiscale degli autoveicoli. Nel 2006, il contributo ordinario – unitamente al contributo erogato ai Cantoni attraversati da strade alpine internazionali e ai Cantoni senza strade nazionali – sarà pari a 453 milioni, mentre il contributo straordinario ammonterà a circa 57 milioni. In futuro quest'ultimo non verrà più versato. I Cantoni avranno pertanto a disposizione meno risorse finanziarie federali per adempiere ai propri compiti nel settore stradale.

In questo contesto occorre comunque ricordare che, grazie all'aumento delle aliquote della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), a partire dal 1° gennaio 2005 i Cantoni disporranno di mezzi finanziari molto maggiori (+170 mio) che, conformemente alla legge sul traffico pesante, dovranno essere in primo luogo impiegati anche per scopi stradali. Il taglio del contributo straordinario proveniente dall'imposta sugli oli minerali, proposto dal Consiglio federale, sarà

⁴² RS 725.116.2

⁴³ RS 611.010

dunque più che compensato. Il Parlamento non ha però inserito questa misura nel preventivo 2005.

Nel quadro del progetto NPC, il contributo straordinario e quello ordinario saranno oggetto di fusione; l'attuale contributo minimo, pari al 12 per cento dei proventi dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata verrà per quanto possibile ripreso tale e quale. È comunque previsto di introdurre un nuovo sistema di calcolo per la ripartizione dei mezzi tra i Cantoni. Gli indicatori al riguardo dovrebbero essere dati dalla lunghezza delle strade e dagli oneri stradali.

2.1.13 **Convenzione sulle prestazioni Confederazione – FFS SA**

Situazione attuale

I diversi settori di traffico delle ferrovie pagano un importo fisso per l'utilizzazione dell'infrastruttura. Questo importo, il cosiddetto prezzo di tracciato, è commisurato alla lunghezza della tratta percorsa e al peso del convoglio. In tal modo vengono coperti i costi marginali dell'infrastruttura. I costi di infrastruttura non coperti sono invece a carico della Confederazione.

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
1 474	1 496	1 518

Proposta

L'entrata in servizio delle nuove tratte di Ferrovia 2000, 1^a tappa, consente proventi maggiori nel traffico a lunga percorrenza. Una parte di essi è destinata a coprire l'aumento del prezzo di tracciato e serve a finanziare l'infrastruttura delle FFS. Il contributo federale all'infrastruttura delle FFS può dunque essere ridotto dell'importo corrispondente, ossia di 25 milioni.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2004, numero I 3: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974⁴⁴ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali, con un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1^{bis} numero 10.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
25	25	25

La messa in esercizio con effetto al 12 dicembre 2004 di gran parte delle opere della 1^a tappa di Ferrovia 2000 comporterà un notevole miglioramento dell'offerta nel traffico a lunga percorrenza. Per questo settore del traffico risulteranno introiti

⁴⁴ RS 611.010

supplementari. Con il contributo di copertura quale parte integrante del prezzo di tracciato vi sarà la possibilità di addebitare alle imprese di trasporto, oltre al prezzo minimo, un contributo per coprire i costi fissi dell'infrastruttura.

Visti i potenziali maggiori guadagni conseguiti dagli operatori del traffico a lunga percorrenza, il 12 dicembre 2004 l'UFT ridefinirà l'ammontare del contributo di copertura, tenendo conto delle disponibilità di pagamento a medio termine dei diversi settori di traffico. Se, da una parte, questo provvedimento contribuisce a sgravare il bilancio federale ordinario attraverso una riduzione delle indennità per l'infrastruttura, dall'altra provoca una diminuzione della crescita dei profitti e, nell'ottica degli investimenti, una limitazione del margine di manovra per gli operatori del traffico a lunga percorrenza. Ciò è tuttavia sostenibile, considerando le compensazioni possibili grazie ai migliori risultati.

Quale conseguenza delle minori indennità corrisposte per l'infrastruttura, i crediti di pagamento a favore delle FFS verranno corretti verso il basso. Il credito per l'anno 2006 è parte integrante del limite di spesa 2003–2006 delle FFS. Data la riduzione del credito di pagamento, non occorre invece correggere il limite di spesa. Al riguardo, nel commento all'articolo 19 della Convenzione sulle prestazioni «Modifica della convenzione sulle prestazioni» il messaggio recita: «Nel caso in cui si renda comunque necessaria una riduzione dei crediti bisogna esaminare l'eventuale necessità di adeguare la convenzione e il limite di spesa⁴⁵». Poiché le prestazioni definite rimangono immutate (nessuna riduzione delle prestazioni), non vi è motivo di modificare la Convenzione sulle prestazioni. Anche nell'articolo 32 capoverso 1 della legge federale sulle finanze della Confederazione⁴⁶ (LFC), il limite di spesa è definito come importo massimo dei crediti di pagamento stabilito dall'Assemblea federale per determinati compiti e per un periodo pluriennale. Tale importo massimo non deve essere consumato del tutto e in caso di crediti di pagamento minori deve essere adeguato verso il basso.

⁴⁵ FF 2002 3013

⁴⁶ RS 611.0

Situazione attuale

La Confederazione e i Cantoni ordinano congiuntamente TVR e indennizzano i costi scoperti. La Confederazione assume in media il 69 per cento dell'ammontare di tali costi e i Cantoni il 31 per cento. Il contributo dei Cantoni oscilla fra l'otto per cento (Giura) e il 63 per cento (Basilea Città). I criteri alla base della ripartizione cantonale sono la capacità finanziaria e la densità demografica dei Cantoni, nonché la lunghezza delle tratte gestite dalle ferrovie private.

I carburanti utilizzati dalle ITC della Confederazione sono perlopiù esentati dall'imposta sugli oli minerali.

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
1 314	1 333	1 354 ¹

¹ Le riduzioni che si effettueranno con la modifica del finanziamento dei progetti FTP (2007: 50 milioni; 2008: 90 milioni) non sono più incluse in queste cifre.

Proposta

L'indennità per il TVR sarà ridotta di 30 milioni nel 2006 e di 40 milioni nel 2007.

L'esenzione parziale dall'imposta sugli oli minerali accordata alle imprese di trasporto concessionarie della Confederazione è soppressa.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2004 numero I 3: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974⁴⁷ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali, con un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1^{bis} numero 11 nonché numero I 4: abrogazione dell'articolo 17 capoverso 3 della legge federale del 21 giugno 1996⁴⁸ sull'imposizione degli oli minerali (LIOm).

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
TVR	30	40	
Soppressione della restituzione dell'imposta sugli oli minerali alle ITC	25	52	52
./ quota cantonale dei proventi supplementari dell'imposta sugli oli minerali	-3	-12	-12
Totale	52	80	40

⁴⁷ RS 611.010

⁴⁸ RS 641.61

Traffico viaggiatori regionale (TVR)

Il TVR, insieme alle spese connesse alla convenzione sulle prestazioni stipulata con le FFS (CP FFS), al trasferimento del traffico merci e ai versamenti nel Fondo FTP, costituisce uno dei quattro grandi settori dei trasporti pubblici. Se nell'ambito del PSg 03 ciascuno di questi settori ha fornito un contributo agli sforzi di risanamento, i fondi destinati alle indennità per il traffico regionale sono per contro aumentati (2005: +35 milioni; 2006: +45 milioni) per coprire i costi supplementari degli investimenti. In queste condizioni, il Consiglio federale rinuncia a gravare nuovamente gli altri tre grandi settori e propone di rivedere l'aumento dei crediti stabilito in precedenza per il trasporto regionale.

Per il Consiglio federale, la riduzione limitata a due anni dei fondi federali destinati al traffico regionale non deve portare a una riduzione dell'offerta. Esso si attende dai Cantoni che questi, in collaborazione con le imprese, adottino le misure necessarie, anche sul piano finanziario, affinché tale periodo di transizione possa essere superato senza che vi siano ripercussioni negative a lungo termine sul sistema svizzero dei trasporti pubblici.

Soppressione della restituzione parziale dell'imposta sugli oli minerali alle imprese di trasporto concessionarie

Attualmente circa 160 ITC (comprese le imprese di navigazione concessionarie) beneficiano del sistema di restituzione di una parte dell'imposta sugli oli minerali.

Il carburante che le imprese acquistano per il loro fabbisogno è gravato dall'imposizione fiscale normale. Sulla base di un controllo delle entrate e delle uscite, le imprese possono chiedere la restituzione della differenza fra l'imposta normale e l'aliquota ridotta. Per il diesel, ad esempio, l'aliquota normale dell'imposta è di 76 ct./l circa, l'aliquota ridotta di 17 ct./l; la restituzione ammonta quindi a 59 ct./l circa. Queste operazioni sono effettuate dalla Direzione generale delle dogane (DGD) che, per l'esecuzione delle procedure di restituzione dell'imposta (comprese quelle concernenti altri ambiti; cfr. n. 2.1.15), dispone di sei posti di lavoro a tempo pieno.

Il provvedimento porta a un aumento dei proventi federali derivanti dall'imposta sugli oli minerali pari a circa 25 milioni nel 2006 e a 52 milioni circa all'anno a partire dal 2007. Secondo le stime effettuate, il carico supplementare si divide in parti uguali fra il TVR e il trasporto pubblico urbano. Il 12 per cento della quota dei proventi supplementari destinata al finanziamento speciale dei costi del traffico stradale è ridistribuito fra i Cantoni: si tratta di tre milioni nel 2006 e di 12 milioni all'anno a partire dal 2007. Nell'importo sono compresi anche i contributi che i Cantoni riceveranno in seguito alla proposta di sopprimere la restituzione dell'imposta nei settori dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca professionale (vedi cap. 2.1.15). Complessivamente, con l'abrogazione degli articoli 17 capoverso 3 e 18 capoverso 2 della legge federale sull'imposizione degli oli minerali, i proventi dell'imposta sugli oli minerali aumenteranno di circa 124 milioni.

Diversi motivi spingono il Consiglio federale a proporre la soppressione della restituzione dell'imposta sugli oli minerali:

L'articolo 7 lettera g della legge federale del 5 ottobre 1990⁴⁹ sugli aiuti finanziari e le indennità (LSu) prevede che, di regola, lo Stato debba prescindere da aiuti in forma di agevolazioni fiscali. Questa forma di sovvenzionamento non è trasparente e viola il principio dell'equità fiscale.

Inoltre, la soppressione o riduzione del carico fiscale sugli oli minerali provoca comportamenti indesiderati sul piano della politica ambientale. Il ripristino della totalità dell'imposizione stimolerà invece le imprese e i privati interessati a utilizzare i loro veicoli in modo possibilmente efficiente e ad adeguarne le dimensioni alla reale domanda. Di conseguenza aumenta l'importanza dei veicoli elettrici, specialmente dei filobus, rispetto ai bus alimentati con diesel.

L'imposta sugli oli minerali è una tassa interna sul consumo che è dovuta senza condizioni. Il semplice fatto d'importare, produrre o estrarre oli minerali in Svizzera soggiace all'imposta. Per tale motivo essa è riscossa integralmente sugli oli minerali utilizzati per le macchine da cantiere, le macchine stazionarie con motore a benzina – come le pompe o i generatori –, i veicoli che servono a preparare le piste da sci, gli aerei leggeri utilizzati a scopi sportivi o privati, i battelli a motore⁵⁰, i tosaerba, sebbene questi usi non siano in relazione con l'utilizzazione delle strade.

La gestione e l'amministrazione del sistema d'esenzione e di restituzione necessita di sei posti a tempo pieno presso la Direzione generale delle dogane. Le misure proposte, che toccano le imprese di trasporto concessionarie, l'agricoltura, la selvicoltura e la pesca professionale permetterebbero di risparmiare cinque posti.

Ripercussioni delle misure sulle aziende di trasporto, sui Cantoni e sulle Città

Secondo il Consiglio federale, il settore del traffico regionale presenta ancora potenzialità di razionalizzazione, sfruttati finora in modo poco coerente. A tutt'oggi vi sono circa 135 imprese di trasporto (ferrovia e autobus) aventi diritto a indennità e restituzioni. Un consolidamento del settore dei trasporti, attraverso maggiori collaborazioni o fusioni, permetterebbe di utilizzare in modo ottimale le varie sinergie e di ridurre a un limite accettabile i futuri costi supplementari derivanti dagli investimenti per le infrastrutture e il materiale rotabile.

La ferrovia Furka Oberalp (FO) e la ferrovia Briga–Visp–Zermatt (BVZ), ad esempio, si sono fuse tra loro, dando vita alle Ferrovie del Cervino e del Gottardo (MGB), riducendo in questo modo di circa otto milioni all'anno i costi di esercizio. Attualmente sono pure in corso i preparativi per l'istituzione della ferrovia Zentralbahn, unione della ferrovia Lucerna–Stans–Engelberg (LSE) e della ferrovia del Brünig nonché per la fusione della ferrovia Berna–Lötschberg–Sempione (BLS) con la ferrovia Regionalverkehr Mittelland (RM). Sfruttando le sinergie disponibili, nel primo caso sarà possibile risparmiare 3–4 milioni all'anno mentre nel secondo caso i risparmi potrebbero essere dell'ordine di diversi milioni. Sono inoltre all'esame ulteriori progetti di fusione o di collaborazione (ad es. le ferrovie appenzellesi e le ferrovie Montreux-Oberland [MOB] con la Zentralbahn). Queste misure di razionalizzazione sono in sintonia con il progetto della Confederazione di promuovere in modo attivo e rapido, nel quadro dello scenario «FFS+X», il processo di consolidamento nel settore delle ferrovie.

⁴⁹ RS 616

⁵⁰ Fatta eccezione per i battelli utilizzati dalle imprese di trasporto concessionarie per corse che beneficiano dell'esenzione e di quelli utilizzati per la pesca professionale.

Anche il passaggio dalla ferrovia agli autobus permette di economizzare, in particolare se grazie al cambiamento sarà possibile rinunciare a determinate infrastrutture. Attualmente in Svizzera esistono ancora ferrovie che collegano in parte zone scarsamente popolate. In alcuni casi, i collegamenti con autobus consentirebbero non solo di ridurre a medio e lungo termine i costi ma di servire anche fermate supplementari e meglio ubicate rispetto alle stazioni ferroviarie.

Secondo il Consiglio federale, le misure proposte nell'ambito del PSg 04 sono adeguate per avviare e accelerare questo tipo di riforme. Occorre tuttavia osservare che i risparmi potranno essere realizzati soltanto a lungo termine. Al momento non vi sono però stime sicure circa il potenziale di razionalizzazione nel TVR. Il Consiglio federale prevede tuttavia che i costi supplementari di circa 25 milioni a carico del traffico regionale a seguito della soppressione della restituzione dell'imposta sugli oli minerali potranno essere a medio termine compensati attuando misure di razionalizzazione.

Le aziende di trasporto comunali e urbane dovranno rinunciare a circa 25 milioni di restituzioni dell'imposta sugli oli minerali. Anche in questo caso esistono tuttavia potenziali di razionalizzazione non ancora sfruttati. Non è però escluso che le Città dovranno far fronte a oneri supplementari. Il Consiglio federale è tuttavia dell'avviso che questo esiguo carico finanziario supplementare sia sopportabile, visto che i centri urbani non sono toccati da altre misure previste nel PSg 04.

Nel settore della navigazione, che perderà restituzioni pari a cinque milioni, non sono da escludere adeguamenti delle prestazioni (ad es. esercizio invernale ridotto o sospeso) o delle tariffe.

Per contro, le riduzioni delle indennità nel TVR (2006: 30 milioni; 2007: 40 milioni) non possono essere compensate in così breve tempo adottando misure interne alle imprese o provvedimenti estesi a tutta la categoria. Il Governo si attende dalle imprese di trasporto che, unitamente ai Cantoni, attuino le misure necessarie per far fronte ai costi supplementari, dovuti alla riduzione delle indennità per due anni, possibilmente senza ridurre le prestazioni. Proprio per la natura della durata limitata della misura l'obiettivo non è di intaccare l'offerta di prestazioni. I Cantoni dovranno tuttavia affrontare temporaneamente oneri supplementari. A tale riguardo occorre però evidenziare che questi ultimi saranno compensati da più elevate quote dei Cantoni agli introiti a seguito della soppressione della restituzione dell'imposta sugli oli minerali. A partire dal 2007, per tutti gli anni i Cantoni potranno beneficiare di 12 milioni supplementari, mentre il sacrificio loro richiesto sarà limitato al 2006 e 2007. Se i Cantoni non sono in grado o non sono disposti ad assumersi questo carico finanziario supplementare, è inevitabile una riduzione delle prestazioni. In questo caso, è probabile che vengano ridotte le prestazioni per le linee con scarsa domanda oppure le corse serali e quelle durante il fine settimana.

Situazione attuale

La maggior parte delle spese del settore agricolo viene regolata mediante un involucro finanziario ai sensi dell'articolo 6 della legge federale del 29 aprile 1998⁵¹ sull'agricoltura (LAgr). In virtù della legislazione sull'imposizione degli oli minerali (art. 18 cpv. 2 LIOM⁵²), ai settori dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca professionale vengono restituite le imposte sugli oli minerali gravanti i carburanti. Per l'Ufficio federale dell'agricoltura (Agroscope e Istituto nazionale di allevamento equino compresi) e l'Amministrazione federale delle dogane (contributi all'esportazione di prodotti agricoli trasformati – «Schoggigesetz»), il piano finanziario del 24 settembre 2004 prevede i mezzi più sotto riportati.

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
UFAG (Agroscope e Istituto nazionale di allevamento equino compresi)	3 649	3 702	3 755
AFD (contributi all'esportazione)	100	100	102

Proposta

Riduzione delle spese rispetto al piano finanziario di 95 milioni nel 2006 e di 60 milioni nel 2007 e 60 milioni nel 2008. Rinuncia alla restituzione delle imposte sugli oli minerali ai settori dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca professionale.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2004, numero I 3: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974⁵³ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali con un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1^{bis} numero 12 nonché numero I 4: abrogazione dell'articolo 18 capoverso 2 LIOM.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Miglioramento delle basi	62	32	32
Promozione della produzione e dello smercio	23	18	18
Contributi all'esportazione di prodotti agricoli trasformati	10	10	10
Rinuncia alla restituzione dell'imposta sugli oli minerali ¹		70	70
Totale	95	130	130

¹ Con l'abrogazione dell'art. 18 cpv. 2 LIOM si rinuncia alla restituzione delle imposte sugli oli minerali ai settori della silvicoltura e della pesca professionale. Ciò significa per entrambi i settori un importo complessivo di 2 mio all'anno (non inclusi nei 70 mio a carico dell'agricoltura).

⁵¹ RS 910.1

⁵² RS 641.61

⁵³ RS 611.010

I mezzi finanziari per le misure di politica agricola più significative vengono fissati dalle Camere federali ogni quattro anni. Ai sensi delle decisioni sull'ulteriore sviluppo della politica agricola (PA 2007, 14,092 miliardi) e sul PSg 03, per gli anni 2004–2007 i tre limiti di spesa in ambito agricolo prevedono gli importi seguenti: miglioramento delle basi e misure sociali 0,984 miliardi, produzione e smercio 2,802 miliardi, pagamenti diretti 9,978 miliardi. Anche dopo il PSg 03, le spese agricole finanziate attraverso i limiti di spesa ammontano pur sempre a 13,764 miliardi.

In virtù della legge federale del 13 dicembre 1974⁵⁴ su l'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati («Schoggigesetz»), la Confederazione eroga contributi all'esportazione. Ciò permette di compensare la differenza tra i prezzi delle materie prime nazionali ed estere, con lo scopo di incrementare al massimo le esportazioni di materie prime agricole indigene. Il tetto massimo annuale consentito dal 2000 dall'Organizzazione mondiale del commercio per i contributi all'esportazione della Svizzera ammonta a 114,9 milioni. Se i mezzi non sono sufficienti, l'industria di trasformazione può ripiegare sul traffico di perfezionamento secondo l'articolo 17 della legge federale del 1° ottobre 1925⁵⁵ sulle dogane (LD) e importare materie prime dall'estero ai fini della trasformazione, a tariffe agevolate o in franchigia doganale. I contributi all'esportazione costituiscono una misura per sostenere l'agricoltura svizzera e il primo livello di trasformazione.

Secondo la legge sull'imposizione degli oli minerali, ai settori dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca professionale viene restituita gran parte dell'imposta sugli oli minerali (circa 28 ct./l) e l'intero supplemento fiscale (30 ct./l) sui carburanti. La restituzione dell'imposta sugli oli minerali ammonta, nel settore primario, a circa 72 milioni all'anno, di cui circa 70 milioni sono destinati all'agricoltura e i restanti 2 milioni alla silvicoltura e alla pesca professionale. Oltre che per il settore primario, la restituzione dovrebbe essere abolita anche per le imprese di trasporto concessionarie (cfr. cap. 2.1.14).

Descrizione delle misure di sgravio

Le spese federali a favore dei settori agricolo e alimentare rappresentano circa il 10 per cento delle spese di trasferimento imponibili. I risparmi che devono essere attuati dal settore agricolo sono proporzionali a questa quota (circa 130 mio dal 2007). La tabella seguente indica l'importo dei tagli.

⁵⁴ RS 632.111.72

⁵⁵ RS 631.0

Panoramica degli sgravi proposti (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Sgravi in ambito agricolo	95	130	130
Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG)	85	50	50
di cui			
Miglioramento delle basi e misure sociali	62	32	32
– Crediti d'investimento	27	6	6
– Aiuti per la conduzione aziendale	25	16	16
– Miglioramenti strutturali	10	10	10
Promozione della produzione e dello smercio	23	18	18
– Promozione delle vendite	5	5	5
– Produzione animale	8	6,5	6,5
– Produzione vegetale	10	6,5	6,5
AFD	10	10	10
– Contributi all'esportazione di prodotti agricoli trasformati	10	10	10
Restituzione dell'imposta sugli oli minerali		70	70

Vista la difficile situazione del reddito agricolo, i risparmi riguardano esclusivamente le uscite per le misure strutturali e il sostegno del mercato. I pagamenti diretti non vengono ridotti, soprattutto in considerazione dei sacrifici che saranno imposti all'agricoltura svizzera dopo la conclusione dell'attuale ciclo di negoziati all'Organizzazione mondiale del commercio. Per quanto concerne le spese amministrative dell'Ufficio federale dell'agricoltura, di Agroscope (Stazioni federali di ricerche) e dell'Istituto federale di allevamento equino, non sono previste misure di risparmio dirette nell'ambito del PSg 04. Vengono tuttavia realizzati risparmi nel quadro del PRC.

