economiesuisse
DOSSIER POLITICA

12 / 2016

Finanze federali 2017-2020: le sfide restano elevate

15.11.2016

L'essenziale in breve

La politica budgetaria continua a rappresentare una delle sfide più complesse della legislatura in corso. Nel corso della prossima sessione invernale, il Parlamento dovrà approvare il preventivo per il prossimo esercizio 2017. In questo contesto si affronteranno temi quali il programma di stabilizzazione 2017-2019 e bisognerà decidere se una parte delle spese in forte rialzo nel settore dell'asilo dovrà figurare nel budget straordinario. Attualmente, il Parlamento sta esaminando il programma di stabilizzazione, e tutto indica che esso sarà alleggerito. Inoltre, anche i fabbisogni finanziari supplementari richiesti suscitano delle riserve. In tali condizioni, l'approvazione di un budget conforme alle esigenze del freno all'indebitamento diventa complicato.

Almeno fino alla fine della legislatura, il budget della Confederazione non sarà equilibrato. Secondo le previsioni attuali, i disavanzi potranno raggiungere i 2 miliardi di franchi. La riforma della previdenza vecchiaia 2020 potrebbe costare alla Confederazione oneri supplementari permanenti fino a 1 miliardo di franchi in più. Il freno all'indebitamento non ammette disavanzi di questa portata, pertanto è necessario correggerli, all'occorrenza con un ulteriore programma di stabilizzazione.

Posizione di economiesuisse

- Il preventivo 2017 dev'essere approvato nel corso della sessione invernale nel rispetto delle esigenze del freno all'indebitamento.
- Anche il programma di stabilizzazione 2017-2019 dev'essere approvato in tempi stretti. Bisogna inoltre sostenere le altre misure necessarie all'equilibrio budgetario a partire dal 2018.
- Fino alla stabilizzazione del budget sarebbe opportuno rinunciare a oneri supplementari per la Confederazione generati da nuovi compiti e dall'intensificazione di quelli esistenti.
- Per quanto riguarda la riforma «Previdenza vecchiaia 2020» le soluzioni che non comportano né un'estensione dell'AVS né nuovi oneri finanziari per la Confederazione sono da privilegiare.

- Per aumentare il margine di manovra budgetario, occorre evitare nuove spese a destinazione vincolata. Quelle esistenti devono essere verificate e, se possibile, ridotte o eliminate.
- Il freno all'indebitamento dev'essere mantenuto tale e quale. L'economia respinge ogni modifica.

Finanze federali 2017-2020: riassunto

Per il budget federale 2017 il programma di stabilizzazione 2017-2019 è fondamentale. Inoltre, il Consiglio federale propone di iscrivere una parte delle spese crescenti nel settore dell'asilo nel budget straordinario. A partire dal 2018 il budget della Confederazione sarà deficitario.

Situazione di partenza

Attualmente, il settore delle finanze rientra tra le maggiori sfide che attendono la politica federale, come si evince dal budget 2017. Il preventivo rispetta il freno all'indebitamento solo a determinate condizioni e, anche in questo caso, di misura.

In primo luogo, è necessario che il programma di stabilizzazione 2017-2019, attualmente discusso in Parlamento, venga approvato nella sua integralità. Le misure previste per il 2017 concernono un importo di 800 milioni di franchi. Allo stato attuale delle deliberazioni, il programma di stabilizzazione risulta attuabile solo con tagli di spesa.

In secondo luogo, il Consiglio federale propone di iscrivere una parte delle spese supplementari attese nel settore dell'asilo, ossia 400 milioni di franchi, nel budget straordinario. Questa manovra gli permette di disporre di un margine di manovra maggiore in altri settori. Il Consiglio federale dopo il 2011 non aveva più ricorso a questo meccanismo, ma non è certo che il Parlamento lo asseconderà.

Se il programma di stabilizzazione non venisse messo in atto nella sua totalità e le spese supplementari per l'asilo fossero iscritte nel budget ordinario, ne risulterebbero ripercussioni sul preventivo. Senza nuove misure sarebbe difficile rispettare le esigenze del freno all'indebitamento. Durante le deliberazioni sul budget in dicembre, il Parlamento potrebbe dover correggere il budget di diverse centinaia di milioni di franchi.

Per gli esercizi budgetari 2018-2020, il piano finanziario prevede solo dei disavanzi. Nel 2019 il disavanzo raggiungerà all'incirca i 2 miliardi di franchi. Per riassorbire i deficit, il Consiglio federale ha annunciato un nuovo pacchetto di misure.

Nel 2017 le uscite della Confederazione saranno superiori alle entrate. Tuttavia, il leggero ristagno della congiuntura autorizza tuttavia un deficit. L'aumento delle spese concerne in particolare il settore dell'asilo, l'assicurazione malattie e l'AVS. A seguito dell'aumento di alcune imposte federali di cui beneficiano anche i cantoni, i versamenti della Confederazione ai cantoni sono anch'essi in crescita.

Preventivo 2017: eccedenza limitata a determinate condizioni

Il preventivo per il prossimo esercizio prevede un'eccedenza limitata di 125 milioni di franchi. Tale risultato include l'ipotesi che l'economia svizzera anche nel 2017 non raggiungerà il suo pieno potenziale analogamente agli anni precedenti (ad eccezione del 2015). Il freno all'indebitamento consente in questo caso un deficit congiunturale e spese straordinarie. Nel 2017 tali oneri ammonteranno a 344 milioni di franchi (2016: 600 milioni). Il saldo di finanziamento effettivo della Confederazione è negativo. Le uscite supereranno le entrate di 219 milioni di franchi. La differenza tra il deficit ordinario (-219 milioni) e le possibili spese supplementari per motivi congiunturali (+344 milioni) corrisponde nel complesso alla suddetta eccedenza (strutturale) di 125 milioni di franchi.

Le entrate ordinarie ammonteranno a 68,8 miliardi di franchi e le uscite ordinarie a 69 miliardi di franchi. La crescita stimata del prodotto interno lordo (PIL) nominale è del 2,0%. Le entrate dovrebbero aumentare del 2,3% (corretto dei fattori straordinari) e le uscite del 2,7%, quindi l'incremento di entrambe sarebbe maggiore rispetto a quello del PIL. La quota delle imposte e delle spese della Confederazione

aumenterebbe di conseguenza.

Tra i fattori che incidono sulle spese rientrano principalmente la migrazione (+852 milioni), la previdenza sociale (+348 milioni) e il settore finanze e imposte (+235 milioni). Le spese supplementari nel settore dell'asilo dipendono dall'elevato numero di richiedenti. Il Consiglio federale stima per il 2017 33'000 nuove richieste d'asilo. Gli altri fattori determinanti per l'aumento registrato nel settore della previdenza sociale (le spese nel settore dell'asilo vengono attribuite soprattutto a questo settore di compiti) sono quasi per metà riconducibili ai maggiori contributi federali all'assicurazione malattie (+5,8%) e per l'altra metà all'AVS (+1,3%). Tra tutti i settori di compiti federali l'incremento più significativo in termini di franchi si registra in quello della previdenza sociale. La relativa quota percentuale delle finanze federali, comprensiva di quella del settore della migrazione, sale al 34,1%. Tale valore rappresenta un massimo storico.

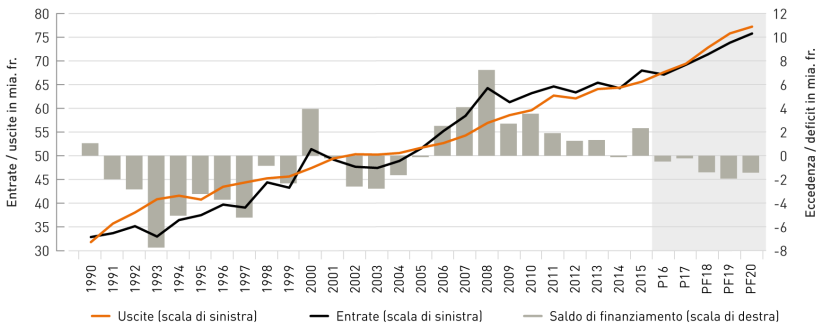
Dal lato delle entrate, il prodotto dell'imposta sul reddito registrerà una crescita del 6%. La limitazione della deduzione delle spese di trasporto conseguente all'attuazione del progetto di finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF) per il trasporto pubblico comporta un incremento delle entrate. Ancora maggiori risultano gli incrementi delle entrate previsti per le tasse di bollo. In particolare, si prevede un significativo incremento derivante dalla tassa d'emissione sul capitale proprio, con l'aspettativa di recuperare le emissioni sul capitale proprio soppresse conseguentemente alla Riforma dell'imposizione delle imprese III. La Riforma dell'imposizione delle imprese III prevedeva in effetti all'origine di sopprimere la tassa d'emissione. Per potersi concentrare sulla riforma, la misura non sarà attuata. L'aumento delle entrate derivanti dall'imposizione delle imprese si situa nella media, anche se per motivi congiunturali è inferiore alla media nel caso dell'IVA.

Inoltre, è prevista un'importante crescita straordinaria dell'imposta preventiva (oltre il 9%), dovuta agli interessi negativi. Attualmente la Confederazione remunera i crediti d'imposta con un tasso d'interesse positivo. In un contesto caratterizzato da interessi negativi, il vantaggio in termini d'interesse porta a elevati pagamenti d'imposta anticipati e a una riscossione tardiva dei crediti. Tale effetto si ripercuote sull'attuale esercizio contabile 2016 sotto forma di introiti elevati, in particolare in termini di imposta federale diretta (cfr. riquadro stime 2016). Nel 2017 si prevede un effetto simile anche per quanto riguarda l'imposta preventiva. Il Consiglio federale ha tuttavia annullato gli interessi rimuneratori positivi a partire dal 1° gennaio 2017. Il tasso d'interesse sui crediti d'imposta sarà quindi pari allo 0%. Resta da vedere quali conseguenze comporterà tale modifica sulle entrate dell'imposta federale diretta e sull'imposta preventiva.