Alla voce «miglioramento delle basi di produzione e misure sociali» i mezzi finanziari destinati ai crediti d'investimento sono ridotti di 27 milioni nel 2006 e di sei milioni nel 2007 e altrettanti nel 2008. L'aiuto alla conduzione aziendale è fissato a 15 milioni, ciò equivale a una riduzione di 25 milioni nel 2006 e di 16 milioni nel 2007 e altrettanti nel 2008. Questa scelta è dovuta soprattutto all'attuale livello relativamente basso dei tassi d'interesse. I contributi a fondo perso a favore delle misure di miglioramento strutturale sono ridotti ogni anno di dieci milioni.

Per quanto concerne il sostegno del mercato, la riduzione riguarda le misure di promozione delle vendite (–5 milioni) nonché la produzione animale e quella vegetale, con rispettivi otto e dieci milioni in meno nel 2006 e per ciascuna con 6,5 milioni annui in meno nel 2007 e nel 2008. Per contro, le misure di sostegno del mercato lattiero non vengono ulteriormente ridotte, a causa della situazione delicata dei produttori di latte. Questi ultimi devono infatti raccogliere le sfide delle misure già decise, quali l'abbandono del contingentamento lattiero e la liberalizzazione totale del commercio di formaggio con l'Unione Europea. Ai sensi dell'articolo 187b della legge federale del 29 aprile 1998⁵⁶ sull'agricoltura (LAgri), il Consiglio

⁵⁶ RS 910.1

federale è tenuto a presentare al Parlamento un rapporto sull'organizzazione del mercato lattiero e sulle misure collaterali. A questo proposito si prospetta una graduale redistribuzione dei mezzi finanziari trasferendo i fondi del sostegno del mercato ai premi per vacche da latte nel quadro dei contributi per animali da reddito che consumano foraggio grezzo a partire dal 2007. La competenza in materia di redistribuzione è stata concessa al Consiglio federale dal decreto federale del 5 giugno 2003⁵⁷ che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2004–2007 e dovrebbe venire concretizzata nel suddetto rapporto.

Ulteriori risparmi vengono realizzati nel settore dei «contributi all'esportazione» di prodotti agricoli trasformati. Questo credito, gestito dall'Amministrazione federale delle dogane, deve essere ridotto di dieci milioni all'anno e viene computato integralmente sulle misure di risparmio imposte all'agricoltura. Benché incidano sul settore primario svizzero in quanto comportano un calo della domanda di materie prime indigene, le riduzioni dei contributi all'esportazione sono necessarie in vista dell'applicazione degli accordi bilaterali II (minore fabbisogno a causa del nuovo meccanismo di compensazione dei prezzi tra la Svizzera e l'UE). Complessivamente i mezzi riservati ai contributi all'esportazione ammontano a 80 milioni nel 2006 e a 70 milioni all'anno a partire dal 2007.

Con l'abrogazione dell'articolo 18 capoverso 2 della legge sull'imposizione degli oli minerali, dal 2007 nel settore primario (agricoltura, silvicoltura, pesca professionale) si rinuncia alla «restituzione» annuale di una parte delle imposte sugli oli minerali e dell'intero supplemento d'imposta sugli oli minerali gravanti i carburanti per un totale di 72 milioni. Di questi, circa 70 milioni riguardano il settore dell'agricoltura.

Se si calcola un risparmio di 50 milioni all'UFAG e di dieci milioni a titolo di contributi all'esportazione, dal 2007 l'agricoltura fornisce complessivamente un contributo proporzionale al risparmio dell'ordine di 130 milioni. Il computo delle entrate supplementari prodotte dalla rinuncia alla restituzione delle imposte sugli oli minerali sugli imperativi di risparmio dell'agricoltura consente di evitare tagli corrispondenti unicamente nel preventivo dell'Ufficio federale dell'agricoltura. Ne consegue, tra l'altro, che i pagamenti diretti possono essere integralmente esclusi dai tagli.

Ripercussioni dirette e indirette delle misure sul settore di compiti

Sui crediti inseriti dall'UFAG per il periodo 2004–2007 sono stati effettuati diversi tagli. Così, l'attuazione del blocco dei crediti nel 2004 (9 milioni), le riduzioni nell'ambito dell'allestimento dei preventivi del 2004 (13 milioni) e del 2005 (50 milioni) nonché i previsti risparmi (PSg 04) per il 2006 (85 milioni) e il 2007 (50 milioni) raggiungono complessivamente 207 milioni, per cui il totale dei mezzi stanziati attraverso i limiti di spesa per gli anni 2004–2007 scende a 13 557 milioni. Rispetto al precedente quadriennio 2000–2003 ciò corrisponde a una riduzione in termini nominali di 472 milioni. Queste riduzioni avranno senz'altro delle conseguenze sul reddito agricolo.

Per un'azienda di 20 ettari di superficie agricola utile (media delle aziende gestite a titolo principale), la riduzione di 50 milioni del sostegno esercita un effetto quasi proporzionale sui redditi, ovvero 1000 franchi per azienda. La riduzione dei mezzi nel settore del miglioramento delle basi si ripercuote in maniera attenuata sul reddito agricolo. In tal modo le possibilità degli agricoltori di adeguare le strutture e le

⁵⁷ FF 2003 4193

infrastrutture alle nuove esigenze vengono tuttavia ridotte. Per quanto concerne il sostegno del mercato, i tagli hanno ripercussioni maggiori, poiché le misure esercitano un effetto leva sui prezzi; tenendo conto di tutti questi aspetti, i settori della produzione animale e vegetale vengono toccati pressoché nella stessa misura. Occorre inoltre considerare l'effetto dell'abolizione della restituzione della tassa sugli oli minerali usati come carburanti in agricoltura (in media 1500 franchi per azienda di 20 ettari). Il reddito d'esercizio di queste imprese (remunerazione del lavoro familiare e del capitale proprio investito), che ammonta a 56 000 franchi secondo la media degli anni 2000–2003, sarà quindi ridotto di circa il 5 per cento in valore nominale. Siccome un simile calo dei redditi settoriali non può essere riassorbito interamente dall'evoluzione strutturale, vi sarà inevitabilmente una diminuzione del reddito delle aziende contadine. La regione di montagna è colpita in misura maggiore dai tagli nel settore del miglioramento delle basi rispetto alla regione di pianura, mentre la soppressione delle misure di sostegno del mercato determina un effetto inverso. Nel complesso, le ripercussioni sulle regioni e sui settori di produzione risultano pressoché identiche.

La liberalizzazione dei mercati, in atto soprattutto nei settori del formaggio, dei cereali e dello zucchero a seguito dell'apertura delle frontiere e della deregolamentazione (Politica agricola 2007), provoca di pari passo riduzioni dei prezzi. A titolo d'esempio, entro il 2007 il prezzo del latte alla produzione dovrebbe diminuire ulteriormente di 2–5 centesimi al chilo, ciò che comporterà una riduzione da 2000 a 5000 franchi per azienda lattiera.

La conclusione degli attuali negoziati dell'Organizzazione mondiale del commercio eserciterà a medio termine un impatto negativo cumulativo sugli introiti provenienti dal mercato dei prodotti agricoli (riduzione di 1,5–2 miliardi, ovvero del 15–20 % rispetto alla media degli anni 2000–2002). È quindi necessario tener conto di tutte queste conseguenze per valutare gli effetti dei tagli al preventivo.

Ripercussioni delle misure sulle finanze dei Cantoni

Dal momento che la politica agricola è una questione federale, i Cantoni non sono direttamente toccati dalle misure proposte. Sarà tutt'al più la riduzione dei crediti a favore degli aiuti per la conduzione aziendale e dei miglioramenti strutturali ad incidere direttamente sui Cantoni, soprattutto perché anche la loro partecipazione sarà ridotta. I Cantoni e i Comuni saranno invece tenuti a farsi carico di eventuali casi di rigore sociali.

2.2 Ulteriori misure di sgravio

2.2.1 Altri ambiti del settore relazioni con l'estero

L'aiuto allo sviluppo assorbe il 60 per cento delle uscite complessive del settore di compiti Relazioni con l'estero. Una parte importante delle altre uscite è legata agli obblighi contratti a livello internazionale e alle spese di gestione delle rappresentanze svizzere all'estero. In questi ambiti, pur non sussistendo un gran margine di manovra per conseguire risparmi, è comunque possibile ipotizzare il ridimensionamento di determinati programmi.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Azioni volontarie a favore del rispetto del diritto internazionale	0,5		
Gestione civile dei conflitti e promozione dei diritti umani	1,5		
Aiuto al disarmo: smantellamento di armi chimiche	0,5		
Compiti della Svizzera in quanto Stato ospite di organizzazioni internazionali	0,5		
Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali, Ginevra	2,0		

Azioni volontarie a favore del rispetto del diritto internazionale

I mezzi previsti mirano a sostenere azioni concrete corrispondenti agli obiettivi della politica estera svizzera nell'ambito dei diritti umani. La riduzione dei crediti di 0,5 milioni, ovvero di un terzo dell'ammontare previsto nel piano finanziario del 24 settembre 2004, implica la ridefinizione delle priorità in merito ai differenti programmi previsti.

Gestione civile dei conflitti e promozione dei diritti umani

La misura proposta si iscrive nella volontà espressa da Consiglio federale e Parlamento d'intensificare l'impegno della Confederazione nel settore della gestione civile dei conflitti e dei diritti umani. La riduzione dei crediti di 1,5 milioni nel 2006 permette, malgrado tutto, di rafforzare e ampliare, anche se meno rapidamente di come inizialmente previsto, le azioni della Svizzera in materia di gestione civile dei conflitti e dei diritti umani. Infatti, rispetto al credito di 47,9 milioni previsto per il 2005, i mezzi disponibili ammonteranno a 49,9 milioni, con un aumento di 2 milioni tra il 2005 e il 2006.

Smantellamento di armi chimiche

Il piano finanziario del 24 settembre 2004 prevede mezzi finanziari pari a 3 milioni annui. La riduzione dei crediti di 0,5 milioni nel 2006 non rimetterà, in linea di principio, in discussione il sostegno svizzero, ma ne potrebbe pregiudicare la portata.

Compiti della Svizzera in quanto Stato ospite di organizzazioni internazionali

Con i crediti previsti a titolo di compiti della Svizzera in quanto Stato ospite di organizzazioni internazionali si vogliono assumere direttamente le spese per il personale e i costi dell'infrastruttura per le conferenze, il versamento di contributi alle Organizzazioni internazionali per lo svolgimento delle conferenze nonché la concessione di aiuti iniziali per l'istituzione dei segretariati delle convenzioni o di altri organismi. I crediti iscritti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 ammontano a 2,9 milioni. È difficile valutare con precisione quali saranno gli effetti della riduzione di 0,5 milioni, visto che le uscite possono fortemente fluttuare da un anno all'altro in funzione del numero di conferenze tenutesi.

Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI)

Sono in allestimento tre progetti per la costruzione di nuovi edifici. Essi prevedono la concessione di tre mutui a interessi zero, rimborsabili nell'arco di 50 anni. Il primo, di 59,8 milioni, è a favore dell'OMS/ONU/AIDS; il secondo, di circa 60 milioni, dell'OMC e il terzo, di 20 milioni, dell'UICN. I crediti necessari per il finanziamento di questi mutui sono stati iscritti nel piano finanziario, che prevede 29,5 milioni nel 2006, 31,0 milioni nel 2007 e 22,0 milioni nel 2008.

La riduzione dei crediti di due milioni prevista per il 2006 non pregiudica la realizzazione dei tre suddetti progetti. Essa si ripercuote negativamente solo sulla riserva prevista per sopperire a un eventuale bisogno di nuove costruzioni.

2.2.2 Diverse riduzioni nei settori del DDPS (settore «Difesa» non compreso)

Gli organi elencati qui di seguito hanno già proceduto in parte a considerevoli risparmi nel quadro del PSg 03 e del processo di allestimento del budget per il 2005 (segnatamente l'Ufficio federale della protezione della popolazione). Le riduzioni mirate, indicate qui appresso, che gli organi erano chiamati a effettuare nel quadro del PSg 04, comprendono in parte la continuazione di misure provenienti dal processo di allestimento del budget 2005 e in parte anche nuove misure. Siffatte misure possono essere applicate senza modifiche di legge. Per questa ragione il Consiglio federale illustrerà nel seguito tali adeguamenti in cifre e si limiterà in questa sede a fornire indicazioni in merito al modo e all'entità.

Situazione attuale

Ufficio federale dello sport (UFSP)

La Confederazione si assume la parte principale (5/6) delle spese per le indennità in relazione alle attività di Gioventù + Sport (G+S) (circa 58 milioni l'anno negli anni di piano finanziario). La Confederazione indennizza inoltre i Cantoni per le loro attività a favore della formazione dei quadri nell'ambito di G+S (circa 4 milioni l'anno) e versa loro – nel quadro dei crediti stanziati – contributi per la formazione e il perfezionamento dei monitori e degli esperti nel settore dello sport per adulti e anziani (circa 1,5 milioni l'anno).

Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP)

Nel preventivo 2004 i mezzi (49 milioni) considerati necessari nel Concetto direttivo per la protezione della popolazione (ottobre 2001) per l'adempimento dei compiti della protezione civile raggiungono, in virtù dei diversi vincoli in materia di riduzioni (freno all'indebitamento, PSg 03 ecc.), circa 40 milioni. Ulteriori riduzioni richiedono delle modifiche degli obiettivi relativi alle costruzioni di protezione. Per motivi di ordine tecnico è esclusa un'ulteriore proroga dei lavori nel settore dei sistemi d'allarme (telecomando per sirene) o in quello del progetto Polycom.

Ufficio federale di topografia (swisstopo)

La Confederazione subsidia i lavori di misurazione (misurazione ufficiale, MU) dei Cantoni con 33–37 milioni l'anno. Con il PSg 03 i contributi sono stati ridotti di quattro milioni a partire dal 2006, il che ha determinato un aumento della durata dei

lavori di misurazione di circa tre anni e una dilatazione a 23 anni del termine entro il quale si concluderanno i lavori.

Segreteria generale (SG) del DDPS

In vista del budget 2005 la prassi in materia di autorizzazioni per incarichi a esterni (terzi) è già gestita in maniera maggiormente restrittiva.

Direzione della politica di sicurezza (DPS)

Le riduzioni effettuate fino ad oggi hanno determinato la definizione di chiare priorità in materia di compiti. In primo luogo occorre mantenere e sviluppare ulteriormente le istituzioni che sono state fondate dalla Svizzera con la partecipazione di istanze internazionali e che hanno la loro sede in Svizzera (i Centri ginevrini e l'International Relations and Security Network gestito dal Politecnico federale di Zurigo). Risultano subordinate le attività di partenariato e i programmi di cooperazione, già ridimensionati in precedenza, e di riflesso anche la politica «Sicurezza attraverso la cooperazione». La minima priorità è attribuita alle attività e alle spese che soltanto indirettamente hanno per obiettivo il conseguimento di un effetto politico esterno (commissioni e onorari, indennità di spesa, spese per il materiale).

armasuisse

In *armasuisse* i cosiddetti «mezzi vincolati» (costi di affitto e di manutenzione degli immobili, compiti di sorveglianza, trasporto di beni d'armamento ecc.) rappresentano più della metà dei mezzi impiegati nell'ambito delle spese per il materiale (informatica non compresa).

Direzione dell'informatica del DDPS (DIRINF)

Nel settore della burocratica vi è un ampio ventaglio di hardware e di software. Finora l'armonizzazione tecnologica e la pianificazione dei cicli di vita è stata concretizzata solo limitatamente.

Misure previste e conseguenze per l'adempimento dei compiti

UFSP

Rispetto alla pianificazione, i crediti per G+S e per lo sport per gli anziani vengono ridotti. La riduzione del sostegno finanziario alle organizzazioni e alle associazioni può determinare una riduzione della partecipazione dei giovani alle attività G+S. La riduzione delle indennità versate ai Cantoni per i costi dei corsi può avere come effetto una minore capacità a svolgere le formazioni per monitori volontari. La riduzione dei mezzi a favore dello sport per adulti e per gli anziani comporta un rinvio di progetti pianificati e una riduzione dei corsi di formazione nell'ambito dello sport per gli anziani.

UFPP

Per realizzare l'obiettivo di risparmio prescritto occorre procedere a una serie di piccole riduzioni, suddivise in sei rubriche, tra cui è prioritaria quella che riguarda i beni di investimento (circa 1 milione per compiti nella protezione della popolazione). Con i mezzi a disposizione il mantenimento del valore nel settore delle costruzioni di protezione della protezione civile potrà d'ora in poi essere garantito solo parzialmente. Nell'ambito della concretizzazione, le misure come la rinuncia o il

rinvio dei rinnovamenti di impianti di protezione obsoleti devono essere verificate di volta in volta. Il progetto Polycom non è interessato da riduzioni.

swisstopo

I crediti previsti per il versamento ai Cantoni dei contributi per la MU verranno nuovamente ridotti, di 2,6 milioni per il 2006 e di circa 3,3 milioni a partire dal 2007. Ne seguirà una riduzione dei contributi versati dai Cantoni e dai Comuni per un ammontare pari alla riduzione operata dalla Confederazione, il che comporterà un ulteriore ritardo di tre anni delle misurazioni capillari della Svizzera.

SG DDPS

Nei prossimi anni la gestione più restrittiva delle aggiudicazioni di incarichi a terzi con priorità chiaramente definite, attualmente già concretizzata per il preventivo 2005, verrà mantenuta. In questo modo l'aggiudicazione di incarichi a ditte viene limitata, mentre, quale contropartita, dovranno essere fornite maggiori prestazioni proprie.

DPS

Nei settori «promovimento della pace», «ulteriori spese per il materiale» e «prestazioni di terzi», considerati tra quelli meno prioritari, saranno impiegati mezzi di minore entità. Tale misura renderà ancora possibile solo una partecipazione ridotta ad attività di partenariato e a programmi di cooperazione. La collaborazione nel quadro della politica di sicurezza europea ed euro-atlantica sarà ridimensionata o interrotta. Inoltre saranno ridotte anche l'aggiudicazione di studi e di mandati di prestazioni nonché le attività di viaggio nell'ambito della DPS.

armasuisse

Saranno effettuate riduzioni in diverse rubriche (mezzi non «vincolati»). Oltre a intervalli più estesi delle manutenzioni relative al parco macchinari è prevista una rinuncia parziale alla modernizzazione del parco immobili e macchinari e della complessa infrastruttura di misurazione. In questo modo i tempi di misurazione e di controllo verranno allungati, comportando una riduzione di capacità. Sono inoltre previsti il rinvio o l'annullamento di corsi e formazioni dei collaboratori (anche dei piloti e degli ingegneri collaudatori). I viaggi di servizio saranno autorizzati secondo criteri più restrittivi.

DIRINF

Gli hardware e i software nel settore della burocratica saranno standardizzati e per le applicazioni e le migrazioni di vecchi sistemi sarà definito un ciclo di vita. I beneficiari di prestazioni soggiaceranno a limitazioni nell'ambito della scelta dei prodotti. Inoltre con i beneficiari di prestazioni saranno condotte nuove trattative relative al portafoglio dell'infrastruttura dell'informazione e ai service level agreement.

Complessivamente la concretizzazione delle misure non pregiudica l'adempimento dei compiti ed è pertanto conciliabile con il raggiungimento dell'obiettivo superiore.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

Su decisione del Consiglio federale, i risparmi qui appresso vengono indicati in cifre come adeguamenti del piano finanziario.

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
UFSP0	2,7	2,3	2,3
UFPP	1,4	1,7	1,7
Swisstopo	2,6	3,3	3,3
SG DDPS	1,0	1,6	1,6
DPS	1,3	1,5	1,5
Armasuisse	1,4	2,5	2,5
DIRINF	1,6	2,1	2,1
Totale	12,0	15,0	15,0

2.2.3 5^a revisione AI

Il contributo della Confederazione all'assicurazione invalidità (AI) è fissato per legge e corrisponde, secondo il diritto vigente, al 37,5 per cento delle uscite dell'AI. Nel quadro della 5^a revisione AI, il Consiglio federale propone un pacchetto di misure volto in particolare a contenere l'aumento del numero di nuove rendite. Questo permetterà di compiere un importante passo verso il consolidamento finanziario dell'assicurazione. La 5^a revisione AI permetterà di sgravare anche le finanze federali. Questi miglioramenti dovranno essere presi in considerazione nell'ambito del PSg 04.

Negli ultimi anni il numero di beneficiari di rendite AI ha fatto registrare un forte aumento con la conseguenza che le uscite dell'assicurazione superano regolarmente le entrate. In seguito a questa evoluzione l'AI, dal 1993, si trova nelle cifre rosse e alla fine del 2004 i suoi debiti saranno di circa sei miliardi. Poiché la Confederazione assume una determinata quota delle uscite dell'AI, l'aumento superiore alla media di queste ultime si ripercuote anche sulle finanze federali.

Con i progetti concernenti la 5^a revisione AI e il finanziamento aggiuntivo dell'AI (aumento di 0,8 punti percentuali dell'imposta sul valore aggiunto o dei contributi salariali), messi in consultazione a fine settembre 2004, il Consiglio federale intende creare le premesse necessarie al consolidamento finanziario dell'AI.