Grafico 1

Preventivo della Confederazione dal 1990 al 2020

Entrate, uscite e saldo di finanziamento in miliardi di franchi



Fonte: Amministrazione federale delle finanze
www.economiesuisse.ch

Anche nel 2016 la Confederazione registrerà un risultato positivo. L'eccedenza è più alta del previsto a causa dei tassi. Dal momento che la Confederazione corrisponde tassi d'interesse positivi, molte imposte vengono pagate in anticipo e i crediti riscossi in ritardo. Nel 2017 la Confederazione interromperà il pagamento positivo degli interessi.

Stime 2016: gli interessi negativi falsano il livello delle entrate

Il budget per l'esercizio 2016 in corso prevede un saldo di finanziamento negativo (ma conforme al freno all'indebitamento) di mezzo miliardo di franchi. La seconda stima attuale, effettuata alla fine di settembre, mostra che le finanze federali registreranno probabilmente un attivo superiore ai 2 miliardi di franchi. Il motivo principale del significativo miglioramento del saldo è l'attuale tasso d'interesse, in concreto: gli interessi negativi.

Attualmente la Confederazione remunera i crediti d'imposta con un tasso d'interesse dello 0,25%. Questo tasso d'interesse positivoincita numerosi contribuenti a pagare l'imposta federale diretta prima della scadenza e ad aggiornare le domande di rimborso dell'imposta preventiva. L'entità (eccessivamente) elevata dei rimborsi fiscali è tale che senza questo fattore eccezionale, l'eccedenza sarebbe solo di mezzo miliardo di franchi circa, un risultato sicuramente migliore rispetto a quello preventivato. Ciò significa che le finanze federali sarebbero approssimativamente equilibrate e non in attivo di 2,2 miliardi di franchi come attualmente stimato. L'incremento delle entrate derivanti dall'imposta federale diretta è stimato a 1,6 miliardi di franchi, mentre quello derivante dall'imposta preventiva a 300 milioni di franchi. Il Consiglio federale ritiene che queste entrate non rappresentino dei redditi supplementari duraturi e che bisogna attendersi di vederli diminuire non appena i tassi d'interesse si saranno normalizzati. Il Consiglio federale presume che ciò si potrebbe verificare nel 2018.

Stando alle previsioni, le spese risulteranno1 miliardo di franchi al di sotto del budget. Il risparmio maggiore (-400 milioni) è dovuto alle possibilità finanziarie maggiormente vantaggiose. Ciò è riconducibile anche agli interessi negativi che permettono alla Confederazione di applicare elevati sovrapprezzi sulle obbligazioni.

Grafico 2

Indicatori principali delle finanze federali dal 2016 al 2020
▸ Entrate e uscite in milioni di franchi

P: Preventivo PF: Piano finanziario	P 2016	P 2017	Δ in % 16-17	PF 2018	PF 2019	PF 2020	ø Δ in % 16-20
Conto di finanziamento							
Entrate ordinarie	66 733	68 793	3,1	70 975	73 424	75 336	3,1
Uscite ordinarie	67 229	69 012	2,7	72 389	75 368	76 776	3,4
Saldo di finanziamento	**-496**	**-219**		**-1 414**	**-1 944**	**-1 439**	
Uscite straordinarie		400					
Saldo strutturale	**104**	**125**		**-1 485**	**-1 944**	**-1 439**	
Indicatori macroeconomici							
Crescita nominale del PIL (in %)	1,4	2,0		2,4	2,3	2,7	
Rincaro (in %)	0,3	0,3		0,4	0,6	1,0	

Fonte: Amministrazione federale delle finanze
www.economiesuisse.ch

Entro il 2020 le spese della Confederazione aumenteranno in modo più significativo rispetto all'economia. Tale situazione è legata alle elevate spese approvate dal Parlamento in diversi settori, soprattutto in relazione ai progetti di riforma. Contrariamente ad altri progetti, con la riforma dell'imposizione delle imprese III il quadro finanziario legale sarà rispettato.

Anni del piano finanziario 2018-2020: maggiori uscite per le finanze federali

Anche negli anni 2018-2020 le uscite federali aumenteranno significativamente rispetto alle entrate. L'incremento medio annuo stimato per le uscite ammonta al 3,4%, quello per le entrate è pari al 2,4%. I disavanzi di 1,4 miliardi di franchi degli anni 2018-2020, che sfioreranno il tetto dei 2 miliardi di franchi (2019) sono imputabili ad un'evoluzione instabile dei conti pubblici. Dal momento che la crescita economica è notevolmente inferiore rispetto a quelle delle entrate e delle uscite, la quota delle imposte e delle spese continuerà ad aumentare. La quota delle imposte salirà al 10%, un tetto superato l'ultima volta nel 2000. La quota delle spese raggiungerà il 10,8%, un picco mai registrato nel corso degli ultimi trent'anni.