La 5^a revisione AI contiene un pacchetto di misure con diversi obiettivi. Alcune misure, come il progetto pilota per l'individuazione tempestiva dei casi d'invalidità e l'accompagnamento delle persone inabili al lavoro per malattia, l'introduzione di provvedimenti di reinserimento (la cui concessione è subordinata all'obbligo di collaborare degli assicurati), l'esame dell'incapacità al lavoro da parte di medici AI, il principio secondo cui il diritto alle prestazioni AI nasce al più presto al momento in cui la relativa richiesta è stata inoltrata e l'introduzione di una durata minima di contribuzione di tre anni (e non più di un anno), mirano a contenere l'aumento del numero di rendite. Altre misure si propongono invece di correggere gli incentivi contrari all'occupazione. Tra queste vi sono l'adeguamento del sistema d'indennità giornaliera AI a quello dell'assicurazione contro la disoccupazione, l'eliminazione del rischio di riduzione delle entrate complessive in caso di attività lucrativa più

redditizia nonché la soppressione del supplemento di carriera nel caso in cui la rendita AI sia concessa prima del 45esimo anno d'età. La 5ª revisione AI prevede però anche misure di risparmio quali il trasferimento all'assicurazione malattie del finanziamento dei provvedimenti sanitari per l'integrazione professionale e la soppressione delle rendite complete correnti.

Tra il 2007 e il 2016, pur tenendo conto dei risparmi conseguiti sulle rendite, i provvedimenti di reinserimento provocheranno uscite supplementari pari in media a 290 milioni (valore reale) l'anno. Questo importo verrà pagato in parti uguali (145 milioni circa) dall'AI e dall'ente pubblico. In base alla percentuale a suo carico, la Confederazione parteciperà alle spese supplementari derivanti dai provvedimenti di reinserimento con un contributo annuo medio di circa 110 milioni.

L'AI potrà coprire la sua parte di spese dovuta ai provvedimenti di reinserimento grazie alle maggiori entrate provenienti dall'aumento di 0,1 punti percentuali dell'aliquota di contribuzione applicata ai salari (circa 300 milioni l'anno in cifre reali). Dato che il contributo federale è stabilito esclusivamente in base alle uscite, queste entrate supplementari andranno interamente all'AI.

Per poter compensare i notevoli oneri supplementari delle finanze federali cagionati dai provvedimenti di reinserimento, in relazione alle sue decisioni sul PSg 04, il Consiglio federale ha deciso di ridurre di un punto percentuale il contributo federale destinato all'AI nel quadro della 5ª revisione AI, che passerà quindi al 36,5 per cento delle uscite dell'AI. La riduzione del contributo federale sarà tuttavia adottata a due condizioni, ovvero che siano aumentati i contributi salariali di 0,1 punti percentuali e l'imposta sul valore aggiunto di 0,8 punti percentuali, senza quota della Confederazione. Con la riduzione del contributo federale, negli anni 2007–2016 la Confederazione risparmierà ogni anno circa 130 milioni (valore reale).

Questo significa che ogni anno, fatta la differenza tra i risparmi conseguiti grazie alla riduzione del contributo federale e le uscite supplementari previste nell'ambito dei provvedimenti di reinserimento, rimarrà un importo di circa 20 milioni. Ciò è sostenibile, tenuto conto delle incertezze che sussistono riguardo alla valutazione delle spese future dell'AI. Il contributo della Confederazione a favore dell'AI dovrà comunque essere modificato nel quadro della dissociazione dei compiti prevista dalla Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni NPC.

Grazie alla proposta riduzione del contributo, il finanziamento dell'AI non metterà in forse gli obiettivi del freno all'indebitamento.

Questa misura è ancor più giustificata se si considera che il Consiglio federale è disposto a rinunciare ad assegnare alla Confederazione una parte dell'importo proveniente dal previsto aumento dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AI, richiesta in sé oggettivamente legittima. Il Consiglio federale agisce così nell'interesse del consolidamento finanziario dell'AI e in vista della separazione dei finanziamenti, pianificata a lungo termine, tra AI e Confederazione.

Se la Confederazione non potrà compensare le spese supplementari dovute all'introduzione dei provvedimenti di reinserimento, nei prossimi anni le finanze federali non saranno in grado di coprire gli oneri legati al finanziamento dell'AI. Ad esempio, per gli anni 2006–2009, mentre le uscite dell'AI aumenteranno ogni anno di circa il 2,9 per cento (valore reale), per le finanze federali la crescita annua reale delle entrate sarà, stando alle previsioni, solo dell'1,8 per cento circa. Di conseguen-

za, entro la fine del 2009, le finanze federali accumulerebbero un deficit di circa 200 milioni. Grazie alla compensazione la Confederazione, come l'AI, potrebbe invece trarre pienamente vantaggio dalle misure di sgravio proposte nell'ambito della 5ª revisione AI, fatto, questo, assolutamente normale se si considera l'entità dei contributi da essa versati.

I risparmi più significativi della 5ª revisione AI nelle finanze federali per gli anni 2006–2008 (in milioni)

	2006	2007	2008
Ripercussioni della 5ª revisione AI (senza riduzione del contributo federale all'AI) e finanziamento aggiuntivo dell'AI sul contributo della Confederazione a favore dell'AI		92	9
Riduzione del contributo federale all'AI dal 37,5 al 36,5 % delle uscite dell'AI		128	133
Ripercussioni della 5ª revisione AI sul contributo federale a favore delle PC		-5	1
Totale ripercussioni della 5ª revisione AI sulle finanze federali		215	143

Unitamente al finanziamento aggiuntivo dell'AI, le misure della 5ª revisione AI permettono di migliorare in modo considerevole le finanze dell'assicurazione e, per esempio, di costituire negli anni 2007–2016 eccedenze per un importo pari a circa 0,5 miliardi (valore reale). In questo modo si può evitare che i debiti dell'AI continuino ad aumentare.

Anche i Cantoni potranno trarre vantaggio dalla 5ª revisione AI. Nel 2007, grazie alle misure ivi proposte, le finanze cantonali vedranno infatti diminuire la loro parte di sussidiamento all'AI di circa 30 milioni. Con la dissociazione dei compiti prevista dalla NPC, i Cantoni, presumibilmente a partire dal 2008, non parteciperanno più al finanziamento delle prestazioni individuali dell'AI. Dato che nel 2007 i Cantoni, in seguito agli effetti di risparmio immediati da imputare soprattutto alla soppressione delle rendite complementari correnti, dovranno versare circa 17 milioni supplementari nell'ambito delle prestazioni complementari, nel 2007 il loro risparmio netto sarà di circa 13 milioni. Tra il 2008 e il 2015, grazie soprattutto alla riduzione del numero di nuove rendite, le spese cantonali per le prestazioni complementari registreranno un calo. I risparmi annui si situeranno tra quattro e circa 60 milioni (valori reali tenuto conto della NPC).

Naturalmente, per alcuni assicurati, le misure della 5ª revisione AI implicheranno una riduzione del reddito proveniente da prestazioni AI, in particolare a causa della soppressione delle rendite complementari correnti. Tuttavia, il Consiglio federale è convinto che queste misure siano accettabili anche dal punto di vista della politica sociale. Per evitare l'insorgere di casi di rigore rimarrà possibile concedere prestazioni complementari.

Dal punto di vista economico, il progetto concernente la 5ª revisione AI va giudicato positivamente per due motivi. In primo luogo fornisce gli strumenti necessari per contenere il numero di nuove rendite. In particolare, i provvedimenti di reinserimen-

to faranno in modo che le persone minacciate dall'invalidità possano essere nuovamente integrate nel processo lavorativo e dunque nella società. Nonostante una tale misura influisca solo in modo marginale sull'offerta di lavoro in Svizzera, dal punto di vista della politica economica le sue ripercussioni vanno accolte favorevolmente. In secondo luogo le misure previste dalla 5^a revisione AI contribuiscono al consolidamento finanziario dell'assicurazione, evitando così che le assicurazioni sociali concorrano ad aumentare i debiti del settore statale. Questo avrà ripercussioni positive sulle prospettive di crescita a lungo termine dell'economia svizzera.

2.2.4 Revisione LAMal

Situazione attuale

La Confederazione accorda annualmente ai Cantoni sussidi per ridurre i premi dell'assicurazione malattie degli assicurati di condizione economica modesta. I sussidi federali sono fissati in base a un limite di spesa approvato ogni quattro anni.

Il 24 marzo 2004, il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sul primo pacchetto legislativo concernente la revisione della LAMal. Il pacchetto prevede tra l'altro l'introduzione di un obiettivo sociale per la riduzione dei premi: l'onere massimo rappresentato dall'assicurazione malattie deve essere compreso tra il 2 e il 10 per cento del reddito per gli assicurati di condizione economica modesta con figli e tra il 4 e il 12 per cento per gli assicurati senza figli. Per finanziare questo obiettivo sociale il Consiglio federale propone di innalzare di 200 milioni il limite di spesa a partire dal 2005 e di aumentare annualmente i sussidi del tre per cento. Per motivi di politica finanziaria, il Consiglio federale ha in seguito deciso di proporre un'altra modalità per l'innalzamento del limite di spesa (cfr. al riguardo più avanti, sotto «Misura»).

Già in sede di consultazione i Cantoni si erano detti contrari all'obiettivo sociale, per cui nei dibattimenti sulla revisione della LAMal in seno alle commissioni sono state discusse nuove varianti per attuare la riduzione dei premi. Il consigliere agli Stati Urs Schwaller ha presentato un modello che prevede l'esenzione dal pagamento dei premi per bambini e giovani in formazione in base al reddito. La Conferenza dei direttori cantonali della sanità ha invece proposto di abolire i premi per i bambini e di finanziarli con i premi degli adulti. A causa delle numerose questioni in sospeso il progetto di revisione non ha potuto essere trattato nella sessione autunnale e sarà presumibilmente dibattuto nella sessione invernale 2004. Se nella sessione invernale non si dovesse giungere a un'intesa, resterebbero in vigore, fino all'adozione di una nuova soluzione, le disposizioni legali attuali (compreso il limite di spesa 2004–2007 approvato il 17 settembre 2003).

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
2 300	2 369	2 440

Misura

Nel messaggio sul primo pacchetto legislativo concernente la revisione della LAMal, licenziato il 26 maggio 2004⁵⁸, il Consiglio federale propone di scaglionare l'aumento di 200 milioni, previsto per il finanziamento dell'obiettivo sociale, sull'arco di tre anni invece di versarlo in una sola volta nel 2005. In tal modo si tiene conto del termine di transizione di tre anni da accordare ai Cantoni per l'introduzione dell'obiettivo sociale. Il limite di spesa è innalzato di 50 milioni nel 2005 e nel 2006 e di 100 milioni nel 2007⁵⁹. Inoltre i sussidi sono adeguati annualmente al rincaro nella misura dell'1,5 e non del tre per cento.

Ripercussioni dirette e indirette della misura sulle finanze cantonali

Rispetto alla soluzione posta in consultazione nel mese di marzo del 2004, la nuova variante proposta dal Consiglio federale nel messaggio del 26 maggio 2004 consente di risparmiare negli anni 2006 e 2007 rispettivamente 125 e 84 milioni circa grazie all'aumento scaglionato dei sussidi federali sull'arco di tre anni e all'adeguamento annuo al rincaro dell'1,5 per cento. Nel 2008 dovrebbe essere adottata la nuova soluzione conformemente alla NPC.

Sono toccati da questa misura di risparmio unicamente i Cantoni che attingono nella misura del 100 per cento ai sussidi federali. Per i Cantoni con una percentuale più bassa non ci saranno ripercussioni poiché possono incrementare il sussidio federale a loro destinato fino all'importo massimo. I Cantoni BE, OW, FR, BS, TG, TI, VD, VS, NE, GE e JU attingono all'intero sussidio federale. Anche questi Cantoni possono però sfruttare il margine di manovra offerto dalla legge per attuare l'obiettivo sociale e influenzare in misura determinante il proprio onere finanziario come segue:

- stabilendo redditi massimi che danno diritto a una riduzione dei premi;
- definendo almeno quattro categorie di reddito per ciascuna delle due forchette previste per l'onere massimo rappresentato dal premio dell'assicurazione malattie (dal 2 al 10 e dal 4 al 12 %). In questo modo i Cantoni possono determinare il reddito minimo e massimo delle singole categorie;
- decidendo se continuare ad accordare esenzioni dal pagamento dei premi;
- sfruttando il margine di manovra che consente loro di diminuire al massimo del 50 per cento il sussidio federale che sono tenuti a versare e di riportare all'esercizio seguente i sussidi federali e cantonali non versati.

Inoltre, in previsione della concessione ai Cantoni di un periodo di transizione di tre anni per l'introduzione dell'obiettivo sociale, dovrebbe essere possibile evitare di addossare gli oneri anche sui Cantoni che attingono ai sussidi federali nella misura del 100 per cento.

I Cantoni che decidono di adottare una soluzione il cui finanziamento supera i mezzi messi a disposizione dalla Confederazione, devono sostenere personalmente l'onere supplementare.

⁵⁸ FF 2004 3869

⁵⁹ Nel preventivo 2005 e negli anni del piano finanziario l'aumento risulterà leggermente inferiore poiché si calcola che i Cantoni attingeranno ai crediti previsti dal limite di spesa nella misura dell'87 %; inoltre si è tenuto conto del fatto che il versamento del 23 % dei sussidi avverrà a posteriori.

Se persone finora beneficiarie di una riduzione di premio dovessero cessare di averne diritto, i Cantoni potrebbero ritrovarsi a dovere versare maggiori aiuti sociali. D'altro canto, un numero più elevato di aventi diritto potrebbe comportare uno sgravio delle prestazioni dell'aiuto sociale.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
125	84	101

Nell'ambito dei dibattiti parlamentari sulla strutturazione della riduzione dei premi sono stati presentati modelli che si contrappongono ai decreti del Consiglio federale. Dal punto di vista delle finanze federali è determinante che tali proposte non cagionino costi supplementari rispetto a quelli previsti dall'obiettivo sociale del Consiglio federale, poiché diversamente non sarebbe possibile conseguire i risparmi perseguiti con il PSg 04.

2.2.5 Nuovo sistema di finanziamento per i grandi progetti ferroviari

Il finanziamento dei grandi progetti ferroviari (NFTA, Ferrovia 2000, raccordo alla rete ad alta velocità, risanamento fonico) è disciplinato nel decreto federale del 9 ottobre 1998⁶⁰ relativo al regolamento del fondo per i grandi progetti ferroviari. Dall'istituzione del Fondo FTP, nel 1998, alle ferrovie vengono concessi prestiti fruttiferi pari al massimo al 25 per cento dei costi per i progetti parziali della NFTA e dei progetti nell'ambito della 1^a tappa di Ferrovia 2000.

Nel messaggio FTP del 26 giugno 1996⁶¹ si era partiti dal presupposto che le ferrovie sarebbero state in grado di assumersi non soltanto i costi aggiuntivi della nuova infrastruttura per l'esercizio e il mantenimento della qualità e del valore delle opere, ma anche la restituzione dei prestiti fruttiferi finanziati dal Fondo FTP e il pagamento dei relativi interessi. Nel messaggio si era inoltre postulato un cambiamento delle condizioni quadro volto ad introdurre una maggiore verità dei costi nell'ambito dei trasporti.

Per il traffico ferroviario emerge ora che gli introiti supplementari derivanti dai nuovi progetti saranno minori di quanto previsto originariamente. Stando ai dati attuali, grazie alla migliore offerta le ferrovie riusciranno a generare una domanda maggiore. Attraverso i conseguenti maggiori introiti, in base agli attuali calcoli di economicità, le ferrovie dovrebbero poter coprire una parte dei costi supplementari della nuova infrastruttura. Esse non saranno tuttavia in grado di restituire i prestiti fruttiferi per i progetti FTP e di pagarne gli interessi entro i termini previsti. I costi scoperti per il settore delle infrastrutture ferroviarie saranno dunque più elevati. Poiché la Confederazione è tenuta per legge a compensare questo deficit delle ferrovie, sul suo conto finanziario graverebbero notevoli costi supplementari.

⁶⁰ RS 742.140

⁶¹ FF 1996 IV 551

Alla luce di queste considerazioni, nel messaggio dell'8 settembre 2004⁶² concernente modifiche nel finanziamento dei progetti FTP il Consiglio federale propone di adeguare i meccanismi di finanziamento dei progetti FTP alla nuova situazione. Da una parte, alle ferrovie non verranno più concessi nuovi prestiti fruttiferi e, dall'altra, entro il 1° gennaio 2005, i prestiti ad interesse già concessi verranno trasformati in un anticipo del Fondo. Per la Confederazione ciò costituirà uno sgravio, poiché nei conti dei gestori dell'infrastruttura non figureranno più oneri per gli interessi.

La Confederazione prevede inoltre nuove modalità di finanziamento per le gallerie ferroviarie. In futuro, tutte le spese inerenti allo scavo delle gallerie e ai profili di scavo verranno pagate con contributi a fondo perso. Questa misura consente di ridurre il valore del capitale investito e, di conseguenza, gli oneri dei gestori dell'infrastruttura per gli ammortamenti. Questi ultimi sono indennizzati dalla Confederazione agli esercenti dell'infrastruttura; anche questo provvedimento contribuisce dunque a sgravare la Confederazione.

Nel quadro del PSg 03, il Parlamento ha deciso che una parte dei proventi netti della quota della Confederazione alla tassa sul traffico pesante (TTPCP) dev'essere impiegata per i costi scoperti del traffico stradale sopportati dalla Confederazione. Di conseguenza è stata ridotta la quota versata nel Fondo FTP per gli anni 2004–2007. Nel contempo, il Parlamento ha tuttavia deciso che entro il 2009 saranno di nuovo accreditati al Fondo FTP gli introiti della TTPCP, pari a 325 milioni, trattenuti negli anni 2004–2006. Il rimborso degli introiti TTPCP trattenuti costituisce un onere supplementare per il bilancio della Confederazione. A fronte della necessità, ancora attuale, di risanare le finanze, il Consiglio federale chiede, nel suddetto messaggio, che venga soppresso l'obbligo di rimborsare questi mezzi.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008	
CP FFS Contributo ai costi d'esercizio dell'infrastruttura	-35	-35	-35	Soppressione degli oneri degli interessi a carico delle FFS per la 1 ^a tappa di Ferrovia 2000
Indennità traffico regionale ¹		-50	-90	Soppressione degli oneri degli interessi e minori indennità di ammortamento per la BLS, tratta del Lötschberg
Rimborso introiti TTPCP secondo PSg 03			-150	Rinuncia al rimborso degli introiti TTPCP trattenuti nel quadro del PSg 03
Totale	-35	-85	-275	

¹ L'indennità per l'offerta di infrastrutture di importanza nazionale ordinata soltanto dalla Confederazione avviene, per le imprese di trasporto concessionarie (ITC), attraverso la rubrica «Indennità traffico regionale». L'esercizio dell'asse del Lötschberg rientra in questa categoria. Nel quadro dell'attuale piano finanziario, in vista dell'apertura della galleria di base del Lötschberg, erano stati riservati anche i succitati importi per l'indennizzo degli oneri per interessi e degli ammortamenti.

Misure di sgravio nel settore salariale e in quello della previdenza del personale

Le misure decise nel settore del personale con il PSg 03 consentono di sgravare le finanze federali di complessivamente oltre 700 milioni nel periodo 2004–2006. Questo sgravio è stato conseguito non solo tagliando posti di lavoro, ma anche stanziando negli anni 2004 e 2005 meno mezzi per eventuali misure salariali di quelli previsti originariamente nel piano finanziario sulla base delle previsioni relative al rincaro, di modo che il credito per la compensazione del rincaro sulle pensioni della Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA è stato ridotto della metà rispetto a quello previsto per il personale attivo e infine con l'evenienza di concedere nel 2006 un assegno unico assicurato nel sistema del primato dei contributi anziché la compensazione del rincaro.

Questi provvedimenti, approvati con riluttanza anche dalle associazioni del personale, sono già superati al momento attuale, poiché le ulteriori misure di sgravio richieste nel preventivo 2005 ai fini della conformità al freno all'indebitamento non potevano essere attuate senza intervenire nuovamente nel settore del personale. A breve termine ciò può però essere realizzato unicamente attraverso correzioni delle misure salariali e, a medio termine, delle misure concernenti la politica previdenziale. I provvedimenti a livello di posti di lavoro producono effetti solo a medio e a lungo termine e sono già contemplati nei programmi di sgravio 2003 e 2004.

I cambiamenti che si prospettano nuovamente per quanto concerne le condizioni di lavoro suscitano ovviamente le critiche delle associazioni del personale. Queste rimproverano alla Confederazione in particolare il fatto di condurre una politica del personale sempre più imprevedibile. L'affidabilità è, in effetti, un'esigenza espressa non solo dalle associazioni del personale. Il perseguimento in seno all'Amministrazione federale di una politica del personale prevedibile è anche nell'interesse del Consiglio federale e del Parlamento, se la Confederazione non vuole correre il rischio di perdere i collaboratori migliori in uno scenario economicamente più favorevole o di non riuscire più ad accaparrarsi personale adeguato sul mercato esterno del lavoro.

In queste condizioni, nel mese di agosto del 2004 è stato negoziato un pacchetto globale con le associazioni del personale che, oltre alle dichiarazioni d'intenti sulle misure salariali per i prossimi tre anni, comprende un piano per la trasformazione della previdenza professionale del personale federale (passaggio al sistema del primato dei contributi).

In concreto, anche se la sua anticipazione è stata combattuta da più parti, le associazioni del personale condividono ora il passaggio nel corso dell'anno 2006 dall'attuale sistema previdenziale del primato delle prestazioni a quello del primato dei contributi. Inoltre, esse non si oppongono ulteriormente alla rinuncia alla compensazione del rincaro quale parte integrante della costituzione della futura pensione del personale attivo negli anni 2005 e 2006 né alla soppressione immediata della garanzia della compensazione del rincaro sulle pensioni. L'aumento degli stipendi nella misura del rincaro, ovvero durevole e destinato alla costituzione della pensione, dovrebbe essere concesso nuovamente al personale attivo solo quando, grazie al

sistema del primato dei contributi⁶³, i costi del 2° pilastro a carico della Confederazione risulteranno notevolmente inferiori rispetto a quelli dell'attuale sistema del primato delle prestazioni. Nonostante la decisione del 18 agosto 2004 del Consiglio federale di forzare i tempi del cambiamento di sistema, questo potrà avvenire al più presto nel quadro delle misure salariali per il 2007. A tal fine, nel piano finanziario per il 2007 è stato iscritto il tre per cento della massa salariale, che nell'ottica odierna dovrebbe corrispondere all'incirca all'inflazione accumulata nell'arco di tre anni (2004–2006) e dovrebbe consentire al Consiglio federale di concedere al personale una compensazione adeguata⁶⁴ del rincaro.