Tale incremento delle uscite è riconducibile soprattutto ai grandi progetti di riforma. Per una serie di riforme, il Parlamento ha approvato varianti più dispendiose rispetto alle decisioni del Consiglio federale. Solo per la Riforma dell'imposizione delle imprese III è stato rispettato il quadro finanziario stabilito. In particolare per quanto riguarda la riforma «Previdenza vecchiaia 2020» invece, incombono sulla Confederazione elevati oneri supplementari che ammontano fino a 1 miliardo di franchi (cfr. riquadro in basso). Anche relativamente all'esercito e al nuovo Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) il Parlamento ha scelto soluzioni costose per le finanze federali. Si stima che le spese nel settore dell'asilo continueranno ad aumentare anche dopo il 2017.

Un incremento sotto la media si prevede per le spese dei settori formazione, ricerca e innovazione e dell'aiuto allo sviluppo. Tuttavia, negli ultimi anni entrambi i settori hanno conosciuto una crescita significativa in termini di volume. Le uscite per il settore dell'agricoltura diminuiscono in media dello 0,9% all'anno. Allo stesso tempo, il cambiamento strutturale nel settore agricolo (numero inferiore di aziende agricole) ammonta a circa il 2% all'anno.

Queste cifre sono calcolate sulla base del programma di stabilizzazione 2017-2019, che prevede tagli in tutti i gruppi di compiti federali. Tuttavia, resta incerto se il programma possa essere attuato come pianificato, in quanto potrebbe essere

modificato in diversi punti in base allo stato della procedura di consultazione parlamentare (vedi sotto).

Una voce importante a cui è imputabile l'incremento delle spese fino al 2020 è il settore dei trasporti, nel quale le spese federali aumenteranno in modo sostanziale (di una media annua pari al 4,1%) a causa del nuovo Fondo per l'infrastruttura ferroviaria FAIF (in vigore dal 2016) e del Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato FOSTRA pianificato (per il quale è prevista una votazione popolare il 12 febbraio 2017). Con un valore che si attesta sul 4,7%, anche l'incremento delle spese nel settore di compiti delle finanze e delle imposte risulta marcato. In questo caso, l'incremento si giustifica con l'aumento della quota dei Cantoni all'imposta federale diretta dal 17% al 21,2% nell'ambito della Riforma dell'imposizione delle imprese III (spese supplementari pari a 1,1 miliardi di franchi, previste a partire dal 2019). Altrettanto significativa risulta la crescita delle uscite nel settore della difesa nazionale, con oneri supplementari pari a 850 milioni di franchi, come conseguenza del limite di spesa di 5 miliardi stabilito per l'esercito. Nello stesso periodo si registra un aumento di 2,7 miliardi di franchi delle spese nel settore della previdenza sociale, di gran lunga il settore di compiti della Confederazione che ha registrato la crescita maggiore e che anche in futuro continuerà sulla stessa linea.

→

In futuro anche le entrate della Confederazione aumenteranno in modo più significativo rispetto all'economia. Tale incremento si deve agli aumenti delle imposte e dei tributi. Per quanto concerne l'IVA è necessario decidere se l'attuale finanziamento supplementare dell'assicurazione per l'invalidità debba essere trasferito all'AVS. Tale decisione deve essere sottoposta ad una votazione popolare nel 2017.

Nella media di lungo periodo, le entrate della Confederazione si evolvono di pari passo con l'economia (crescita PIL). Se la quota delle imposte aumenta, come avverrà nei prossimi anni, le entrate derivanti dalle imposte aumenteranno maggiormente rispetto al PIL. Questo evidenzia entrate supplementari e aumenti delle imposte. Aumenti di imposte e tributi si attendono nei prossimi anni dall'imposta federale diretta (limite della deduzione delle spese di trasporto dal 2017), dall'mposta sugli oli minerali (supplemento di 4 centesimi nell'ambito del progetto FOSTRA) e dalla tassa sul CO2 (entrambe a partire dal 2018). Le conseguenze maggiori sono tuttavia legate al supplemento di rete. Si tratta di un tributo applicato al consumo di elettricità per promuovere le fonti di energia rinnovabili. A partire dal 2018 il supplemento di rete sarà gestito attraverso il bilancio della Confederazione, per il quale il flusso finanziario risulta neutrale, dal momento che il supplemento è a destinazione completamente vincolata: in pratica, trattandosi di entrata o uscita a destinazione vincolata, esso defluisce integralmente dal bilancio. Dato che a livello nominale le entrate e le uscite aumentano comunque del valore del supplemento di rete, aumenta la quota delle imposte e delle spese della Confederazione. Il supplemento di rete viene imputato al settore di compiti "Economia" ed entro il 2020 ammonterà a 1,3 miliardi di franchi.

Tra le imposte più elevate della Confederazione, quella che conoscerà lo sviluppo più significativo entro il 2020 è quella sul reddito. Il Consiglio federale prevede una crescita di oltre il 5% e giustifica tale previsione con la ripresa dell'economia e la relativa evoluzione positiva del bilancio federale.