In compenso il Consiglio federale rinuncia al suo intento originario di inasprire le condizioni per il pensionamento anticipato volontario. Il finanziamento della pensione transitoria AVS sarà disciplinato nuovamente nell'ambito della revisione totale della legge federale del 23 giugno 2000⁶⁵ sulla Cassa pensioni della Confederazione (legge sulla CPC). Da chiarimenti approfonditi è emerso che, per motivi giuridici e tecnici, l'inasprimento delle condizioni avrebbe effetto solo a partire dalla metà del 2006. Inoltre, i nuovi modelli di calcolo dell'esperto di casse pensioni indicano che gli accantonamenti promessi dal Consiglio federale nel quadro del bilancio di apertura, aumentati a 200 milioni attraverso i redditi patrimoniali conseguiti da PUBBLICA nel 2003, sono in grado di coprire le perdite provocate sino all'introduzione del sistema del primato dei contributi dai pensionamenti anticipati volontari. I modelli di calcolo si basano sull'età di pensionamento media negli ultimi anni e tengono conto del fatto che all'ultimo momento, ossia poco prima della sua abrogazione, gli assicurati potrebbero approfittare della vigente regolamentazione in materia di pensionamento.

Naturalmente questo pacchetto globale non offre garanzie. Alla base vi è però l'idea che il Consiglio federale si impegni nei confronti del Parlamento a garantire l'auspicata affidabilità e le associazioni, dal canto loro, si astengano dall'avanzare ulteriori richieste nei prossimi quattro anni.

63 Nel sistema del primato delle prestazioni, il capitale di copertura mancante per gli aumenti salariali a seguito della compensazione del rincaro è finanziato integralmente (sino al 2001 era solo remunerato), vale a dire, per ogni franco di aumento salariale la Confederazione versa un supplemento di circa 1,80 franchi come contributo unico per l'aumento del guadagno assicurato. Questo determina non solo un elevato fabbisogno finanziario in caso di fluttuazione dei tassi di rincaro ma anche un onere per le finanze federali soggetto a forti oscillazioni annue. Nel sistema del primato dei contributi, questi costi, tra l'altro maggiori rispetto ad oggi, risultano come contributi assicurativi periodici per cui possono essere calcolati e gestiti meglio.

64 Secondo la legge e i «materiali» dei dibattiti parlamentari sulla legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers, RS 172.220.1), il termine «adeguatamente» significa che per la determinazione annua della compensazione del rincaro si segua in linea di principio il postulato del mantenimento del potere d'acquisto reale e quindi, come criterio determinante, l'indice svizzero dei prezzi al consumo. È richiesta flessibilità verso il basso ed eventualmente verso l'alto. La legge definisce i criteri da osservare a tal fine, ossia la situazione economica e finanziaria dei datori di lavori sottoposti alla LPers come pure la situazione sul mercato del lavoro.

65 RS 172.222.0

Confronto del fabbisogno finanziario per le misure salariali 2005–2008
(1 senza e 2 in considerazione dei risultati dei negoziati)

Anno	P 2005	PF 2006	PF 2007	PF 2008
1 Totale in cifre P 2005 e PF 06-08 (stato: 20 luglio 2004)	114,4	118,3	214,6	287,2
2 Totale fabbisogno 2005–2008	53,9	92,2	135,0	202,5
Risparmi personale attivo	-60,5	-26,1	-79,6	-84,7
Minor fabbisogno a seguito della rinuncia all'indennità di rincarò per le pensioni	-54,0			
Maggior fabbisogno alimentazione riserva Consiglio federale ¹		15,0	15,0	15,0
Risparmi	-114,5	-11,1	-64,6	-69,7

¹ L'aumento della riserva del Consiglio federale è in relazione con l'attuazione dei Bilaterali II e non è parte del pacchetto complessivo negoziato con le associazioni del personale.

2.2.7 Intensificazione delle attività di controllo nell'ambito dell'imposta federale diretta e dell'imposta sul valore aggiunto

L'esperienza insegna che le revisioni effettuate dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) presso le imprese portano alla luce cifre d'affari e utili non dichiarati. Maggiori controlli permettono quindi di accertare maggiori entrate fiscali soprattutto per l'imposta sul valore aggiunto. Per poter attuare questa misura occorre impiegare e formare nuovo personale. Per la formazione si calcola un periodo di circa un anno, prima che l'intensificata attività d'ispezione possa esplicare effetti sul fronte delle entrate.

L'aumento dei crediti del personale di cinque milioni a partire dal 2005 – già richiesti in occasione del preventivo – e di ulteriori cinque milioni a partire dal 2006, si ripercuoterà quindi sulle entrate a partire dal 2006. Dal 2007 sono calcolate maggiori entrate pari a 100 milioni, mentre nel 2006 esse dovrebbero aggirarsi attorno ai 50 milioni.

Secondo l'AFC, le maggiori entrate procurate da questa misura riguardano soprattutto l'imposta sul valore aggiunto, per cui a lungo termine questa imposta potrà produrre maggiori entrate pari a 70 milioni all'anno, mentre per l'imposta federale diretta si stimano 30 milioni all'anno. Nel 2006 sono attese maggiori entrate complessive per 50 milioni (35 dall'imposta sul valore aggiunto e 15 dall'imposta federale diretta).

2.2.8

Sgravio per il servizio del debito

Le misure del PSg 04 producono minori uscite per il servizio del debito, dal momento che il fabbisogno finanziario della Confederazione si riduce nella misura dei provvedimenti di sgravio proposti. La Confederazione deve reperire meno mezzi sul mercato monetario e dei capitali. Da un lato, riducendo le operazioni di emissione diminuiscono le commissioni, le spese e le tasse correlate con gli strumenti di finanziamento della Tesoreria federale. Le minori uscite ammontano a 21 milioni nel 2006 e a 34 milioni all'anno nel 2007 e 2008.

D'altro lato, il fatto di dover reperire meno capitali ha ripercussioni sull'entità dei pagamenti di interessi della Confederazione. Gli sgravi saranno maggiori nel corso del tempo, poiché le ripercussioni sugli interessi, dovute al fatto di reperire meno capitali, saranno percettibili per ogni singolo anno. Alla luce delle ipotesi sull'andamento dei tassi d'interesse, negli anni del piano finanziario è possibile prevedere uno sgravio degli interessi passivi tra 26 e 132 milioni.

Sgravio rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008
Costi d'emissione	-21	-34	-34
Interessi passivi	-26	-64	-132
Totale servizio del debito	-47	-98	-166

2.3

Piano di rinuncia a determinati compiti (PRC)

2.3.1

Concetto

Accanto alle riforme di sistema nei singoli settori di compiti e al PSg 04, il PRC costituisce il terzo pilastro della strategia di risanamento del Consiglio federale. Mentre i primi due concernono essenzialmente il settore dei trasferimenti (sussidi), il PRC intende ridimensionare il settore del funzionamento dell'Amministrazione. Dal 1990, questo settore è cresciuto molto più lentamente del settore dei trasferimenti ma pur sempre più rapidamente del rincaro. Ai sensi di una simmetria dei contributi al risparmio che ogni settore deve fornire, è quindi adeguato ricercare sistematicamente possibilità di sgravio anche nel settore proprio dell'Amministrazione.

Negli ultimi anni questa richiesta è stata sollevata anche da numerosi interventi parlamentari, dai quali si evince però chiaramente che le aspettative riposte negli esami dei compiti rispettivamente nei piani di rinuncia a determinati compiti sono molto diverse. A titolo d'esempio, se l'interpellanza Walker (Esame dei compiti della Confederazione; 02.3258) richiede un'ampia strategia di risanamento per il bilancio – che deve spaziare dalla riduzione delle uscite tramite la decentralizzazione e la privatizzazione fino alla rinuncia completa dei compiti – la mozione del Gruppo popolare-democratico (Pacchetto di efficienza; 03.3311) pone l'accento sugli obiettivi economici di efficienza (controllo degli standard di prestazione nell'adempimento dei compiti, semplificazione delle strutture amministrative, eliminazione dei doppioni, stralcio rispettivamente sfondamento di atti normativi obsoleti). Da parte sua, l'indirizzo della mozione Epiney (Riesame dei compiti della Confederazione;

02.3736) è ancora diverso e affronta aspetti d'ordine istituzionale come una classica rinuncia a determinati compiti. Questo esercizio dovrebbe, «permettere di determinare quali sono i progetti veramente necessari al funzionamento della Confederazione in termini di efficacia e di economia di mezzi».

Linee direttive e prescrizioni

Visto l'alto numero di aspettative, che vanno fino a un'approfondita messa in discussione delle attività statali, non stupisce che per gli esami dei compiti rispettivamente per i piani di rinuncia a determinati compiti non esistano strumentari e metodiche di programma comunemente riconosciuti. Il Consiglio federale ha quindi optato per un approccio pragmatico che dovrebbe produrre il più rapidamente possibile effetti positivi. Nel contempo questo approccio prende in considerazione il fatto che il PRC rappresenta, anche a livello di volume, un completamento alle altre misure di risanamento, in particolare al PSg 04. Di fatto, per il PRC valgono le seguenti linee direttive e prescrizioni:

Obiettivo è uno snellimento dell'apparato amministrativo tramite la rinuncia a prestazioni di importanza secondaria per l'adempimento dei compiti statali, la riduzione di standard di qualità e di prestazione, la semplificazione e l'ottimizzazione di procedimenti e strutture, il coerente sfruttamento di possibili sinergie, la rinuncia a progetti o il trasferimento di compiti, a condizione che si possano conseguire riduzioni durevoli delle spese.

Il PRC tocca quindi primariamente i settori micro e medi dell'Amministrazione. Questa deve diventare più snella e meno costosa e, al contempo, rimanere il più efficace possibile. I risparmi devono essere conseguiti soprattutto all'interno degli Uffici e dei dipartimenti. Nel corso del programma e nella sua fase conclusiva sarà tuttavia creata la possibilità di avviare e attuare progetti che tocchino l'organizzazione di tutta l'amministrazione. Al riguardo la riforma dell'Amministrazione decisa, quanto al principio, dal Consiglio federale costituirà un quadro appropriato.

Al fine di avviare tali processi di riduzione e ottimizzazione, il Consiglio federale ha prescritto ai dipartimenti un risparmio lineare del cinque per cento delle spese di funzione (spese per il personale, spese per beni e servizi, spese d'investimento) fino al 2008; le spese per il personale devono essere ridotte di almeno il tre per cento. I dipartimenti sono liberi di decidere come ripartire internamente questo obiettivo. Il PRC si ripercuote di principio su tutta l'Amministrazione federale. Esclusi dall'obbligo sono il settore della difesa, attualmente già sottoposto a un'ampia ristrutturazione, e le autorità che non sottostanno al Consiglio federale (Camere federali, Tribunale federale, Tribunale federale delle assicurazioni, Tribunale penale federale, Commissioni di ricorso, Controllo federale delle finanze [CDF]). Nemmeno i Servizi che si autofinanziano (Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari, Commissione federale per le case da gioco, Commissione federale delle banche, Ufficio federale delle assicurazioni private, Centrale di compensazione) sono quindi toccati dalle presenti misure di risparmio. Tuttavia, i competenti dipartimenti possono prescrivere loro obiettivi in materia di risparmi. Infine, la rete di rappresentanza elvetica all'estero adempirà solo la metà degli obblighi di risparmio. La maggior parte delle Ambasciate e dei Consolati sono di dimensioni talmente ridotte che risulta impossibile tranne economie di scala. Nel caso di un risparmio del cinque per cento numerose rappresentanze avrebbero dovuto chiudere i battenti.

Gli incaricati del PRC sono soprattutto gli Uffici e i Servizi, che sono a stretto contatto con l'attività di tutti i giorni. Le proposte di riduzione devono in primo luogo provenire dai Servizi che hanno più dimestichezza con i rispettivi compiti e che saranno inoltre chiamati ad attuare la rinuncia a compiti o la riduzione degli stessi. Pertanto si tralascia coscientemente di sviluppare e applicare una metodica programmatica uniforme come pure di istituire una complessa organizzazione di progetto interdipartimentale. È stato invece creato uno strumento di rilevamento centrale al fine di garantire che le misure di riduzione siano documentate secondo criteri uniformi. In questo contesto il Consiglio federale ha prescritto che circa due terzi delle riduzioni devono essere oggetto di provvedimenti concreti.

Secondo il calendario del PRC entro la fine del 2004 i dipartimenti devono adottare le necessarie decisioni riguardo ai piani di rinuncia dei propri Servizi. Anche se nella maggior parte dei casi dovrebbe trattarsi di una presa di conoscenza, tali decisioni devono essere sottoposte al Consiglio federale nella prima metà del 2005. In singoli casi potrebbero però essere necessarie modifiche d'ordinanza e non è da escludere che il Consiglio federale debba ordinare eventuali progetti di seguito. I risultati figureranno quindi nel preventivo 2006 rispettivamente nel piano finanziario 2007–2009. È inoltre previsto un resoconto al Parlamento, la cui forma dipenderà, tra l'altro, dalla necessità di eventuali modifiche di legge per permettere l'attuazione delle misure di riduzione.

Mandato di risparmio⁶⁶

in milioni	PF 2006	PF 2007	PF 2008
CaF	0,4	1,0	2,0
DFAE	4,3	10,9	17,3
DFI	6,4	12,5	19,1
DFGP	7,0	11,3	18,6
DDPS	2,5	5,2	7,9
DFE	22,1	38,6	67,2
DFE	6,8	12,5	20,4
DATEC	5,9	10,3	16,7
Prestazioni del datore di lavoro	6,7	15,3	22,9
Totale	62,1	117,6	192,1

⁶⁶ Base per il calcolo del mandato di risparmio è il piano finanziario 2006-2008 del 24 settembre 2004. In concreto il calcolo è effettuato come segue: PF 2006 meno 1,666 %; PF 2007 meno 3,333 %; PF 2008 meno 5 %. A ciò si aggiungono i risparmi, nel settore del funzionamento, conseguiti dai Servizi e dai dipartimenti rispetto al piano finanziario di legislatura 2003-2007 del 25 feb. 2004.

Il PRC si distingue idealmente da un programma di risparmio «classico», come il PSg 04, per quanto segue:

	PRC	PSg 04
Prescrizioni/elaborazione:	Top down/bottom up	Top down/top down
Livello d'intervento:	Settori micro e medi	Settori medi e macro
Obiettivo:	Spese di funzione	Spese di trasferimento
Risparmi:	Nel settore trasferimenti	Nel settore funzionamento
Volume:	200 milioni	1,8 miliardi

Misure d'accompagnamento per il personale

Il PRC provoca un'ulteriore accelerazione della riduzione dei posti in atto presso l'Amministrazione federale: nel quadro della riforma del DDPS verranno soppressi circa 2500 posti, sulla base delle decisioni del PSg 03 devono essere stralciati circa 700 posti nel settore civile dell'Amministrazione e, secondo il PRC, bisogna calcolare un'ulteriore riduzione di 600–1000 posti. In totale sono quindi circa 4200 posti, vale a dire oltre il 10 per cento dell'effettivo attuale.

Anche in questa fase la Confederazione deve rimanere un datore di lavoro sociale. Di conseguenza, il 10 giugno 2004, il Consiglio federale ha approvato il progetto «Ristrutturazione con prospettive» nonché l'ordinanza del 10 giugno 2004⁶⁷ sulla gestione dei posti di lavoro e del personale nell'ambito di programmi di sgravio e di riorganizzazioni. In questo modo ha creato la base per una riduzione dei posti socialmente sostenibile e per quanto possibile senza licenziamenti.

Nel quadro della «Ristrutturazione con prospettive» i Servizi devono dapprima elaborare una pianificazione dei posti di lavoro e del personale per gli anni 2005–2008 compatibile con il PRC. In questo contesto la soppressione dei posti di lavoro deve per quanto possibile avvenire senza licenziamenti all'interno del servizio (Ufficio). Di fatto la pianificazione dei posti di lavoro e del personale procede dal rilevamento della fluttuazione dovuta a pensionamenti. Ne risulta un potenziale d'azione pianificabile della politica del personale. In un'ulteriore fase il Servizio esaminerà in che misura sarà possibile impiegare in futuri posti di lavoro vacanti le persone toccate dai tagli. Se una persona non può più essere mantenuta nel Servizio e posti di lavoro vacanti non possono essere rioccupati, bisogna al più presto rilevare queste indicazioni nella banca dati interna alla Confederazione.

In un secondo tempo, attraverso una gestione di rango superiore del reclutamento del personale (bandi di concorso e reclutamento) e a un miglioramento dell'informazione su offerta (posti di lavoro) e domanda (persone), dovrebbe essere raggiunta un'intensificazione del mercato di lavoro interno. Il Consiglio federale ha lasciato la responsabilità della gestione del reclutamento del personale ai dipartimenti, ma nel contempo ha invece conferito all'Ufficio federale del personale (UFPER) una funzione coordinativa nel senso che questi può formulare ai dipartimenti raccomandazioni sulle modalità d'intervento a livello gestionale. L'intervento avviene in base alle esigenze e in modo differenziato secondo i gruppi di funzioni rispettivamente le categorie professionali. Il tempestivo e completo rilevamento dell'offerta e della

⁶⁷ RS 172.220.111.5

domanda nella banca dati interna dovrebbe fornire un importante contributo al miglioramento dell'informazione.

La prevista intensificazione del mercato interno presuppone però una mobilità da parte delle persone colpite dallo smantellamento dei posti di lavoro. Ogni servizio conclude con le persone colpite da questa misura un accordo, in cui datore di lavoro e lavoratore si impegnano, per la durata di sei mesi, a ricercare un posto di lavoro ritenuto ragionevolmente esigibile. Se durante questo periodo la ricerca risulta infruttuosa o se un posto ragionevolmente esigibile non viene accettato, il contratto di lavoro può essere sciolto. Durante la ricerca di un posto di lavoro i collaboratori vengono coadiuvati dal Centro di collocamento della Confederazione. Il Centro di collocamento, gestito dall'Ufficio federale del personale d'intesa con i Servizi del personale dei dipartimenti, gruppi e Uffici federali, offre consulenza individuale e sostegno in diverse forme (incluse misure mirate di sviluppo e di riqualificazione) alle persone colpite dalla soppressione del posto. La ricerca del posto di lavoro viene condotta anche durante il periodo di disdetta. I Servizi riservano una parte dei loro crediti di formazione per il finanziamento delle misure di sviluppo e di riqualificazione. I mezzi restano iscritti nei crediti dei Servizi che li utilizzano direttamente. L'Ufficio federale del personale e i responsabili delle risorse umane dei dipartimenti provvedono a una ripartizione equa delle risorse in base alle esigenze.

I pensionamenti anticipati secondo il piano sociale devono costituire un'eccezione e possono essere concessi solo con l'intesa dell'Ufficio federale del personale. Il Dipartimento federale delle finanze chiederà di volta in volta con la seconda aggiunta al preventivo i mezzi finanziari necessari. I costi possono essere verosimilmente compensati, senza ripercussioni sul bilancio, con i crediti residui nel settore del personale (retribuzioni del personale e contributi del datore di lavoro).

Le imminenti riforme richiedono una collaborazione ancor più intensa con le associazioni del personale. Il partenariato sociale si fonda sulla dichiarazione d'intenti firmata dalle parti nel mese di dicembre del 2003. Questa dichiarazione ha validità per l'attuale legislatura e successivamente dovrà essere rinnovata. La dichiarazione d'intenti comune vuole garantire il coinvolgimento precoce delle associazioni del personale nei processi decisionali in materia di politica del personale.

2.3.2 Tasse e indennità riguardanti gli esami federali per le professioni mediche

Il Consiglio federale prevede di adottare nel primo semestre del 2005 le singole misure per l'attuazione del PRC. Anche se tali misure rientrano in gran parte nel suo campo di competenza, non è tuttavia possibile escludere proposte di risparmio che richiedono l'approvazione delle Camere federali. Una di queste misure è già stata elaborata e deve pertanto essere sottoposta alle Camere federali contestualmente al messaggio sul PSg 04. La misura è illustrata brevemente nel seguito e il commento alla proposta modifica di ordinanza figura nel capitolo 2.4.3.

Situazione attuale

In adempimento alla legge federale del 19 dicembre 1877⁶⁸ sulla libera circolazione del personale medico e alle pertinenti ordinanze, la Confederazione finanzia lo svolgimento degli esami federali per le professioni mediche (esami prepedeutici e finali). Gli incaricati dell'insegnamento che fungono da esaminatori ricevono, oltre al salario, un'indennità una tantum per lo svolgimento di tali esami; questa indennità è unica nel suo genere nel mondo universitario.

Hanno diritto all'indennità, il cui importo è definito nell'ordinanza del 12 novembre 1984⁶⁹ che stabilisce le tasse e le indennità riguardanti gli esami federali per le professioni mediche, gli esaminatori e i coesaminatori delle prove di medicina umana, dentaria e veterinaria e di farmaceutica. Conformemente all'articolo 6 capoverso 2 della legge federale sulla libera circolazione del personale medico, la modifica del regolamento d'esame sottostà all'approvazione dell'Assemblea federale.

Mezzi previsti nel piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
4	4	4

Proposta

Soppressione dell'indennità per gli esaminatori e i coesaminatori impiegati come incaricati dell'insegnamento e che percepiscono un salario corrispondente.

Presupposti legali

Modifica dell'ordinanza del 12 novembre 1984⁷⁰ che stabilisce le tasse e le indennità riguardanti gli esami federali per le professioni mediche.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004 (in milioni)

PF 2006	PF 2007	PF 2008
1	1	1

In base al nuovo articolo 10a dell'ordinanza del 12 novembre 1984⁷¹ che stabilisce le tasse e le indennità riguardanti gli esami federali per le professioni mediche, gli esaminatori che, nel quadro del loro impiego presso un istituto di formazione, assistono agli esami federali per le professioni mediche e li valutano non ricevono più un'indennità. Questa modifica si giustifica con il fatto che l'assistere agli esami rientra nel mandato d'insegnamento.

⁶⁸ RS 811.11

⁶⁹ RS 811.112.11

⁷⁰ RS 811.112.11

⁷¹ RS 811.112.11

Ammontare attuale delle indennità e grado di copertura dei costi

I costi esterni della Confederazione per lo svolgimento e la sorveglianza degli esami federali per le professioni mediche (vale a dire l'onere finanziario senza i costi per il personale e i posti di lavoro dell'UFSP) ammontano a circa 4,2 milioni. Tra questi rientrano, oltre alle indennità corrisposte agli esperti (annualmente circa 1,8 milioni, di cui circa 1,2 versati a persone che svolgono l'attività di esaminatori nel quadro del loro impiego presso un istituto di formazione), le spese inerenti agli esami (locazione delle sale, standardizzazione e valutazione degli esami, materiale ausiliario, lavori di segretariato, trasferte, gettoni di presenza, stampati), nonché le spese per la ricerca legata agli esami, lo sviluppo di metodologie e la garanzia della qualità. A fronte di queste uscite globali vi sono entrate provenienti dalle tasse d'esame pari a circa 1,8 milioni. Come dimostrano queste cifre, lo svolgimento degli esami federali non copre le spese.

Cerchie di persone toccate dalla modifica e sostenibilità

Gran parte dei candidati che si presentano agli esami federali per le professioni mediche vengono esaminati dalle persone che hanno un mandato d'insegnamento presso il relativo istituto di formazione. Questo mandato è remunerato dagli istituti di formazione sottoposti alla sovranità cantonale.

Finora la Confederazione ha corrisposto indennità nel campo delle professioni mediche universitarie perché i relativi esami federali soggiacciono alla sua sovranità. Da questa sovranità federale e dalla prassi consolidatasi nel corso degli anni non si può però desumere un diritto a un doppio indennizzo (salario versato dal datore di lavoro e indennità versata dalla Confederazione). Gli esaminatori impiegati presso un istituto di formazione vengono privati esclusivamente dell'indennità supplementare versata dalla Confederazione. La soppressione dell'indennità appare sostenibile, poiché la prestazione fornita può essere considerata compensata nel quadro del mandato d'insegnamento.

Cerchie di persone non toccate dalla modifica

Non sono toccate dalla modifica proposta le seguenti tre categorie di esaminatori:

- medici, dentisti, veterinari e farmacisti che esercitano la libera professione e che assistono agli esami federali per le professioni mediche per valutare i requisiti posti in particolare nel campo delle cure mediche di base;
- persone per le quali l'obbligo di assistere agli esami non rientra espressamente nel mandato d'insegnamento o nel rapporto di lavoro;
- persone con competenze specifiche in medicina (ad es. ex presidenti locali) che non esercitano più la libera professione, ma che svolgono compiti di esaminatori al di fuori di un mandato d'insegnamento.

Ripercussioni sui Cantoni

La modifica dell'ordinanza che stabilisce le tasse e le indennità riguardanti gli esami federali per le professioni mediche non ha ripercussioni finanziarie sui Cantoni.

2.4 Spiegazioni delle modifiche di legge
2.4.1 Legge federale sul programma di sgravio 2004
2.4.1.1 Legge federale del 24 marzo 1995⁷² sullo statuto e sui compiti dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (LIPI)

Art. 2 cpv. 2

Adeguamento puramente di tipo redazionale: con l'abrogazione dell'articolo 15 (vedi sotto) occorre adeguare il riferimento.

Art. 4 cpv. 3

Adeguamento puramente di tipo redazionale: eliminando le indennità per le prestazioni economiche generali dell'IPI ai sensi dell'articolo 15 (vedi sotto), il Consiglio d'istituto non è più tenuto a proporle al Consiglio federale.

Art. 12

Adeguamento puramente di tipo redazionale: con la loro soppressione, le indennità per le prestazioni economiche generali dell'IPI non rientrano più nei mezzi d'esercizio dell'Istituto.

Art. 13 cpv. 2

A seguito della rinuncia all'indennità giusta l'articolo 15 (vedi sotto), l'Istituto deve avere la possibilità di finanziare le prestazioni di ordine politico attraverso gli emolumenti e di potersi assumere il rischio di una copertura insufficiente dei costi per ogni settore di diritti di protezione; l'attuale articolo 13 capoverso 2 esige invece la copertura totale. Secondo tale disposizione anche i due mini settori della protezione di design e dei diritti d'autore, ciascuno con un effettivo di tre persone e con una cifra d'affari ben al di sotto di un milione, devono essere gestiti in modo da coprire del tutto le spese; questa situazione può avere come conseguenza (certa almeno per l'ambito dei diritti d'autore dopo l'eliminazione dell'indennità) che l'IPI sarà costretto – benché sia un Istituto finanziariamente sano – ad aumentare le tasse unicamente per soddisfare le pertinenti prescrizioni.

La prescrizione restrittiva dell'articolo 13 capoverso 2 è stata a suo tempo emanata in primo luogo perché prima della creazione dell'IPI si assisteva a un sovvenzionamento trasversale del settore dei marchi da parte di quello dei brevetti. Questo sovvenzionamento non è più necessario: il conto delle spese e delle prestazioni allestito in modo circostanziato nell'IPI permette alla direzione, al Consiglio d'istituto e agli organi di sorveglianza (Consiglio federale, Controllo delle finanze, Parlamento) di farsi un'idea chiara della gestione da parte dell'IPI in tutti i settori dei diritti di protezione. Nel frattempo i marchi coprono le spese.

⁷² RS 172.010.31

Del resto, abrogando l'articolo 13 capoverso 2 è possibile eliminare la contraddizione esistente con l'articolo 16: secondo la vigente disposizione i settori dei diritti di protezione possono attingere, se necessario, solo alle riserve accumulate negli ultimi quattro anni, di modo che queste ultime continuano a crescere nel caso di un andamento normale degli affari senza però superare un «importo adeguato» giusta l'articolo 16.

Art. 15

Abrogato

Affinché la Confederazione sia esentata dall'obbligo di versare un'indennità per le prestazioni economiche generali dell'IPI (vedi a tale proposito il capitolo 2.1.1), occorre sopprimere la relativa disposizione.

2.4.1.2 Legge sui PF del 4 ottobre 1991⁷³

Art. 3a Collaborazione con terzi

Per adempiere più efficacemente ai compiti loro conferiti (ad es. la valorizzazione del sapere) e per poter acquisire più facilmente mezzi di terzi, gli istituti del settore dei PF devono disporre di strumenti adeguati. Questi ultimi vengono loro forniti con la revisione dell'articolo 3a. Il nuovo articolo consente in particolare di costituire imprese spin-off e di esternalizzare attività economiche, affidandole a persone giuridiche autonome di cui i PF o gli istituti di ricerca detengono una partecipazione.

Nella discussione sui nuovi modelli di finanziamento è inoltre emerso che in futuro le diverse forme di collaborazione con terzi rivestiranno un ruolo importante. L'attuale articolo 3a della legge sui PF è però troppo restrittivo a tale riguardo perché prevede soltanto partecipazioni finalizzate alla valorizzazione di beni immateriali. È quindi necessario riformularlo in modo da conferire maggiori competenze in questo ambito ai PF e agli istituti di ricerca.

Ai sensi della nuova disposizione di legge sulla collaborazione con terzi, i PF e gli istituti di ricerca potranno, in adempimento del mandato di prestazioni e in osservanza delle istruzioni del Consiglio dei PF come pure in funzione delle risorse finanziarie e umane di cui dispongono a lungo termine, concludere accordi di cooperazione (partecipazioni, alleanze e altre forme di collaborazione) all'estero e in Svizzera e costituire imprese, se ciò contribuisce al raggiungimento degli obiettivi posti. Anche in futuro i PF e gli istituti di ricerca potranno cedere a terzi, dietro adeguato compenso, i diritti per la valorizzazione del sapere.

Le partecipazioni non sono possibili in misura illimitata ma, in conformità al principio della specializzazione, saranno circoscritte nella legge sui PF allo stretto necessario per «adempiere al loro mandato» (art. 3a periodo introduttivo). Lo stesso vale per la costituzione di imprese. Il finanziamento dei compiti principali con i mezzi a disposizione è, e resta, prioritario e deve essere assicurato. Per garantire che i mezzi siano destinati allo scopo previsto occorrerà stabilire, nei singoli casi o in forma generale, condizioni specifiche nel mandato di prestazioni. Le partecipazioni saran-

⁷³ RS 414.110

no seguite in modo rigoroso sul piano della gestione e valutate in base a criteri di economia aziendale. È compito del Consiglio dei PF definire una strategia chiara in materia di partecipazioni, che tenga sufficientemente conto in particolare dei rischi ad esse legati (gestione dei rischi). Delle partecipazioni e della relativa politica dovrà essere reso conto nel quadro della procedura ordinaria di rendiconto.

Art. 34a^{bis} Capitale di dotazione (nuovo)

Con il trasferimento degli immobili, nei bilanci degli istituti saranno, da un lato, costituite voci patrimoniali (attivi) e, dall'altro, sarà generato un capitale proprio (passivi). Il capitale proprio si compone di un capitale di dotazione non remunerato e di un capitale proprio «liberamente disponibile», messo a disposizione dei PF e degli istituti di ricerca, pari alla differenza tra il valore dei beni trasferiti e il capitale di dotazione. La sostanza del capitale di dotazione non potrà essere intaccata (eccezione fatta per il diritto di retrocessione, vedi più sotto); per contro il capitale proprio «liberamente disponibile» o i relativi valori patrimoniali possono essere gestiti in modo flessibile. Il Consiglio dei PF emanerà tuttavia disposizioni sull'impiego del capitale proprio. In particolare è prevista la costituzione di una riserva vincolata per gli ammortamenti. Questo per consentire di effettuare gli ammortamenti maturati sugli immobili dopo il loro trasferimento ed evitare in tal modo che debbano essere impiegati a tal fine mezzi supplementari (contributo di finanziamento della Confederazione; vedi più sotto).

Art. 35b Fondi

Dato che né il settore dei PF né il Consiglio dei PF è dotato di personalità giuridica, la proprietà dei fondi può essere trasferita unicamente ai PF e agli istituti di ricerca. È compito del Consiglio dei PF ripartire tra i PF e gli istituti di ricerca i fondi come pure, implicitamente, il capitale di dotazione proporzionale e il capitale proprio liberamente disponibile. Il Consiglio dei PF può adeguare in un secondo tempo la ripartizione effettuata al momento del trasferimento se mutate esigenze lo richiedono. In questo caso l'atto di trasferimento di proprietà da un istituto di ricerca all'altro del settore dei PF è esente da imposte e tasse.

Come menzionato nel commento all'articolo 34a^{bis}, il Consiglio dei PF deve poter attribuire, nel quadro del trasferimento, riserve per finanziare gli ammortamenti futuri sugli immobili trasferiti. Questo significa che nella ripartizione iniziale dei beni patrimoniali e del capitale proprio devono essere assegnati ai PF e agli istituti di ricerca anche delle riserve per ammortamenti. Inoltre il Consiglio dei PF deve poter prevedere in un secondo tempo, parallelamente alla suddivisione del contributo della Confederazione tra i PF e gli istituti di ricerca (art. 33a) per finanziare investimenti futuri, l'alimentazione delle riserve per ammortamenti.

La disposizione che attribuisce al Consiglio dei PF anche la competenza di decidere sulla conversione dei beni amministrativi in beni patrimoniali favorisce la flessibilità sotto un altro aspetto. La conversione presuppone altresì l'approvazione del DFF. Dato che i beni amministrativi non possono di norma né essere ipotecati né alienati, poiché comprendono la sostanza necessaria per l'esercizio, occorre dapprima convertirli in beni patrimoniali per permettere ai PF e agli istituti di ricerca di disporne liberamente per gli atti di disposizione correnti.

Se immobili finanziati dopo il trasferimento con il contributo della Confederazione saranno convertiti in beni patrimoniali, troveranno applicazione le disposizioni dell'articolo 29 della legge sui sussidi⁷⁴ (LSu) relative alla restituzione di sussidi federali in caso di sottrazione allo scopo.

Conformemente alle disposizioni vigenti dell'ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione⁷⁵ (OILC), dal cui campo di applicazione sono esclusi i PF e gli istituti di ricerca, il Consiglio dei PF sarà responsabile anche in futuro della gestione dei fondi. In particolare esso dovrà provvedere che siano conservati il valore e la funzione degli immobili e considerare nella gestione dei rischi del settore dei PF anche i rischi legati agli immobili. Nel mandato di prestazioni dovranno essere precisate le esigenze poste all'adempimento di tali compiti e inoltre essere disciplinate in dettaglio le procedure di controllo e di rendiconto.

Il Consiglio dei PF emanerà istruzioni per la gestione degli immobili da parte dei PF e degli istituti di ricerca. Oltre al disbrigo e al finanziamento di atti di disposizione concernenti i beni patrimoniali, presuppongono l'approvazione del Consiglio dei PF in particolare gli atti di disposizione a termine (compreso il finanziamento) concernenti fondi o parti di fondi che rientrano tra i beni amministrativi, piani generali relativi ai locali e progetti di costruzione a partire da limiti da definirsi, l'assunzione di garanzie e l'accettazione di donazioni.

La Confederazione può riservarsi il diritto di retrocessione di singoli fondi di cui i PF o gli istituti di ricerca non hanno più bisogno per adempiere ai loro compiti. L'opzione di retrocessione è menzionata nel registro fondiario. Entrano in considerazione in primo luogo immobili situati nel centro di Zurigo o Losanna che hanno un'utilità generale per l'Amministrazione federale e se un eventuale riacquisto o un'eventuale sostituzione causerebbe costi ingenti. Il Consiglio dei PF è tenuto a notificare al DFF se tali fondi non servono più al settore dei PF. Nel caso in cui la Confederazione eserciti il suo diritto di retrocessione e il fondo torni in sua proprietà, il capitale di dotazione è ridotto del valore del fondo trasferito. Nell'operazione sarà tenuto debitamente conto delle variazioni di valore subentrate dopo il trasferimento.

I dettagli relativi all'oggetto e alle condizioni dell'operazione dovranno essere concordati contrattualmente tra la Confederazione e gli istituti del settore dei PF.

Titolo prima dell'art. 40d^{bis}

Sezione 3a:

Disposizioni transitorie relative alla modifica del ... (nuovo)

Art. 40d^{bis} (nuovo)

Sono trasferiti i fondi che già appartengono agli istituti del settore dei PF e che sono gestiti dal Consiglio dei PF in qualità di organo responsabile delle costruzioni conformemente all'OILC. Resta da chiarire se occorre prevedere un disciplinamento speciale per gli impianti nucleari che figurano nell'elenco della Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari (DNS) e che attualmente sono di proprietà

⁷⁴ RS 616.1

⁷⁵ Ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione, RS 172.010.21

del PF di Losanna e dell'Istituto Paul Scherrer. Gli impianti ancora in esercizio e che possono essere chiaramente separati dalla rimanente sostanza immobiliare potrebbero rimanere di proprietà della Confederazione. Determinanti a tal fine sono soprattutto considerazioni relative alla gestione e all'esercizio degli impianti nucleari e non motivi di diritto in materia di responsabilità. Ai sensi della legge sulla responsabilità civile in materia nucleare in vigore e anche di quella in preparazione, sono responsabili gli esercenti degli impianti nucleari. Inoltre, per l'eliminazione dei siti contaminati con sostanze radioattive è in linea di principio applicabile il decreto del 6 marzo 2000 del Consiglio federale sullo smaltimento dei rifiuti radioattivi di competenza della Confederazione. Gli oggetti da trasferire saranno designati in un inventario che dovrà essere varato dal Consiglio federale. Per l'iscrizione nel registro fondiario si utilizzerà di preferenza un elenco del Consiglio dei PF che si baserà su tale inventario e da cui risulterà il trasferimento ai PF e agli istituti di ricerca. L'elenco sarà consegnato all'ufficiale del registro fondiario per l'iscrizione dei fondi e dei diritti reali limitati trasferiti.

Gli immobili saranno trasferiti al valore reale che poggia su una nuova stima del Consiglio dei PF, attualmente in preparazione. Per motivi di trasparenza, ossia per prevenire la costituzione di riserve occulte nei bilanci dei PF e degli istituti di ricerca, si rinuncia a effettuare il trasferimento al valore contabile netto attuale di circa 3 miliardi. La costituzione di riserve occulte violerebbe i principi contabili della Confederazione e del settore dei PF (true and fair presentation). Inoltre, già al momento del trasferimento occorre evidenziare il margine di manovra di cui disporrà in futuro il settore dei PF per la ricomposizione del portafoglio immobiliare. In base a stime attuali del Consiglio dei PF, il valore reale degli immobili dovrebbe aggirarsi tra 5 e 7,5 miliardi.

A livello di Confederazione il trasferimento sarà contabilizzato direttamente su un conto provvisorio del conto capitale, ossia su un conto separato dal conto finanziario, dato che si tratta di un travaso di attivi (immobili contro partecipazione) destinati allo stesso scopo. La rivalutazione dei beni patrimoniali della Confederazione verrà effettuata soltanto nel quadro del trasferimento. Gli utili risultanti dalla rivalutazione saranno ammortizzati lo stesso anno contabile fino a raggiungere l'importo stabilito del capitale di dotazione. Il capitale di dotazione e la partecipazione della Confederazione ammonteranno, in base all'attuale valore contabile, a circa 3 miliardi. Nel bilancio della Confederazione sarà iscritto unicamente il capitale di dotazione poiché le riserve liberamente disponibili nel bilancio dei PF non possono essere portate all'attivo.

Il trasferimento degli immobili dalla Confederazione agli istituti del settore dei PF è stato esplicitamente escluso dall'assoggettamento e non ha pertanto conseguenze fiscali. Anche una nuova ripartizione all'interno del settore dei PF è – come precedentemente sottolineato – esente da imposte e tasse. Per contro, la vendita di fondi a terzi da parte degli istituti del settore dei PF non può essere esclusa dall'assoggettamento fiscale poiché, al momento della vendita, tali fondi non costituiscono più un bene patrimoniale necessario per l'esercizio.

2.4.1.3

Legge federale del 4 ottobre 1974⁷⁶ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali

Art. 4a cpv. 1^{bis} e cpv. 3

Già nell'ambito del PSg 03 la legge a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali affidava al Consiglio federale un mandato di risparmio (art. 4a, cpv. 1). Questo viene ora completato al capoverso 1^{bis} con un altro mandato di risparmio. Esso comprende tutte le misure che il Consiglio federale può decretare nel proprio ambito di competenze, sulla base dell'articolo 24^f capoverso 1 lettera a della legge del 6 ottobre 1989⁷⁷ sulle finanze della Confederazione (LFC). Nel sancire le misure di sgravio in un mandato legale di risparmio si sottolinea, da un lato, il carattere di pacchetto del PSg 04, dall'altro si accresce il carattere vincolante di quest'ultimo. Come espresso nell'attuale capoverso 5, la competenza del Parlamento in materia di preventivo rimane salva e con essa la facoltà di formulare decisioni derogatorie in tale ambito. Ciò è vincolante in senso politico ma non giuridico. Le varie misure di sgravio riassunte al Consiglio federale nel mandato di risparmio sono descritte esaustivamente nel capitolo 2.1. In questa sede si rinuncia dunque a ulteriori precisazioni.

Il capoverso 3 è completato in quanto la validità del limite di spese concesso nel quadro del PSg 03 al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) per il settore della difesa nel periodo 2004–2007 sarà prorogata conformemente alla durata del PSg 04.

2.4.1.4

Legge federale del 21 giugno 1996⁷⁸ sull'imposizione degli oli minerali (LIOM)

Art. 17 cpv. 3

Abrogato

Secondo l'attuale ordinamento, i carburanti utilizzati da imprese di trasporto concessionarie della Confederazione sono esonerati totalmente o in parte dall'imposta. Tra queste imprese rientrano in particolare quelle di autobus del settore dei trasporti pubblici regionali e urbani nonché quelle della navigazione regolare. La rinuncia alla restituzione dell'imposta sugli oli minerali alle suddette imprese comporta l'abrogazione dell'articolo 17 capoverso 3.

Art. 18 cpv. 2

Abrogato

Ai sensi dell'articolo 18 capoverso 2, il supplemento fiscale sugli oli minerali è restituito se il carburante è stato utilizzato per l'agricoltura, la silvicoltura o la pesca professionale. La rinuncia alla restituzione dell'imposta sugli oli minerali alle suddette imprese comporta l'abrogazione dell'articolo 18 capoverso 2.

⁷⁶ RS 611.010

⁷⁷ RS 611.0

⁷⁸ RS 641.61

Attualmente, la restituzione dell'imposta sugli oli minerali (imposta di base) all'agricoltura, alla silvicoltura o alla pesca professionale avviene in base all'articolo 18 capoverso 2. La concretizzazione di tale articolo è disciplinata nell'ordinanza del 20 novembre 1996⁷⁹ sull'imposizione degli oli minerali (OIOM) e nell'ordinanza del 2 novembre 1996⁸⁰ del DFF sulle agevolazioni fiscali e l'interesse di mora per l'imposta sugli oli minerali. In caso di rinuncia alla restituzione dell'imposta sugli oli minerali anche queste ordinanze devono essere modificate.

2.4.1.5 Legge federale del 19 giugno 1992⁸¹ sull'assicurazione militare (LAM)

Art. 2 cpv. 3, primo periodo

Vedi il commento all'articolo 18a.

Art. 4 cpv. 1, secondo periodo

In futuro la responsabilità dell'assicurazione militare per le lesioni dentarie verrà limitata. Per quanto concerne la copertura assicurativa si rimanda al nuovo articolo 18a.