Si presume una crescita debole per quanto riguarda le entrate derivanti dall'imposizione delle imprese. La crescita media annua è del 2%. Fino a poco tempo fa i tassi di crescita erano nettamente più alti. Tuttavia, in particolare il duplice apprezzamento del franco (nel 2011 e nel 2015) e il crescente numero di afflusso di

migranti hanno comportato una revisione al ribasso. Allo stato attuale, il contributo diretto delle imprese alle entrate federali (imposta sull'utile) si attesta lievemente al di sopra del 13%. La metà delle entrate proviene dalle imprese soggette a regime fiscale speciale. Il Consiglio federale stima che le entrate derivanti dall'imposta sull'utile nel 2020 ammonteranno a 9,9 miliardi di franchi; il contributo fiscale diretto delle aziende sottoposte a statuti fiscali speciali sarebbe quindi di circa 5 miliardi di franchi. Nell'ambito della Riforma dell'imposizione delle imprese III, il regime fiscale speciale sarà soppresso. L'obiettivo è quello di mantenere le imprese interessate in Svizzera attraverso lo sviluppo supplementare dell'imposizione delle imprese e di conservare il gettito fiscale (elevato) ad esse correlato.

L'evoluzione dell'IVA segue quella dell'economia. Fino al 2020 non si prevedono modifiche delle aliquote fiscali. Il finanziamento supplementare dell'assicurazione per l'invalidità pari a 0,4 punti percentuali che scadrà a dicembre 2017 deve essere trasferito senza soluzione di continuità ad altri compiti. 0,1 punti percentuali sono già riservati all'infrastruttura ferroviaria (progetto FAIF). I restanti 0,3 punti percentuali dovrebbero essere trasferiti all'AVS. Affinché la quota IVA possa essere garantita, la popolazione dovrà esprimersi nel 2017 sulla votazione relativa alla riforma «Previdenza vecchiaia 2020».

Grafico 3

Evoluzione delle spese per gruppi di compiti
▸ In milioni di franchi

P: Preventivo PF: Piano finanziario	P 2016	P 2017	Δ in % 16-17	PF 2018	PF 2019	PF 2020	ø Δ in % 16-20
Uscite ordinarie	**67 229**	**69 412**	**3,2**	**72 389**	**75 368**	**76 776**	**3,4**
Previdenza sociale	22 455	23 656	5,3	24 260	24 781	25 183	2,9
Finanze e imposte	9 314	9 578	2,8	9 623	10 868	11 200	4,7
Trasporti	9 234	9 214	-0,2	10 321	10 578	10 832	4,1
Formazione e ricerca	7 392	7 617	3,1	7 824	8 053	8 215	2,7
Difesa nazionale	4 684	4 765	1,7	5 032	5 319	5 618	4,6
Relazioni con l'estero	3 627	3 998	10,2	3 749	3 814	3 802	1,2
Agricoltura e alimentazione	3 704	3 594	-3,0	3 583	3 570	3 570	-0,9
Altri gruppi di compiti	6 820	6 989	2,5	7 998	8 384	8 357	5,2

Fonte: Amministrazione federale delle finanze
www.economiesuisse.ch

→

L'importante riforma «Previdenza vecchiaia 2020» interessa la Confederazione a livello finanziario soprattutto nel settore dell'AVS. Inizialmente la Confederazione e l'AVS avrebbero dovuto essere separati dal punto di vista finanziario, cosa alla quale si è rinunciato a favore dell'AVS. La procedura di consultazione parlamentare minaccia di attribuire alla Confederazione significativi oneri supplementari. Le spese sarebbero sostenute da altri settori di compiti, presso i quali le spese supplementari per l'AVS sarebbero compensate da risparmi.

Elevati oneri supplementari per la Confederazione dovuti alla riforma dell'AVS

La riforma «Previdenza vecchiaia 2020» non è ancora stata approvata dal Parlamento. L'attività rientra nell'ambito della procedura di appianamento delle divergenze. Il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno preso decisioni in merito all'AVS che acuiscono ulteriormente i suoi problemi finanziari. Inoltre, anche la Confederazione rischia di doversi fare carico di un'enorme quantità di oneri supplementari.

Attualmente la Confederazione finanzia il 19,55% delle spese annuali dell'AVS. Un quarto di tale importo viene finanziato in modo speciale facendo ricorso ai proventi delle imposte sull'alcol e sul tabacco e ad una quota federale sul cosiddetto percento demografico. Si tratta di un punto percentuale IVA che la Confederazione riscuote dal

1999 a favore dell'AVS. L'83% dei proventi di questo punto percentuale è destinato direttamente all'AVS e il 17% alla Confederazione per il finanziamento del contributo AVS.

Nella riforma «Previdenza vecchiaia 2020», il Consiglio federale propone di semplificare i flussi finanziari tra l'AVS e le finanze federali. A tale scopo, la quota federale del 17% sul percento IVA dovrebbe venir meno. L'AVS beneficerebbe nuovamente della totalità delle entrate del percento demografico. Per compensare la perdita della quota federale, è stata pianificata la riduzione del contributo federale dal 19,55% al 18%.

Durante la procedura di consultazione, il Parlamento ha approvato la soppressione della quota federale sul percento demografico. La Confederazione subisce così una perdita sulle entrate di circa 600 milioni di franchi. Il Parlamento ha tuttavia rifiutato la riduzione compensativa del contributo federale. Il Consiglio degli Stati ritiene che tale contributo debba continuare ad essere pari al 19,55%, mentre il Consiglio nazionale vorrebbe addirittura portarlo al 20%. Ciò comporterebbe un ulteriore onere supplementare pari a 270 milioni di franchi.