Art. 18a (nuovo)

Per quanto concerne le malattie che possono richiedere cure dentarie, la disposizione rinvia alla legislazione in materia di assicurazione malattie. I costi delle cure dentarie sono assunti dall'assicurazione militare soltanto nella misura in cui per la malattia cronica sussiste una responsabilità ai sensi della LAM. Poiché l'idoneità a prestare servizio presuppone una buona salute, le malattie contemplate dalla LAMal dovrebbero insorgere raramente durante il servizio.

Il diritto alle prestazioni dell'assicurazione militare è limitato agli infortuni che si producono durante il servizio o l'attività assicurata.

Art. 28 cpv. 2, primo periodo

L'importo della prestazione per l'indennità giornaliera in caso di incapacità totale al lavoro è ridotta dal 95 all'80 per cento. L'importo della prestazione corrisponde dunque a quello di altre assicurazioni sociali, soprattutto dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e dell'assicurazione per l'invalidità.

Art. 29 cpv. 3 e 3^{bis} (nuovo)

La legislazione in materia di assicurazioni sociali subisce un adeguamento redazionale. Inoltre, l'assicurazione militare assumerà in futuro anche i contributi dei lavoratori affinché l'importo netto versato agli assicurati non sia inferiore all'80 per cento del guadagno assicurato. In tal modo gli assicurati dell'assicurazione militare non ricevono indennità giornaliere inferiori a quelle ricevute dagli assicurati

⁷⁹ RS 641.611

⁸⁰ RS 641.612

⁸¹ RS 833.1

dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni. Il pagamento della differenza da parte del datore di lavoro giusta l'articolo 324b capoverso 2 CO viene a cadere, in quanto le prestazioni dell'assicurazione militare equivalgono a quattro quinti del guadagno.

Art. 40 cpv. 2, primo periodo

Analogamente all'indennità giornaliera, l'importo della prestazione ammonta all'80 per cento del guadagno assicurato. Il nuovo importo della prestazione corrisponde a quello dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni.

Art. 49 cpv. 4, secondo periodo

La disposizione fissa una nuova base di calcolo per la rendita per menomazione dell'integrità. L'importo annuo che serve da base per il calcolo delle rendite viene abbassato da 31 871 franchi (2004) a 20 000 franchi. Questo ammontare corrisponde al 15 per cento circa dell'importo massimo del guadagno assicurato. Come in passato, l'importo viene periodicamente adeguato all'evoluzione dei prezzi.

Art. 51 cpv. 4, secondo periodo

Con la nuova formulazione del secondo periodo della disposizione viene a cadere una prestazione assicurativa per la quale manca una giustificazione.

Disposizioni transitorie

Le disposizioni transitorie sono l'espressione del diritto transitorio al momento dell'entrata in vigore della LAM (1992). Esse poggiano sul principio della retroattività e prevedono una garanzia dei diritti acquisiti per i beneficiari di prestazioni in corso. Sono fatte salve la revisione e il nuovo calcolo delle indennità giornaliere in caso di modificazione del grado d'invalidità.

2.4.1.6 Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione del 25 giugno 1982⁸² (LADI)

Art. 120 e 120a (nuovo)

Per il periodo 2006–2008, la partecipazione della Confederazione all'AD è diminuita dallo 0,15 allo 0,12 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione. Le modificazioni limitate nel tempo devono essere disciplinate nelle disposizioni transitorie. Per quanto riguarda la modifica temporanea dell'articolo 90a LADI, la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione viene dunque completata con una disposizione transitoria. La diminuzione temporanea della partecipazione è disciplinata nell'articolo 120a LADI.

2.4.2

Ordinanza dell'Assemblea federale del 18 giugno 2004⁸³ concernente le domande di crediti d'impegno per acquisti di fondi o per costruzioni

Art. 1 cpv. 1

I fondi e le costruzioni della Confederazione, attualmente utilizzati dai PF e dagli istituti di ricerca, saranno ceduti a questi ultimi nel 2006 (cfr. modifica della legge sui PF proposta nel quadro del PSg 04, cap. 2.4.1.2). Sono esclusi dalla cessione gli impianti nucleari del settore dei PF attualmente in esercizio e conformi alla definizione della Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari (DNS).

Dal 1° gennaio 2004 i futuri proprietari non sono più assoggettati alla legge sulle finanze della Confederazione e quindi neppure all'obbligo ivi statuito di richiedere crediti d'impegno per l'acquisto di fondi o per costruzioni. I crediti d'impegno correnti, stanziati prima di tale data, saranno computati al momento del trasferimento dei fondi; il saldo sarà trasferito nella pianificazione degli investimenti del settore dei PF. Pertanto anche l'ordinanza dell'Assemblea federale concernente le domande di crediti d'impegno per acquisti di fondi o per costruzioni non trova più applicazione per i PF e gli istituti di ricerca del settore dei PF. Di conseguenza nell'ordinanza non deve più essere statuita un'eccezione per il settore dei PF.

2.4.3

Decreto federale concernente l'approvazione della modifica dell'ordinanza del 12 novembre 1984 che stabilisce le tasse e le indennità riguardanti gli esami federali per le professioni mediche

Art. 10a (nuovo)

In base al nuovo articolo 10a gli esaminatori, che nel quadro del loro impiego presso un istituto di formazione assistono agli esami federali per le professioni mediche e li valutano, non ricevono più un'indennità. Questa modifica si giustifica dal fatto che l'assistere agli esami rientra tra i compiti degli insegnanti.

Sono corrisposte indennità soltanto alle persone non vincolate da un rapporto di lavoro a un istituto di formazione o il cui rapporto di lavoro non prevede che svolgano attività di esaminatore. Questo è il caso in particolare di medici, dentisti, veterinari e farmacisti indipendenti la cui collaborazione risulta indispensabile per valutare gli aspetti legati alle cure mediche di base. Il tempo dedicato allo svolgimento degli esami comporta per questi professionisti un'effettiva perdita di guadagno.

⁸³ RS 611.051

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni sulle finanze e sul personale

3.1.1 Ripercussioni sulla Confederazione

Il PSg 04si prefigge di eliminare il deficit strutturale conformemente all'articolo 40a della legge federale sulle finanze della Confederazione. La tabella sottostante mostra che in linea di principio questo obiettivo è raggiungibile. Nel 2006 sussiste però ancora un fabbisogno di correttivi per circa 170 milioni, a cui bisogna porre rimedio in sede di preventivo. Dal 2007 si potrà registrare invece una piccola eccedenza strutturale di 130 rispettivamente 200 milioni.

La valutazione di questi risultati impone tuttavia una certa prudenza: come illustrato nel rapporto concernente il piano finanziario del 24 settembre 2004⁸⁴ per il periodo 2006–2008, esistono già numerosi progetti politici pendenti che potrebbero gravare il conto finanziario della Confederazione per un importo compreso tra 0,7 (2006) e 1,6 miliardi (2008). Non vanno trascurate nemmeno le incertezze legate alle pianificazioni che coprono periodi di tempo piuttosto lunghi. Alla luce di questa situazione, l'equilibrio strutturale delle finanze federali non è garantito neanche con l'attuazione del PSg 04. Esso rimane un obiettivo raggiungibile solo se si procede a una definizione rigorosa delle priorità e si rinuncia sistematicamente ai progetti non finanziati. Neppure le riforme del sistema possono essere procrastinate, poiché esse consentono di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'impiego dei mezzi e soprattutto servono a riportare a un ammontare finanziabile a lungo termine la crescita delle uscite nei settori di compiti che hanno uno sviluppo particolarmente dinamico.

Cionondimeno, è da sottolineare il fatto che già con il PSg 04 sarà possibile portare al 2,2 per cento circa il tasso annuo di crescita nominale media delle uscite. Confrontato con quello degli anni Novanta, esso risulta praticamente dimezzato. Tra l'altro, questo tasso di crescita è nettamente inferiore alla crescita ipotizzata del PIL del 3,1 per cento circa, con conseguente lieve diminuzione della quota d'incidenza della spesa pubblica.

Ripercussioni del programma di sgravio 2004 (in milioni)

	PF 2006	PF 2007	PF 2008	∅ Δ 2004–2008
Entrate				
PF del 24 settembre 2004	52 387	54 931	56 635	
PSg 04	+75	+224	+224	
Nuove entrate	52 462	55 155	56 859	4,35 %
Uscite				
PF del 24 settembre 2004	54 290	56 155	57 870	
PSg 04	-1 030	-1 622	-1 729	
Nuove uscite	53 260	54 533	56 141	2,22 %
Deficit (-) / Eccedenza (+)	-798	+ 622	+ 718	
Fattore congiunturale	0,993	0,991	0,991	
Limite di spesa	52 095	54 659	56 347	
Piano di abbattimento	1 000			
Uscite massime consentite	53 095	54 659	56 347	
Deficit strutturale (-) / Eccedenza strutturale (+)	-165	+126	+206	

84 RS 811.112.11

In cifre assolute, negli anni 2004–2008 la crescita delle uscite ammonta a circa 4,7 miliardi, di cui 2,1 miliardi a titolo di finanze e imposte e 1,8 miliardi di previdenza sociale. L'85 per cento della crescita è imputabile a settori di compiti in cui a breve termine non è affatto possibile intervenire (finanze e imposte) o lo è solo in misura limitata (previdenza sociale). Pertanto, le uscite aumentano di 600 milioni nel settore dei trasporti e di 450 milioni in quello della formazione e ricerca fondamentale, mentre diminuiscono di complessivamente 250 milioni negli altri settori di compiti.

Come indica la tabella più sotto – che del resto evidenzia il forte calo delle uscite per effetto dei programmi di sgravio 2003 e 2004 – ipotizzando un rincaro annuo medio dell'1,4 per cento, unicamente i settori della previdenza sociale, della formazione e ricerca fondamentale nonché quello dei trasporti registrano un aumento reale nel periodo 2004–2008. Il settore delle relazioni con l'estero segna una stabilizzazione in termini reali, mentre gli altri settori di compiti presentano una diminuzione reale, in parte addirittura nominale (difesa nazionale e agricoltura). Malgrado siano stati effettuati tagli lineari che hanno colpito tutti i settori di compiti, le priorità fissate da Consiglio federale e Parlamento si delineano in modo molto chiaro. Così, investimenti nella formazione e ricerca, da un lato, e investimenti in infrastrutture efficienti per i trasporti nonché mantenimento della sicurezza sociale quale presupposto per la stabilità politica e sociale, dall'altro, rivestiranno un ruolo di primaria importanza nell'ambito delle finanze federali anche nei prossimi anni.

Confronto tra i tassi di crescita nominale delle uscite negli anni 2002–2006/2004–2008

	Ø Δ 2002–2006 ¹ in %	Ø Δ 2004–2008 ¹ in %
Totale delle uscite¹	4,8	2,2
Previdenza sociale	5,1	3,1
Trasporti ²	3,4	1,9
Difesa nazionale	1,3	–0,5
Formazione e ricerca fondamentale	5,7	3,0
Agricoltura e alimentazione	0,2	–0,1
Relazioni con l'estero	4,6	1,3
Finanze e imposte	10,2	5,2
Altri settori di compiti	0,7	0,2

¹ La presente tabella si basa sul piano finanziario del 30 settembre 2002 per il periodo 2004–2006 e su quello del 24 settembre 2004 per il periodo 2006–2008. Nel piano finanziario 2006–2008, i tagli nel settore delle spese di funzione (personale e piano di rinuncia a determinati compiti) non sono ripartiti tra i singoli settori di compiti.

² Nel 2002, le spese straordinarie in relazione all'evento Swissair non sono state incluse nel calcolo.

Per quanto concerne le ripercussioni del PSg 04sul personale, si rimanda alle spiegazioni relative al piano di rinuncia a determinati compiti, contenute nel capitolo 2.3. Secondo le direttive del Consiglio federale, tale piano dovrebbe consentire di tagliare entro il 2008 ulteriori 600–1000 posti di lavoro circa. Oltre a ciò, gli impiegati della Confederazione dovranno anche accettare sacrifici salariali (vedi cap. 2.2.6).

3.1.2 Ripercussioni sui Cantoni

3.1.2.1 Ripercussioni sull'insieme dei Cantoni

Come già per il PSg 03, anche in occasione dell'elaborazione del PSg 04 il Consiglio federale ha cercato per quanto possibile di tenere conto degli interessi cantonali. Di conseguenza bisogna evitare meri spostamenti di oneri. Le riduzioni devono essere strutturate in modo che nell'attuazione i Cantoni dispongano di ampi margini di manovra. Inoltre, essi devono poter sgrovare le loro finanze.

Otto delle circa 20 misure del PSg 04 riguardano i trasferimenti Confederazione-Cantoni oppure hanno ripercussioni dirette sulle finanze cantonali:

Soppressione della quota cantonale dei proventi supplementari dell'imposta sugli oli minerali non vincolata a opere

I Cantoni devono compensare essi stessi questa perdita di gettito oppure ridurre le loro uscite nel settore della costruzione e manutenzione delle strade. La quota dei Cantoni ai proventi della Confederazione derivanti dall'imposta sugli oli minerali si giustifica con gli oneri stradali cui i Cantoni devono far fronte. In alcuni Cantoni questi proventi affluiscono in un conto specifico per le strade, in altri, invece, sono a disposizione sotto forma di entrate fiscali generali e quindi non sono a destinazione vincolata.

Limitazione nel tempo della riduzione delle indennità per il traffico viaggiatori regionale (TVR)

La limitazione della riduzione agli anni 2006 e 2007 è dettata da due motivi. Da un lato si vuole in questo modo tener conto della nuova ripartizione della responsabilità finanziaria nel TVR prevista dalla NPC e, dall'altro, non si vogliono provocare riduzioni di prestazioni, dato che i Cantoni coprirebbero temporaneamente le lacune di finanziamento. A partire dal 2008 dovrebbe subentrare la regolamentazione secondo la NPC, per cui questa limitazione verrebbe poi tolta.

Soppressione della restituzione dell'imposta sugli oli minerali alle imprese di trasporto concessionarie

Nell'ambito del TVR, questo provvedimento si aggiunge temporaneamente a quello concernente la riduzione delle indennità per gli anni 2006 e 2007. Esso dovrebbe costituire un incentivo per ulteriori razionalizzazioni, come unioni a livello d'esercizio, collaborazioni estese a tutta la categoria ecc. Al momento attuale, è impossibile prevedere in quale misura le imprese adosseranno queste maggiori spese a Cantoni, città e comuni.

Riduzione del 20 per cento del contributo forfettario per le spese amministrative nel settore dell'asilo

Questa riduzione era già stata discussa lo scorso anno dal competente Dipartimento con la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) e la relativa proposta non era stata oggetto di obiezioni di principio. Il Consiglio federale ha aderito alle richieste dei Cantoni operando una riduzione del 20 anziché del 25 per cento originariamente previsto.

Posticipazione del completamento della rete di strade nazionali e riduzioni nella loro manutenzione

Questa riduzione sgrava pure le finanze cantonali, ma in misura significativamente minore. Le proposte, attualmente in discussione presso entrambe le Commissioni dei trasporti delle Camere federali, di costituire un fondo per i casi di rigore nell'ambito dei trasporti, in particolare negli agglomerati, potrebbero consentire di compensare largamente le ripercussioni di questi provvedimenti.

Aumento graduale del contributo della Confederazione alla riduzione dei premi per finanziare l'obiettivo sociale

Nel quadro della riduzione dei premi, l'obiettivo sociale in percento del reddito, proposto dal Governo, incontra forti resistenze. Per questa ragione è molto importante l'esame di altri modelli. La misura con cui questi modelli graveranno le finanze di Confederazione e Cantoni è attualmente oggetto di chiarimenti.

Misure fiscali per sgravare le Scuole universitarie

La revisione del diritto delle fondazioni si riallaccia a un'iniziativa parlamentare. Non è ancora possibile quantificare i conseguenti oneri a carico degli enti pubblici. Una riduzione del contributo di base alle Scuole universitarie cantonali pari a 50 milioni nell'anno 2008 appare comunque sostenibile, in quanto anche dopo la riduzione il contributo della Confederazione ai Cantoni universitari aumenta pur sempre dell'otto per cento.

Misure nel settore dell'agricoltura

Le riduzioni accelereranno le trasformazioni strutturali nel settore dell'agricoltura, ciò che potrebbe comportare un aumento delle uscite cantonali e comunali nel campo sociale.

Conclusioni

Riassumendo si può constatare che solo le prime quattro di queste otto misure hanno ripercussioni quantificabili sulle finanze cantonali. Complessivamente esse raggiungono nel 2007 un volume complessivo di circa 140 milioni, ovvero 19 franchi pro capite, vale a dire meno del dieci per cento dell'intero volume del PSg 04 (1,8 miliardi).

3.1.2.2 Ripercussioni sui singoli Cantoni

Per i seguenti settori è stata effettuata una ripartizione delle ripercussioni finanziarie sui singoli Cantoni: soppressione della quota cantonale dei proventi supplementari dell'imposta sugli oli minerali; riduzione delle indennità per il traffico viaggiatori regionale; soppressione della restituzione dell'imposta sugli oli minerali alle imprese di trasporto concessionarie; aumento della quota dei Cantoni all'imposta sugli oli minerali a seguito della soppressione della restituzione e riduzione del 20 per cento del contributo forfettario per le spese amministrative nel settore dell'asilo (vedi tabelle nell'allegato 2).

Le misure del PSg 04 non toccano tutti i Cantoni con la stessa intensità. Il quadro indica un netto divario tra i Cantoni urbani e quelli dell'Altopiano, da una parte, e i Cantoni di montagna, dall'altra. Mentre i Cantoni come Basilea Città, Basilea Campagna, Ginevra e Argovia vengono gravati da 11–12 franchi pro capite, l'onere nei Cantoni Grigioni, Vallese, Uri, Obvaldo e Giura varia tra 31 e 67 franchi. Il Cantone alpino dei Grigioni viene dunque gravato sei volte di più del Cantone urbano Basilea Città. Questa forte disparità è dovuta in particolare alla soppressione dei contributi generali straordinari a favore delle strade non vincolati a opere. A questo riguardo non è ancora stato definito se queste grosse differenze debbano essere livellate almeno parzialmente negli anni 2006 e 2007. Se fosse auspicato dai Cantoni, questo livellamento potrebbe avvenire attraverso una modifica dell'ordinanza del 27 novembre 1989⁸⁵ sulla perequazione finanziaria mediante la quota cantonale dell'imposta federale diretta.

3.1.3 Ripercussioni sulla NPC

3.1.3.1 Settori di compiti interessati

Il PSg 04 contiene differenti provvedimenti che si ripercuotono in misura diversa sui singoli Cantoni. Tuttavia, non tutti sono contestualmente oggetto della NPC o hanno ripercussioni sul bilancio globale della NPC. I settori di compiti interessati sia dal PSg 04 sia dalla NPC sono elencati nella tabella seguente:

Settori di compiti interessati sia dal PSg 04 sia dalla NPC (in mio fr.)

	Sgravio della Confederazione secondo PSg 04 e P 05			
	2005	2006	2007	2008
Contributi generali a favore delle strade: soppressione della quota cantonale dei proventi supplementari	0	57	58	59
Contributi generali a favore delle strade: aumento a seguito della rinuncia alla soppressione della restituzione dell'imposta sugli oli minerali	0	-3	-12	-12
Manutenzione delle strade nazionali	0	25	35	0
Traffico viaggiatori regionale	0	30	40	0
Misurazioni ufficiali	2	3	3	3
Sussidi di base università cantonali	0	0	0	50
5 ^a revisione AI (senza riduzione del contributo federale all'AI, compreso effetto sul sussidio della Confederazione alle PC)	0	0	87	10
Riduzione premi LAMal	101	125	84	101

I contributi generali a favore delle strade sono toccati dalla NPC solo nella misura in cui essi servono per compensare il maggiore aggravio della Confederazione a seguito della dissociazione dei compiti nel settore delle strade. Già originariamente il preventivo del Consiglio federale prevedeva nel 2005 di sopprimere la quota dei proventi supplementari (55 milioni) nel settore dei contributi generali a favore delle strade. Secondo le decisioni delle Camere nel 2005 si rinuncerà però a questo provvedimento.

3.1.3.2 Considerazioni di fondo sul rapporto tra PSg 04 e bilancio globale NPC

Una questione di grande interesse per Confederazione e Cantoni riguarda la misura con cui provvedimenti del PSg 04 interessano la NPC e hanno influsso sul bilancio globale NPC⁸⁶. Il bilancio globale NPC evidenzia le conseguenze finanziarie dirette del passaggio alla NPC per i singoli Cantoni in determinati anni di riferimento. La domanda di fondo è:

In ambito finanziario, quali sarebbero stati gli oneri e gli sgravi per Confederazione e Cantoni, se la NPC fosse stata introdotta in anni di riferimento (ad es. nel 2001/2002)?

Il bilancio globale costituisce la base per la compensazione dei casi di rigore e la dotazione di nuovi fondi di perequazione nell'anno d'introduzione della NPC. Nel bilancio globale si parte dal principio secondo cui, fatta salva la compensazione dei casi di rigore, col passaggio alla NPC non vengano nel complesso gravati né la Confederazione né i Cantoni (neutralità di bilancio della NPC). Per ogni singolo provvedimento NPC viene stabilita la misura in cui la Confederazione, da un lato, e l'insieme dei Cantoni, dall'altro, vengono gravati o sgravati rispetto all'attuale regime. Con la NPC, i Cantoni subiscono un primo aggravio a seguito della riduzione dal 30 al 17 per cento della quota cantonale all'imposta federale diretta. Essi vengono inoltre gravati dalla dissociazione dei compiti, in particolar modo dalla soppressione degli odierni supplementi di capacità finanziaria ai sussidi della Confederazione. Nel complesso, secondo il modello di calcolo 2001/2002, la dissociazione dei compiti e delle entrate comporta per i Cantoni un onere pari a circa 2,1 miliardi. Questo viene compensato dalla prestazione della Confederazione al nuovo sistema di perequazione, vale a dire con la prestazione alla perequazione delle risorse (verticale) e quella alla perequazione dell'aggravio geo-topografico e socio-demografico.