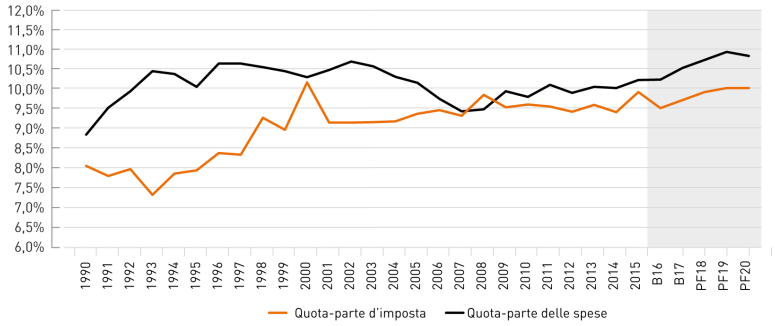
Un altro onere aggiuntivo deriva dal potenziamento delle prestazioni dell'AVS deciso dal Consiglio degli Stati. Le nuove rendite dovrebbero essere aumentate di 70 franchi al mese e il cosiddetto tetto della rendita per i coniugi dovrebbe essere portato dal 150% al 155% della rendita massima. Queste misure aumentano le spese dell'AVS (nel tempo la spesa è destinata a salire oltre i 2 miliardi di franchi) e comportano quindi spese supplementari comprese tra i 280 e i 400 milioni di franchi anche per la Confederazione. Considerando nel complesso tutti gli oneri supplementari, la Confederazione potrebbe presto spendere 1 miliardo di franchi in più per l'AVS.

Il contributo per l'AVS della Confederazione è stabilito dalla legge. Nell'ambito delle discussioni del preventivo, il Parlamento deve decidere l'importo del pagamento corrispondente. La spesa è quindi fortemente vincolata. Eventuali modifiche sono possibili solo previo adeguamento legislativo. A causa dello sviluppo demografico, le spese della Confederazione dovute all'AVS aumenteranno nei prossimi anni in modo spropositato, anche in assenza di un potenziamento delle prestazioni e di un adeguamento del regime contributivo. Le spese legalmente poco vincolate verranno soppiantate da tale aumento. Il Consiglio federale quantifica l'entità della soppressione entro il 2030 in 1,4 miliardi di franchi. Tra le spese legalmente poco vincolate rientrano ad esempio quelle nei settori formazione e ricerca, agricoltura, aiuto allo sviluppo e difesa, che rischiano di ricevere meno mezzi.

Grafico 4

Quota-parte d'imposta e quota-parte delle spese della Confederazione dal 1990 al 2020

▸ Evoluzione in %



Fonte: Amministrazione federale delle finanze
www.economiesuisse.ch

Il programma di stabilizzazione 2017-2019

Il programma di stabilizzazione 2017-2019 costituisce un elemento imprescindibile per la compensazione del budget. I tagli incrementerebbero ancora una volta la necessità di intervenire soprattutto negli anni 2018-2019. Il Consiglio federale ha già annunciato un ulteriore pacchetto di misure.

Obiettivo: riduzione delle uscite fino a 1 miliardo di franchi all'anno

Alfine di garantire la compensazione del budget, il Consiglio federale ha approvato un programma di stabilizzazione. Attualmente, il Parlamento sta esaminando il programma. Le deliberazioni nell'ambito del Consiglio degli Stati sono ultimate, quelle del Consiglio nazionale sono previste per la sessione invernale.

Il programma di stabilizzazione è finalizzato alla realizzazione di uno sgravio delle finanze federali attraverso una riduzione delle uscite fino a 1 miliardo di franchi. Le misure riguardano tutti i settori di compiti principali, ivi compresa l'amministrazione federale. (Per i dettagli si veda il dossierpolitica di aprile 2016) Il Consiglio federale ha programmato gli sgravi, contenuti sia nel preventivo 2017, sia nel piano finanziario.

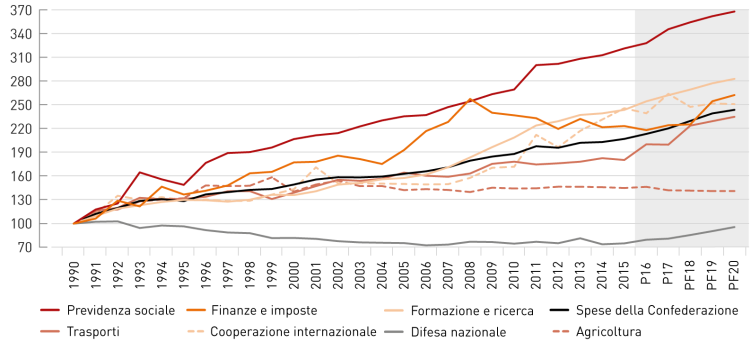
Nelle procedure di consultazione tenutesi finora, diverse misure sono risultate controverse. Le maggiori correzioni sono state effettuate nei settori della formazione e della ricerca (settore FRI), dell'agricoltura e della previdenza sociale. In tutti i casi gli sgravi sono stati ridotti o completamente eliminati. La Commissione del Consiglio nazionale (CdF-N) ha invece aumentato le misure per l'amministrazione federale e la cooperazione internazionale rispettivamente di 100 milioni di franchi per gli anni 2018-2019. In base allo stato attuale delle procedure di consultazione, il programma di stabilizzazione per l'anno 2017 resta inferiore agli obiettivi per circa 140 milioni di franchi rispetto alle direttive.