In linea di principio, il bilancio globale viene influenzato dal PSg 04 come segue: qualora prima dell'introduzione della NPC i Cantoni dovessero sopportare nuovi oneri a causa di un provvedimento del PSg 04 (come ad es. nel caso del traffico viaggiatori regionale), al momento del passaggio alla NPC l'onere della dissociazione dei compiti e della soppressione dei supplementi di capacità finanziaria risulterà proporzionalmente minore che senza il PSg 04. Di conseguenza anche la compensazione attraverso la prestazione della Confederazione alle nuove perequazioni delle

⁸⁶ Cfr. in proposito il rapporto del gruppo di progetto NPC 13: «Ripercussioni del PSg 04 sul bilancio globale NPC», consultabile all'indirizzo <http://www.efd.admin.ch/d/dok/berichte/2004/11/nfa.pdf>

risorse e degli oneri è proporzionalmente ridotta. Tuttavia, la neutralità di bilancio del passaggio alla NPC per *la Confederazione e l'insieme dei Cantoni* non viene influenzata.

Ciononostante, nel caso di futuri compiti attribuiti solo alla Confederazione potrebbe pure prodursi il caso contrario: qualora grazie a un provvedimento del PSg 04 sia la Confederazione sia i Cantoni venissero sgravati (ad es. nel settore della costruzione delle strade nazionali), in occasione del passaggio alla NPC il successivo sgravio del Cantone sarà proporzionalmente minore. La compensazione attraverso la prestazione della Confederazione alla perequazione finanziaria risulterà nel bilancio globale proporzionalmente più elevata. Anche in questo caso la neutralità di bilancio del passaggio alla NPC per *la Confederazione e l'insieme dei Cantoni* non viene influenzata.

Tuttavia, il bilancio globale non conosce il principio della neutralità finanziaria *dei singoli Cantoni*. Attraverso la NPC i Cantoni poveri di risorse vengono tendenzialmente alleggeriti mentre quelli ricchi di risorse vengono gravati. Di conseguenza, anche con il PSg 04 i singoli Cantoni possono essere interessati dallo spostamento degli oneri nel bilancio globale, a seconda dell'impatto dei provvedimenti del PSg 04 e delle rispettive ripercussioni sulla dotazione dei nuovi strumenti di perequazione.

I settori di compiti finanziati con i proventi dell'imposta sugli oli minerali e con le tasse stradali costituiscono un caso particolare. A causa della destinazione vincolata, in questo campo la NPC dovrebbe di per sé conseguire già all'*interno del finanziamento speciale dei costi del traffico stradale l'equilibrio* degli oneri e degli sgravi della Confederazione e dell'insieme dei Cantoni. La dissociazione dei compiti nel settore delle strade produce un onere netto a carico della Confederazione, in particolare a causa dell'assunzione di tutte le spese a titolo di costruzione, esercizio e manutenzione delle strade nazionali. Questo onere netto deve venir compensato attraverso una corrispondente riduzione della quota cantonale, non vincolata a opere, all'imposta sugli oli minerali e alle tasse stradali («contributi generali a favore delle strade»); il minimo legale del 12 per cento deve comunque pur sempre essere rispettato. Di conseguenza, nel settore delle strade le misure di sgravio non influiscono sulla dotazione dei nuovi fondi di perequazione. Anche in questo caso, vige il principio della *neutralità di bilancio per la Confederazione e l'insieme dei Cantoni, ma non per il singolo Cantone* (vedi anche cap. 3.1.3.4).

3.1.3.3 Ripercussioni dei singoli provvedimenti

Il calcolo del bilancio globale verrà effettuato basandosi su una media biennale e unicamente su cifre contabili reali⁸⁷. Il primo termine possibile per l'entrata in vigore della NPC è il 1° gennaio 2008. In questo caso il bilancio globale determinante ai fini dell'accertamento delle somme di compensazione deve essere disponibile già prima della fine del 2006, in quanto servirà da base per il terzo messaggio NPC, che sarà trattato dal Parlamento nel 2007. Oggetto di questo terzo messaggio è la dotazione dei fondi di perequazione e della perequazione dei casi di rigore. Per

⁸⁷ Cfr. al proposito il «Concetto per l'attualizzazione del bilancio globale» allestito dal gruppo di progetto NPC 13, consultabile all'indirizzo <http://www.efd.admin.ch/d/dok/berichte/2004/03/nfa.pdf>

questo motivo il bilancio globale NPC deve poggiare sulle cifre contabili degli anni 2004/2005 (scenario principale). Se, contrariamente all'odierna pianificazione, la NPC potesse entrare in vigore solo il 1° gennaio 2009, il bilancio globale poggerebbe sui dati contabili degli anni 2005/2006 (scenario subordinato). Sulla base della «lacuna di calcolo» tra gli anni di riferimento del bilancio globale e il passaggio alla NPC, le dotazioni risultanti dal bilancio globale saranno adattate ad una forma consona ai nuovi strumenti di perequazione, affinché la neutralità di bilancio sia garantita anche durante l'anno di passaggio.

Secondo il concetto e il calendario attuale, l'«ultimo» bilancio globale da presentare per il terzo messaggio si baserà sugli anni 2004/2005. Di conseguenza nello scenario principale verrebbero considerati unicamente i risparmi nei settori delle misurazioni ufficiale e delle riduzioni dei premi LAMal. Per quanto concerne la riduzione dei premi occorre rilevare che non si assiste a una vera e propria riduzione dei contributi ma piuttosto a un rallentamento della dinamica dei costi imputabile ai ritardi e agli adeguamenti dell'obiettivo sociale (non ancora approvato). Con il PSg 04 i contributi effettivi della Confederazione non registrano però modifiche, ragion per cui questi sgravi della Confederazione non possono figurare nel bilancio globale. Di conseguenza, nello scenario principale, il saldo della dissociazione dei compiti (compresa la soppressione dei supplementi di capacità finanziaria) e quindi anche il contributo federale ai nuovi strumenti di perequazione risulta di circa un milione inferiore rispetto al bilancio 2001/2002.

Ripercussioni del PSg 04 sul saldo della dissociazione dei compiti: aumento (+) o diminuzione dell'onere (-) dei Cantoni rispetto al bilancio globale 2001/02 attualizzato.

in milioni	Effetti del calcolo nel <u>2004</u> , sulla base della media degli anni 2001/2002	Effetti del calcolo nel <u>2005</u> , sulla base della media degli anni 2001/2002	Media sui 2 anni <u>2004/2005</u> , sulla base della media degli anni 2001/2002	Effetti del calcolo nel <u>2006</u> , sulla base della media degli anni 2001/2002	Media sui 2 anni <u>2005/2006</u> , sulla base della media degli anni 2001/2002
Traffico viaggiatori regionale	0	0	0	-25,1	-12,6
Misurazione ufficiale	0	-1,5	-0,7	-2,0	-1,7
Manutenzione delle strade nazionali	0	0	0	2,6	1,3
Compensazione FSTS (contributi generali a favore delle strade)	0	0	0	-2,6	-1,3
Totale	0	-1,5	-0,7	-27,1	-14,3

Nello scenario subordinato, che prevede un passaggio alla NPC nel 2009 e quindi un calcolo del bilancio globale sugli anni 2005/2006, occorrerebbe inoltre includere le misure di sgravio nell'ambito della manutenzione delle strade nazionali e del traffico viaggiatori regionale. Nel primo caso, bisogna considerare che gli oneri e gli sgravi della NPC saranno compensati da trasferimenti nell'ambito del finanziamento speciale traffico stradale (cfr. al riguardo le considerazioni al cap. 3.1.3.4).

Sempre nello scenario subordinato, il saldo della dissociazione dei compiti (compresa la soppressione dei supplementi di capacità finanziaria) e conseguentemente anche il contributo della Confederazione ai nuovi strumenti di perequazione verrebbe complessivamente ridotto di circa 14 milioni ovvero di circa lo 0,7 per cento. Nel caso di una riduzione proporzionale della perequazione orizzontale delle risorse dello 0,7 per cento, risulterebbe un'ulteriore riduzione di 7 milioni.

Le misure di sgravio relative alla restituzione dell'imposta sugli oli minerali, alle università cantonali e alla 5^a revisione AI non hanno incidenza sul bilancio globale, sia nello scenario principale che in quello subordinato.

Riassumendo si può affermare che a seguito del PSg 04 il bilancio globale NPC non registra pesanti conseguenze per la Confederazione e l'insieme dei Cantoni.

3.1.3.4 Finanziamento speciale traffico stradale

Nel quadro del PSg 04 il finanziamento speciale del traffico stradale (FSTS) è colpito dagli sgravi nella manutenzione delle strade nazionali, dalla rinuncia alla restituzione dell'imposta sugli oli minerali nonché dalla soppressione dei contributi generali destinati ai Cantoni a favore delle strade.

Con la soppressione della quota straordinaria dei contributi generali a favore delle strade, la quota cantonale non direttamente vincolata alle opere dei proventi dell'imposta sugli oli minerali scende alla quota minima legale del 12 per cento già prima del passaggio alla NPC. Di conseguenza, non sarà più possibile compensare gli oneri della Confederazione causati dalla perequazione dei compiti nel settore delle strade nel quadro della NPC con i contributi generali a favore delle strade a meno che non venga diminuita la quota dei Cantoni del 12 per cento garantita dalla legge. Tuttavia, se ci si attenesse alla quota garantita del 12 per cento, al fine di mantenere la neutralità di bilancio occorrerebbe compensare il maggiore aggravio della Confederazione con un altro fondo. Sarebbero possibili ad esempio una riduzione dei contributi forfettari alla costruzione e manutenzione delle strade principali o riduzioni della perequazione delle risorse e degli oneri. In quest'ultimo caso la neutralità di bilancio del conto stradale potrebbe venire pregiudicata al passaggio alla NPC. Inoltre verrebbe violato il principio della sostituzione di un maggior numero possibile di pagamenti di compensazione a destinazione vincolata con pagamenti di compensazione a destinazione libera. D'altra parte, entrambe le varianti provocherebbero però dei cambiamenti in ordine agli oneri e agli sgravi della NPC tra i singoli Cantoni. Per questa ragione sono da considerare problematiche.

Questo problema si presenta comunque solo nello scenario subordinato (calcolo del bilancio globale sugli anni 2004/2005). Possibili soluzioni dovrebbero essere indicate nel secondo messaggio NPC. Nello scenario principale (base di calcolo: 2004/2005), grazie ai decreti del Parlamento sul preventivo i Cantoni continuerebbero a ricevere la quota dei proventi supplementari dell'imposta sugli oli minerali non vincolata a opere. In occasione dell'allestimento del bilancio globale il volume di perequazione esistente dovrebbe essere ampiamente sufficiente, per cui bisognerà ricorrere solo in misura modesta ad altri fondi di compensazione. Nello scenario principale per i Cantoni non dovrebbero risultare conseguenze problematiche a livello di ripartizioni. Per contro, la soppressione dei contributi generali a favore

delle strade sgrava le finanze federali a partire dal 2006 e solo fino all'entrata in vigore della NPC. In altre parole, questa misura non è duratura.

3.2 Ripercussioni sulla crescita e sull'occupazione

Il concetto del freno all'indebitamento prescrive una politica finanziaria compatibile con la congiuntura e ammette, durante le fasi di recessione, deficit congiunturali, pretende però che durante le fasi di alta congiuntura vi siano eccedenze. Grazie a questo meccanismo, la politica finanziaria contribuisce a stabilizzare la congiuntura. I deficit strutturali, invece, devono essere eliminati nel quadro del preventivo. Dato che però, al momento dell'introduzione del freno all'indebitamento, il bilancio della Confederazione presentava un deficit strutturale di 3 miliardi e che il suo abbattimento immediato sarebbe stato pressoché improponibile alla luce della debole situazione congiunturale del 2003, nel quadro del PSg 03 è stato deciso di ridurre progressivamente il deficit strutturale secondo un piano di abbattimento legale per gli anni 2004–2007. Ciò significa tuttavia che negli anni del piano finanziario il bilancio della Confederazione non deve soltanto presentare un'eccedenza congiunturale a seguito di una migliore situazione economica, ma deve anche finanziare il previsto abbattimento del deficit strutturale. Complessivamente, la politica finanziaria deve quindi emettere un segnale leggermente restrittivo. Per questo, nel quadro della procedura di consultazione sono stati da più parti espressi timori secondo cui il PSg 04 blocca la ripresa e contribuisce alla riduzione di posti di lavoro. Di fronte a questa situazione occorre in particolare esaminare se, in primo luogo, il risanamento delle finanze federali avviene al momento opportuno e se, secondariamente, esistono alternative al PSg 04.

Per quanto riguarda l'aspetto temporale, dopo un 2002 e un 2003 caratterizzati da tassi di crescita al ribasso o all'insegna della stagnazione, all'inizio del 2004 si è delineata un'inversione di tendenza. La ripresa iniziata nel 2004 dovrebbe, secondo stime degli istituti specializzati e dell'OCSE, proseguire anche nei prossimi anni nonostante lo snellimento graduale sul fronte della politica finanziaria. Quindi, se si vogliono risanare le finanze federali, questo è il momento opportuno; contrariamente al 2003, sotto il profilo congiunturale, attualmente non sussiste pertanto motivo per rinviare ulteriormente queste misure di risanamento.

Per quanto riguarda le alternative, sono date essenzialmente tre possibilità: in primo luogo, è possibile risparmiare, come peraltro proposto nel PSg 04, sul fronte delle uscite. Una seconda possibilità consisterebbe nel garantire il risanamento delle finanze federali intervenendo sul fronte delle entrate, vale a dire con aumenti di imposte. In terzo luogo sarebbe di principio possibile rinunciare a misure di risanamento. Tuttavia, oltre ad aumentare ulteriormente l'indebitamento questa terza evenienza violerebbe anche le normative del freno all'indebitamento.

L'istituto di economia BAK Basel Economics è stato incaricato di analizzare le ripercussioni economiche delle prime due possibilità. A questo fine è stato utilizzato il «modello delle finanze federali», elaborato in collaborazione con l'Amministrazione federale delle finanze (AFF), che fornisce un quadro preciso delle finanze della Confederazione.

I modelli di calcolo allestiti dal BAK si basano su uno scenario di riferimento senza ripercussioni del PSg 04. Questo scenario di riferimento – conformemente ai valori di riferimento contenuti nel budget e nel piano finanziario – si basa su una crescita del PIL in termini reali del 2,3 per cento nel 2005 e dell'1,8 negli anni successivi e su un rincaro medio dell'1,5 per cento. Inoltre tale scenario presuppone una crescita del numero di persone occupate da 4,2 milioni nel 2004 a oltre 4,3 milioni nel 2010; durante questo lasso di tempo, la quota dei disoccupati diminuisce dal 3,8 al 2,3 per cento.

La simulazione del PSg 04 mostra lievi ripercussioni sullo sviluppo economico: entro il 2010, il livello del PIL reale è inferiore di 0,2 punti percentuali rispetto al valore di riferimento senza PSg 04; i tassi di crescita annui in termini reali del PIL restano pertanto praticamente invariati (-0,03 punti percentuali). Il livello relativamente basso del PIL è soprattutto riconducibile al minore consumo da parte dello Stato e ai minori investimenti delle imprese. Il consumo privato in termini reali rimane invece pressoché invariato grazie a un minore tasso d'inflazione. Durante il periodo di osservazione, il numero di persone occupate aumenta di 140 000 unità anziché di 150 000 (senza PSg), per cui nel 2010 la quota dei disoccupati diminuisce in modo minore (0,2 punti percentuali) assestandosi al 2,5 per cento (anziché al 2,3%).

Un aumento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) dello 0,7 per cento all'inizio del 2006 corrisponderebbe grossomodo ai tagli delle uscite proposte nel PSg 04. Nelle simulazione del BAK, tale aumento dell'IVA si ripercuote in modo sfavorevole sull'economia reale e sull'occupazione. In particolare gli aumenti di prezzo legati all'aumento dell'IVA causano una diminuzione del consumo privato e del reddito reale a disposizione delle economie domestiche. Complessivamente, nel caso dell'aumento dell'IVA simulato, il livello del PIL reale nel 2010 si situerebbe, come nel caso delle misure sul fronte delle uscite secondo il PSg 04, 0,2 punti percentuali al di sotto del valore di riferimento senza PSg. Negli anni 2006–2008 l'IVA si ripercuote maggiormente sulla crescita; infatti i tassi di crescita annui in termini reali diminuiscono di 0,1 punti percentuali all'anno. Anche il mercato del lavoro è toccato in misura maggiore: secondo i modelli di simulazione le misure sul fronte delle uscite provocano, entro il 2010, un aumento inferiore di 9700 unità del numero di persone occupate, mentre nel caso delle misure sul fronte dell'IVA tale aumento risulta inferiore di 10 800 unità; di conseguenza con l'aumento dell'IVA anche il numero dei disoccupati diminuisce di 1000 unità in meno rispetto agli sgravi sul fronte delle uscite.

Il BAK ha inoltre simulato gli effetti cumulati dei PSg 03 e PSg 04 rispetto a uno scenario (teorico) di riferimento senza entrambi i programmi di sgravio. Questa simulazione è stata contrapposta a un aumento dell'IVA di 1 punto percentuale all'inizio del 2004 e di ulteriori 0,8 punti percentuali all'inizio del 2006. In questa simulazione, lo sgravio delle finanze federali risulta leggermente superiore nella variante «aumenti dell'imposta» (4,8 miliardi nel 2008) rispetto alla variante dei tagli delle uscite secondo il PSg 03 e il PSg 04 (4,5 miliardi). Per contro, lo sviluppo dell'economia reale risulta migliore nel caso dei tagli delle uscite: il cumulo dei due programmi di sgravio fanno segnare nel 2010 un PIL reale inferiore di 0,5 punti percentuali rispetto al caso teorico senza programma di sgravio, e ciò corrisponderebbe mediamente a una riduzione dello 0,08 per cento del tasso di crescita annuo. Gli aumenti dell'IVA comportano entro il 2010 un PIL reale inferiore di 0,6 punti percentuali. Particolarmente evidente risulta la ripercussione degli aumenti del-

l'imposta nel 2005 e nel 2006, in cui il tasso di crescita reale viene ridotto di 0,2 rispettivamente di 0,3 punti percentuali. Mentre i due programmi di sgravio comportano una lieve diminuzione del tasso d'inflazione, gli aumenti dell'imposta causano aumenti di prezzi; nel 2006, l'effetto sui prezzi risulta molto chiaramente con un aumento dell'1,6 per cento dell'indice nazionale dei prezzi al consumo. Rispetto allo scenario di riferimento senza i due programmi di sgravio, nel caso delle misure sul fronte delle uscite, entro il 2010 il numero delle persone con attività lucrativa cresce di quasi 28 000 unità in meno e nel caso degli aumenti d'imposta di quasi 34 000 unità in meno.

Ripercussioni del PSg 04

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Spostamento del livello rispetto allo scenario di riferimento							
PIL (in prezzi dell'anno precedente) in % del valore di riferimento	0,0 %	-0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,2 %	-0,2 %
Prezzi al consumo in % del valore di riferimento	0,0 %	0,0 %	-0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,2 %	-0,3 %
Persone con attività lucrativa in migliaia	0,0	-0,8	-2,2	-4,2	-5,5	-7,5	-9,7
Sgravio delle finanze della Confederazione in miliardi	0,0	0,9	1,1	1,8	1,8	1,8	1,8

Ripercussioni di un aumento dell'imposta sul valore aggiunto di 0,7 punti percentuali nel 2006

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Spostamento del livello rispetto allo scenario di riferimento							
PIL (in prezzi dell'anno precedente) in % del valore di riferimento	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %
Prezzi al consumo in % del valore di riferimento	0,0 %	0,0 %	0,4 %	0,6 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %
Persone con attività lucrativa in migliaia	0,0	-0,1	-1,3	-4,6	-7,5	-9,4	-10,8
Sgravio delle finanze della Confederazione in miliardi	0,0	0,1	1,3	1,7	1,7	1,8	1,8

La terza alternativa, ossia la rinuncia a programmi di sgravio e ad aumenti d'imposta, comporterebbe un ulteriore aumento dell'indebitamento: senza i due programmi di sgravio, entro il 2010, l'indebitamento della Confederazione crescerebbe di 25 miliardi. Le conseguenze sull'economia nazionale di questo incontrollato aumento dei debiti dovrebbero essere nettamente superiori, a medio e lungo termine, delle ripercussioni negative di un consolidamento del bilancio. Infatti, la progressione di debiti e interessi passivi restringe le possibilità dello Stato di far fronte ai propri compiti e innesca a lungo termine un vortice di debiti. Uno sfrenato

aumento dei debiti apre inoltre de facto la strada a futuri aumenti di imposte, con tutte le rispettive ripercussioni negative. Il timore di questi aumenti soffoca l'attività d'investimento, riduce la competitività internazionale della piazza finanziaria svizzera e frena il consumo privato. Quali inevitabili conseguenze risulterebbero tassi di crescita ristagnanti e una maggiore riduzione rispettivamente il trasferimento di posti di lavoro all'estero. D'altra parte questi effetti non possono essere quantificati con precisione mediante modelli di calcolo. Ciononostante è indubbio che a medio e lungo termine un indebitamento traboccante non costituisce una soluzione duratura e provoca ripercussioni negative ben maggiori sulla crescita economica e sul mercato del lavoro rispetto a programmi di sgravio delle uscite. Alla luce di questa situazione anche l'OCSE, nella sua ultima pubblicazione *Economic Outlook*, ha fatto notare alla Svizzera la necessità di un ulteriore consolidamento delle finanze pubbliche e, poiché la situazione congiunturale volge al meglio, ha messo in guardia il nostro Paese dal voler ridurre gli sforzi tesi al risparmio e ad altre riforme volte a rafforzare la competitività e ad aumentare il potenziale di crescita. Infine, un ulteriore indebitamento contraddirebbe la norma del freno all'indebitamento ancorata nella Costituzione e accettata a larga maggioranza dal Popolo. In tal senso, praticamente tutti i partecipanti alla procedura di consultazione in forma conferenziale hanno convenuto sulla necessità del risanamento delle finanze federali.