Se il Consiglio degli Stati dovesse imporre le proprie decisioni, il divario aumenterà ulteriormente (275 milioni) negli anni 2018 e 2019. Nella versione del CdF-N, il programma 2018 corrisponde a grandi linee a quello del Consiglio federale in termini di volume. Quello del 2019 è leggermente superiore. Se il programma di stabilizzazione non dovesse essere attuato completamente, potrebbe aumentare ancora una volta la necessità di intervenire soprattutto negli anni 2018 e 2019. I disavanzi di questi anni includono nel piano finanziario gli sgravi del programma di stabilizzazione. Se non è possibile ottenere gli sgravi, i disavanzi aumentano. Nel preventivo la compensazione del budget può ancora essere raggiunta, in particolare se il Parlamento decide di iscrivere una parte delle spese nel settore dell'asilo come fabbisogno finanziario eccezionale. In caso contrario, sono necessarie ulteriori correzioni.

Alfine di eliminare i disavanzi negli anni 2018-2019, il Consiglio federale ha annunciato ulteriori misure per il prossimo anno.

Grafico 5

Uscite della Confederazione dal 1990 al 2020
Evoluzione indicizzata (1990 = 100)



Fonte: Amministrazione federale delle finanze
www.economiesuisse.ch

In passato, la Confederazione ha sempre sostenuto uscite straordinarie. La legge consente questo tipo di spese in caso di eventi eccezionali che sfuggono al controllo. Una norma garantisce che il freno all'indebitamento venga rispettato anche in una situazione di questo tipo. L'ultima volta in cui sono state sostenute uscite straordinarie risale al 2011.

Le spese nel settore dell'asilo come uscite straordinarie

Il Consiglio federale propone di iscrivere una parte delle spese straordinarie 2017 nel settore dell'asilo non nel bilancio ordinario, bensì in quello straordinario. Su un importo pari a 850 milioni di franchi tale quota corrisponderebbe a 400 milioni di franchi, quindi quasi la metà delle spese supplementari nel settore dell'asilo.

A sostegno della propria proposta, il Consiglio federale adduce che il numero dei richiedenti l'asilo sia significativamente aumentato nell'ultimo periodo. Il numero delle richieste è aumentato da circa 24'000 del 2014 a 40'000 nel 2015. Nel preventivo 2016 sono state considerate 45'000 richieste. Attualmente le stime presuppongono un valore inferiore pari a circa 30'000 richieste. Le spese del preventivo 2017 si basano sull'ipotesi di 33'000 nuove richieste. Il gran numero di procedure d'asilo in corso ha conseguenze finanziarie per i cantoni e la Confederazione. Quest'ultima vede soprattutto aumentare gli indennizzi ai Cantoni (forfait globali).

Secondo il Consiglio federale, la forte crescita del numero di domande costituisce un evento eccezionale e non influenzabile da parte della Confederazione, per il quale la legge sulle finanze prevede una soluzione speciale da applicare al freno all'indebitamento. All'adozione del preventivo, l'Assemblea federale può adattare il limite di spesa previsto dal freno all'indebitamento e aumentarlo in ragione dei bisogni finanziari eccezionali. Ciò permette di assorbire gli eventi straordinari (ad esempio catastrofi naturali, gravi recessioni, risanamento di vecchi oneri) senza che le spese ordinarie ne soffrano o subiscano tagli e di garantire una certa continuità nell'esecuzione dei compiti.

Le spese straordinarie sono attribuite a un conto d'ammortamento separato dal conto dello Stato, sul quale sono pure accreditate le entrate straordinarie. Ogni scoperto del conto d'ammortamento dev'essere compensato negli anni successivi, come esige la regola che completa il freno all'indebitamento in vigore dal 2010. Questa regola impedisce il finanziamento a lungo termine delle spese straordinarie mediante nuovi debiti. Un aumento del debito pubblico nonostante il freno all'indebitamento non è quindi possibile. Attualmente, il saldo del conto

d'ammortamento è positivo e raggiunge i 2,1 miliardi di franchi.

Le spese straordinarie devono essere approvate dal Parlamento analogamente a quelle ordinarie. In passato, le decisioni a favore di un fabbisogno finanziario eccezionale sono state prese ad esempio in relazione all'introduzione della NPC (picchi di registrazione dovuti al sovrapporsi del vecchio e del nuovo sistema), durante la ricapitalizzazione di UBS e già una volta nel settore dell'asilo e dei rifugiati (2008). L'ultima volta che la Confederazione ha approvato un fabbisogno finanziario eccezionale è stato nel 2011 (contributo per il risanamento della cassa pensioni delle FFS e primo deposito nel fondo infrastrutturale).