Riassumendo, si può affermare che la rinuncia a un risanamento delle finanze federali non costituisce una vera opzione. Riguardo alla questione se è meglio procedere a tagli delle uscite piuttosto che ad aumenti di imposte, le simulazioni del BAK mostrano che nel primo caso le ripercussioni economiche negative sono minori. Inoltre l'effetto distorsivo delle imposte e la competitività internazionale sono argomenti a favore dei tagli delle uscite. Vi sono anche studi empirici a sostegno della tesi secondo cui i tagli delle uscite sono da preferire agli aumenti delle imposte⁸⁸.

Nel complesso, i calcoli del BAK mostrano che il PSg 04 ha soltanto lievi ripercussioni sulla crescita e sull'occupazione. Altri effetti, quali ad esempio la situazione economica mondiale o le oscillazioni dei tassi di cambio, rivestono un ruolo più importante. Inoltre, risultati di recenti ricerche mostrano, a differenza della dottrina tradizionale, che una politica volta al risanamento delle finanze non deve forzatamente avere effetti recessivi. Se si considerano le finanze pubbliche degli Stati dell'OCSE, si nota che alcune strategie di consolidamento hanno avuto effetti restrittivi, mentre in altri casi questo effetto non è stato riscontrato. In quest'ultimo caso si parla dei cosiddetti «Non-Keynesian-Effect». Se la politica di consolidamento condotta in modo credibile e mirato attraverso tagli delle uscite nel settore dei trasferimenti, l'effetto restrittivo può essere evitato o è addirittura possibile attendersi un immediato effetto di crescita. In un'analisi sulla ripercussione della politica di consolidamento fra i Cantoni svizzeri è stato possibile osservare empiricamente questo «Non-Keynesian-Effect»⁸⁹. Ciononostante, con i modelli applicati, tali effetti possono essere comprovati solo in modo insufficiente. Non è possibile simulare nemmeno gli effetti di crescita di un risanamento delle finanze a medio e lungo termine, che risultano quando il maggiore margine di manovra viene sfruttato in modo mirato per riforme strutturali volte a migliorare l'attrattiva e la competitività della piazza economica. Nel complesso gli effetti positivi di un risanamento duraturo delle finanze e

⁸⁸ Ad es. A. Alesina und R. Perotti (1995), *Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries*, Economic Policy, 1995.

⁸⁹ Dominique Küttel e Peter Kugler (2003), *Tales of Fiscal Policy: Empirical Findings for Switzerland*, RISEC 50, 91-108.

una politica finanziaria credibile si contrappongono quindi agli eventuali effetti negativi a breve termine calcolati nel modello del BAK.

4 Rapporto con il programma di legislatura

«Accrescere la prosperità e assicurare la sostenibilità» è la linea guida 1 del rapporto del 25 febbraio 2004⁹⁰ sul programma di legislatura. In questo ambito la garanzia di un equilibrio duraturo delle finanze è un obiettivo esplicitamente dichiarato. Per poterlo raggiungere, il Consiglio federale ha tra l'altro previsto il progetto di un programma di sgravio con effetti per quanto possibile immediati.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Le leggi federali da modificare sono state a suo tempo emanate sulla base della Costituzione, seguendo la procedura ordinaria. La base costituzionale figura nel relativo ingresso del singolo atto oggetto di modifica. Le modifiche proposte con il presente messaggio rientrano nell'ambito di queste norme costituzionali. Inoltre, il mandato di risparmio affidato al Consiglio federale si basa sulle competenze costituzionali della Confederazione nei settori di compiti interessati. Nel loro insieme i progetti sono quindi costituzionali e legali.

5.2 Forma dell'atto

Testo A

Per l'attuazione giuridica del PSg 04 occorre modificare sei leggi federali, per le quali a suo tempo era possibile chiedere il referendum ai sensi dell'articolo 141 della Costituzione federale. Tutti gli elementi del PSg 04 sono riuniti in un cosiddetto atto mantello; esso riveste la forma di una legge federale e sottostà a referendum facoltativo. Questo modo di procedere è giustificato dall'unitarietà dell'obiettivo di sgravio delle diverse misure.

Testo B

La modifica della legge sui PF proposta nel quadro del PSg 04 esige un adeguamento dell'ordinanza concernente le domande di crediti d'impegno per acquisti di fondi o per costruzioni. Questa modifica di ordinanza deve essere decretata dall'Assemblea federale.

Testo C

Con il PRC il testo C riguarda un ulteriore pilastro della strategia di risanamento del Consiglio federale. La modifica dell'ordinanza che stabilisce le tasse e le indennità riguardanti gli esami federali per le professioni mediche prevista nell'ambito del PRC deve essere approvata dall'Assemblea federale.

⁹⁰ FF 2004 969

Programma di sgravio 2004: panoramica delle misure

Misura	P 2005 ⁹¹	PF 2006	PF 2007	PF 2008	Capitolo
Misure nei dipartimenti					
DFAE					
Aiuto allo sviluppo	21	45	81	66	2.1.2
Aiuto ai Paesi dell'Est	7	7			2.1.2
Ulteriori misure	5	5			2.2.1
Totale	33	57	81	66	
DFI					
Riduzione dei premi LAMal	101	125	84	101	2.2.4
Riduzione dei contributi PF / Scuole universitarie cantonali	30	30	80	180	2.1.4
Diminuzione riserve Fondo nazionale	50	80	100		2.1.5
Adeguamento delle prestazioni Assicurazione militare		8	9	9	2.1.7
Riduzione dei costi 5 ^a revisione AI			87	10	2.2.3
Riduzione del contributo federale all'AI			128	133	2.2.3
Totale	181	243	488	433	
DFGP					
Istituto della proprietà intellettuale		3	3	3	2.1.1
Settore dell'asilo	43	31	80	102	2.1.9
Totale	43	34	83	105	
DDPS					
Settore della difesa	70	117	165	165	2.1.3
Ulteriori misure	9	12	15	15	2.2.2
Totale	79	129	180	180	
DFP					
Contributi all'esportazione per materie prime agricole	10	10	10	10	2.1.15
Tecnologie dell'informazione / Costruzioni civili / Logistica	14				
Soppressione restituzione imposta sugli oli minerali ⁹²		25	124	124	2.1.14/ 2.1.15
Totale	24	35	134	134	

⁹¹ Secondo il messaggio del 24 settembre 2004 concernente il preventivo della Confederazione Svizzera per il 2005.

⁹² Nel conto finanziario provoca una maggiore entrata. Lo sgravio di 124 mio all'anno a partire dal 2007 risulta da 70 mio (agricoltura), 2 mio (silvicoltura e pesca professionale) e 52 mio (PMI).

Misura	P 2005 ⁹¹	PF 2006	PF 2007	PF 2008	Capitolo
DFE					
Agricoltura	50	85	50	50	2.1.15
Promozione della piazza economica e della tecnologia	35	20	20	20	2.1.6
Aiuto ai Paesi dell'Est	10	15	20	20	2.1.2
Aiuto allo sviluppo			26	16	2.1.2
Riduzione del contributo della Confederazione all'assicurazione contro la disoccupazione		70	72	74	2.1.8
Totale	95	190	188	180	
DATEC					
Nuovo modo di finanziamento dei grandi progetti ferroviari	35	35	85	125	2.2.5
CP FFS (prezzi dei tracciati più elevati)	25	25	25	25	2.1.13
Costruzione delle strade nazionali	47	88	100		2.1.10
Manutenzione delle strade nazionali		25	35		2.1.11
Contributi generali a favore delle strade	*	57	58	59	2.1.12
TVR		30	40		2.1.14
Rinuncia alla restituzione FTP				150	2.2.5
Quota cantonale dell'imposta sugli oli minerali		-3	-12	-12	2.1.14
Totale	107	257	331	347	
Totale misure nei dipartimenti	562	945	1 485	1 445	
Misure trasversali					
Blocco dei crediti 2005 / PRC 2006-2008	70	62	118	192	2.3
Stipendi/Previdenza del personale	114	11	65	70	2.2.6
Commissioni della Tesoreria / Servizio del debito	64	47	98	166	2.2.8
Parti di terzi		-10	-20	-20	
Totale misure trasversali	248	110	261	408	
Misure a livello di entrate					
Intensificazione dell'attività di controllo IFD/IVA		50	100	100	2.2.7
Totale misure a livello di entrate		50	100	100	
Totale PSg 04 e PRC	810	1 105	1 846	1 953	

* Nel quadro del preventivo 2005 il Parlamento ha rifiutato la soppressione dei contributi generali straordinari a favore delle strade e non vincolati a opere.

Ripercussioni sui singoli Cantoni

Tabella 1: ripercussioni del PSg 04 nel 2006 (in migliaia di franchi)

Cantone	Contributi straordinari non vincolati a opere	Traffico viaggiatori regionali	Restituzione dell'imposta sugli oli minerali	Quota cantonale imposta sugli oli minerali	Settore dell'asilo*	Totale	in fr. per abitante (popolazione residente media 2003)	in % dei gettiti fiscali	standardizzati dei Cantoni 2001/02
Zurigo	-3'941	-2'573	-3'940	173	-661	-10'943	-8.61	-0.11%	
Berna	-9'968	-5'852	-3'068	437	-526	-18'976	-19.80	-0.39%	
Lucerna	-2'729	-1'003	-1'302	120	-190	-5'105	-14.47	-0.28%	
Uri	-958	-266	-158	42	-19	-1'360	-39.18	-0.81%	
Svitto	-508	-731	-239	22	-70	-1'526	-11.41	-0.17%	
Obvaldo	-621	-316	-65	27	-19	-994	-30.13	-0.66%	
Nidvaldo	-140	-173	-219	6	-19	-546	-14.21	-0.19%	
Glarona	-326	-200	-86	14	-23	-621	-16.21	-0.28%	
Zugo	-394	-163	-641	17	-55	-1'235	-11.96	-0.10%	
Friburgo	-3'235	-1'418	-842	142	-129	-5'482	-22.06	-0.52%	
Soletta	-1'339	-597	-659	59	-136	-2'674	-10.88	-0.20%	
Basilea Città	-960	-47	-634	42	-89	-1'689	-8.86	-0.10%	
Basilea Campagna	-1'260	-458	-771	55	-144	-2'579	-9.81	-0.14%	
Sciaffusa	-290	-155	-474	13	-43	-949	-12.79	-0.21%	
Appenzello Esterno	-695	-399	-108	30	-31	-1'203	-22.82	-0.38%	
Appenzello Interno	-149	-148	-28	6	-8	-326	-22.21	-0.41%	
San Gallo	-2'703	-1'446	-1'203	119	-234	-5'467	-11.94	-0.22%	
Grigioni	-6'438	-3'565	-1'376	282	-105	-11'201	-58.58	-0.94%	
Argovia	-1'707	-1'584	-1'471	75	-300	-4'988	-8.92	-0.15%	
Turgovia	-1'285	-867	-381	56	-109	-2'585	-11.17	-0.22%	
Ticino	-2'105	-1'232	-1'587	92	-152	-4'983	-15.74	-0.28%	
Vaud	-3'280	-2'463	-1'801	144	-327	-7'727	-11.92	-0.21%	
Vallese	-7'122	-2'712	-1'182	312	-152	-10'855	-38.28	-0.94%	
Neuchâtel	-2'303	-820	-580	101	-93	-3'694	-21.96	-0.42%	
Ginevra	-833	-247	-2'038	36	-218	-3'299	-7.71	-0.10%	
Giura	-1'711	-565	-146	75	-39	-2'385	-35.12	-0.85%	
Totale	-57'000	-30'000	-25'000	2'500	-3'891	-113'391	-15.31	-0.25%	

* Con la prevista riduzione del numero di richieste nel settore dell'asilo da 21 100 a 18 300, il numero di persone ripartite fra i Cantoni sarà minore. Di conseguenza, indipendentemente dalla riduzione dei contributi forfettari per le spese amministrative, risulteranno minori uscite supplementari della Confederazione a carico dei Cantoni per circa 3 milioni.

Tabella 2: ripercussioni del PSg 04 nel 2007 (in migliaia di franchi)

Cantone	Contributi straordinari non vincolati a opere	Traffico viaggiatori regionale	Restituzione dell'imposta sugli oli minerali	Quota cantonale imposta sugli oli minerali	Settore dell'asilo*	Totale	in fr. per abitante (popolazione residente media 2003)	in % dei gettiti fiscali standardizzati dei Cantoni 2001/02
Zurigo	-4'010	-3'431	-8'194	858	-661	-15'440	-12.15	-0.15%
Berna	-10'142	-7'803	-6'381	2'168	-526	-22'684	-23.66	-0.47%
Lucerna	-2'777	-1'337	-2'709	594	-190	-6'419	-18.20	-0.36%
Uri	-975	-355	-329	209	-19	-1'469	-42.35	-0.87%
Svitto	-517	-975	-498	111	-70	-1'949	-14.58	-0.22%
Obvaldo	-632	-421	-136	135	-19	-1'073	-32.51	-0.72%
Nidvaldo	-142	-231	-457	30	-19	-819	-21.33	-0.28%
Glarona	-332	-267	-178	71	-23	-729	-19.03	-0.33%
Zugo	-401	-217	-1'332	86	-55	-1'919	-18.60	-0.15%
Friburgo	-3'291	-1'891	-1'752	704	-129	-6'359	-25.59	-0.61%
Soletta	-1'363	-796	-1'372	291	-136	-3'376	-13.74	-0.26%
Basilea Città	-977	-63	-1'319	209	-89	-2'239	-11.74	-0.13%
Basilea Campagna	-1'282	-611	-1'605	274	-144	-3'368	-12.81	-0.18%
Sciaffusa	-295	-207	-985	63	-43	-1'467	-19.78	-0.33%
Appenzello Esterno	-707	-532	-225	151	-31	-1'344	-25.50	-0.42%
Appenzello Interno	-152	-197	-59	32	-8	-383	-26.08	-0.48%
San Gallo	-2'750	-1'928	-2'503	588	-234	-6'827	-14.91	-0.28%
Grigioni	-6'551	-4'753	-2'861	1'400	-105	-12'870	-67.31	-1.08%
Argovia	-1'737	-2'112	-3'060	371	-300	-6'838	-12.24	-0.21%
Turgovia	-1'308	-1'156	-792	280	-109	-3'084	-13.32	-0.27%
Ticino	-2'142	-1'642	-3'301	458	-152	-6'779	-21.42	-0.38%
Vaud	-3'338	-3'284	-3'746	714	-327	-9'981	-15.39	-0.27%
Vallese	-7'247	-3'616	-2'459	1'549	-152	-11'924	-42.05	-1.03%
Neuchâtel	-2'343	-1'093	-1'206	501	-93	-4'234	-25.17	-0.48%
Ginevra	-847	-329	-4'239	181	-218	-5'453	-12.74	-0.16%
Giura	-1'741	-753	-303	372	-39	-2'463	-36.28	-0.88%
Totale	-58'000	-40'000	-52'000	12'400	-3'891	-141'491	-19.11	-0.31%

* Con la prevista riduzione del numero di richieste nel settore dell'asilo da 21 100 a 18 300, il numero di persone ripartite fra i Cantoni sarà minore. Di conseguenza, indipendentemente dalla riduzione dei contributi forfettari per le spese amministrative, risulteranno minori uscite supplementari della Confederazione a carico dei Cantoni per circa 3 milioni.

Tabella 3: ripercussioni del PSg 04 nel 2008 (in migliaia di franchi)

Cantone	Contributi straordinari non vincolati a opere	Traffico viaggiatori regionale	Restituzione dell'imposta sugli oli minerali	Quota cantonale imposta sugli oli minerali	Settore dell'asilo*	Totale	in fr. per abitante (popolazione residente media 2003)	in % dei gettiti fiscali standardizzati dei Cantoni 2001/02
Zurigo	-4'080		-8'194	858	-661	-12'078	-9.50	-0.12%
Berna	-10'317		-6'381	2'168	-526	-15'056	-15.71	-0.31%
Lucerna	-2'825		-2'709	594	-190	-5'130	-14.54	-0.29%
Uri	-992		-329	209	-19	-1'131	-32.60	-0.67%
Svitto	-525		-498	111	-70	-983	-7.35	-0.11%
Obvaldo	-643		-136	135	-19	-663	-20.08	-0.44%
Nidvaldo	-145		-457	30	-19	-590	-15.37	-0.20%
Glarona	-338		-178	71	-23	-468	-12.21	-0.21%
Zugo	-408		-1'332	86	-55	-1'709	-16.56	-0.14%
Friburgo	-3'348		-1'752	704	-129	-4'525	-18.21	-0.43%
Soletta	-1'386		-1'372	291	-136	-2'603	-10.59	-0.20%
Basilea Città	-994		-1'319	209	-89	-2'193	-11.50	-0.13%
Basilea Campagna	-1'304		-1'605	274	-144	-2'779	-10.57	-0.15%
Sciaffusa	-300		-985	63	-43	-1'266	-17.06	-0.29%
Appenzello Esterno	-720		-225	151	-31	-824	-15.64	-0.26%
Appenzello Interno	-154		-59	32	-8	-189	-12.86	-0.24%
San Gallo	-2'798		-2'503	588	-234	-4'946	-10.80	-0.20%
Grigioni	-6'664		-2'861	1'400	-105	-8'230	-43.04	-0.69%
Argovia	-1'767		-3'060	371	-300	-4'756	-8.51	-0.14%
Turgovia	-1'330		-792	280	-109	-1'951	-8.43	-0.17%
Ticino	-2'178		-3'301	458	-152	-5'174	-16.35	-0.29%
Vaud	-3'396		-3'746	714	-327	-6'755	-10.42	-0.18%
Vallese	-7'372		-2'459	1'549	-152	-8'433	-29.74	-0.73%
Neuchâtel	-2'383		-1'206	501	-93	-3'182	-18.92	-0.36%
Ginevra	-862		-4'239	181	-218	-5'138	-12.01	-0.16%
Giura	-1'771		-303	372	-39	-1'740	-25.63	-0.62%
Totale	-59'000		-52'000	12'400	-3'891	-102'491	-13.84	-0.22%

* Con la prevista riduzione del numero di richieste nel settore dell'asilo da 21 100 a 18 300, il numero di persone ripartite fra i Cantoni sarà minore. Di conseguenza, indipendentemente dalla riduzione dei contributi forfettari per le spese amministrative, risulteranno minori uscite supplementari della Confederazione a carico dei Cantoni per circa 3 milioni.

Lista dei partecipanti alla procedura di consultazione in forma di conferenza

Partecipanti alla procedura di consultazione in forma di conferenza

Comuni e città

Associazione dei Comuni Svizzeri

Cantoni

Conferenza dei direttori cantionali delle finanze

Conferenza dei direttori cantionali dei trasporti pubblici

Conferenza dei Governi cantionali

Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantionali di giustizia e polizia

Conferenza dei direttori cantionali delle opere sociali

Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente

Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantionali della sanità

Partiti rappresentati in Consiglio federale

Partito popolare democratico

Partito liberale-radical

Unione Democratica di Centro

Partito socialista svizzero

Altri partiti

Partito cristiano sociale

Unione Democratica Federale

Partito evangelico

I Verdi Partito ecologista svizzero

Partito liberale svizzero

Organizzazioni padronali e Associazioni di categoria

economiesuisse

Unione Svizzera degli imprenditori

Associazione svizzera dei banchieri

Unione svizzera dei contadini

Società svizzera degli impresari costruttori

Unione svizzera delle arti e mestieri

Allianz Verkehr

Organizzazioni dei lavoratori

sic Svizzera

Travail Suisse

Unione sindacale svizzera

Pareri pervenuti per scritto

Partecipanti alla procedura di consultazione in forma di conferenza

Comuni e città

Associazione dei Comuni Svizzeri

Cantoni

Conferenza dei Governi cantonali

Partiti rappresentati nell'Assemblea federale

Partito popolare democratico

Partito cristiano sociale

Partito liberale-radicalo

I Verdi Partito ecologista svizzero

Partito liberale svizzero

Unione Democratica di Centro

Partito Socialista Svizzero

Organizzazioni padronali e Associazioni di categoria

economiesuisse

Unione svizzera degli imprenditori

Unione svizzera dei contadini

Società svizzera degli impresari costruttori

Unione svizzera delle arti e mestieri

Unione dei trasporti pubblici

Organizzazioni dei lavoratori

sic Svizzera

Travail Suisse

transfair

Unione sindacale svizzera

Altre organizzazioni, partiti e associazioni

Cantoni

Zurigo

Berna

Lucerna

Uri

Svitto

Obvaldo

Glarona

Zugo

Friburgo

Soletta

Basilea Città

Basilea Campagna

Sciaffusa

Appenzello Esterno

Appenzello Interno

San Gallo

Grigioni
Argovia
Vaud
Vallese
Giura

Partiti e associazioni

AGILE Aiuto Reciproco Svizzero Andicap
Iniziativa delle Alpi
Medici per l'ambiente
Association des Groupements et Organisations romands de l'Agriculture
Association lémanique pour la promotion du rail
Association vaudoise de promotion des métiers de la terre
Unione professionale svizzera dell'automobile
Automobile Club Svizzero
costruionesvizzera Organizzazione nazionale della costruzione
Blauring & Jungwacht Svizzera
Associazione dei pazienti militari svizzeri
Cevi Svizzera
Chambre jurassienne d'agriculture
Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture
Commissione federale del consumo
Croce Rossa Svizzera
Fédération des entreprises romandes
Freiburgischer Bauernverband
Mobilità pedonale Associazione svizzera dei pedoni
Greenpeace
Camera di commercio e Associazione degli imprenditori dei Grigioni
Hausverein
IG Velo
Infrastruttura Strada
Comunità Ecumenica di Lavoro la Chiesa e l'Ambiente
Movimento Scout Svizzero
pro natura
Gruppo svizzero per le regioni di montagna SAB
Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili
Sindacato del personale dei trasporti
Fondazione svizzera dell'Energia
Organizzazione Svizzera aiuto ai rifugiati
Schweizerischer Strassenverkehrsverband
Federazione Svizzera del turismo
Solothurnischer Bauernverband
Swiss Persona
Touring Club Svizzero
Associazione svizzera degli impresari delle costruzioni stradali
Vereinigung der Kader des Bundes
Associazione Traffico e Ambiente
Walliser Landwirtschaftskammer
Umverkehr Schweiz