Commenti e posizione di economiesuisse

È determinante che il preventivo 2017 sia approvato nel rispetto delle direttive del freno all'indebitamento. La legge consente le spese straordinarie. L'economia respinge ogni alleggerimento o adeguamento del freno all'indebitamento.

Rispettare il freno all'indebitamento

Quest'anno la strada per raggiungere un preventivo corretto potrebbe essere tutt'altro che semplice. Ciò che è certo è che alla fine soddisferà le direttive. Questo è quanto richiesto dalla legge e si presume che il Parlamento rispetti le disposizioni legislative. Il risultato sarà simile a quello verificatosi negli ultimi anni: un risultato atteso non molto distante dal pareggio di bilancio. Il percorso per raggiungere tale obiettivo, però, quest'anno potrebbe essere più difficile.

Con ogni probabilità il Parlamento non approverà integralmente le misure del programma di stabilizzazione e adeguerà puntualmente il preventivo, che comprende tutte le misure, alfine di aumentare i mezzi supplementari. Questo potrebbe essere il caso soprattutto del settore della formazione e della ricerca o dell'agricoltura. Se gli aumenti restano tra 100 e i 150 milioni di franchi, tale è la differenza che può ancora essere pianificata, il preventivo potrebbe aumentare e resta da vedere come il Parlamento affronterà la questione del fabbisogno finanziario straordinario previsto dal Consiglio federale nel settore dell'asilo. Se il Parlamento accetta la proposta del Consiglio federale, il budget potrebbe essere approvato senza intoppi nonostante i tagli del programma di stabilizzazione. Se invece il Parlamento non accetta è tenuto a spiegare in che modo le uscite supplementari complessive nel settore dell'asilo saranno integrate in un budget che non permette alcun margine di manovra. È probabile che il Parlamento approvi solo la metà degli 850 milioni di franchi previsti dal Consiglio federale per le uscite nel settore dell'asilo, supponendo che arrivino meno richieste di asilo. Tuttavia, nel caso in cui il numero delle richieste dovesse essere effettivamente più alto e fossero necessarie uscite supplementari, esse potrebbero ancora essere approvate successivamente come credito aggiuntivo o, in caso di necessità, come fabbisogno finanziario eccezionale; la legge lascia aperte le diverse opzioni. In alternativa potrebbero essere approvate anche solo le spese supplementari nel settore dell'asilo pari ad esempio a 600 milioni di franchi, il che ridurrebbe di conseguenza l'ammontare del fabbisogno finanziario eccezionale.

La risposta alla domanda se nella situazione attuale sia possibile iscrivere come fabbisogno finanziario eccezionale una parte delle spese supplementari nel settore dell'asilo è in fin dei conti di natura politica. La legge prevede tale possibilità. Nel messaggio sul freno all'indebitamento, il settore dell'asilo à menzionato come «eventualità non gestibile che richiede un regime particolare», vale a dire un'eccezione alla regola del freno all'indebitamento. In relazione alle uscite nel settore dell'asilo, si è già fatto ricorso al fabbisogno finanziario eccezionale. La procedura non costituirebbe pertanto un precedente. La norma complementare al freno all'indebitamento del 2010 garantisce che le spese straordinarie non possano eludere il freno all'indebitamento. È di prioritaria importanza, anche per l'economia, che il freno all'indebitamento, che rappresenta per la Svizzera un fattore di successo senza precedenti in ambito di politica budgetaria, venga completamente rispettato. L'economia respinge ogni forma di alleggerimento o di adeguamento del freno all'indebitamento. Se i margini di manovra legalmente concessi vengano sfruttati in modo efficace è una domanda alla quale deve rispondere la politica ponderando le

alternative d'intervento.

La politica non ha ancora compreso pienamente la portata dei cambiamenti nella situazione delle finanze federali. Il bilancio della Confederazione è sottoposto a un eccessivo carico strutturale sul quale è necessario operare uno sgravio. La crescita automatica delle già elevate spese vincolate contribuisce in larga parte alla notevole riduzione dei margini di manovra finanziari. Pertanto, è indispensabile evitare nuovi oneri supplementari e spese vincolate.

Sovraccarico strutturale del budget federale

In primavera, economiesuisse ha approfondito la questione dell'evoluzione a medio termine. Restiamo del parere che vi sia necessità di intervenire. Fino al 2020, ossia nell'intervallo di tempo attualmente preso in esame, il bilancio federale è sottoposto a un eccessivo carico strutturale sul quale è necessario operare degli sgravi sotto il profilo delle spese. Questa problematica è venuta alla luce da quasi due anni, ossia da quando, nell'inverno del 2015, è risultato evidente che le previsioni a medio termine sull'andamento delle entrate fossero assolutamente eccessive e che dovessero quindi essere corrette al ribasso. Il Consiglio federale ha apportato delle rapide correzioni relative alle spese, approvando ad esempio il citato programma di stabilizzazione 2017-2019. Tuttavia, la politica finora non ha ancora compreso pienamente la portata dei cambiamenti nella situazione delle finanze federali. Non si spiegano altrimenti le decisioni relative a spese rilevanti e consistenti, assunte negli ultimi tempi: dal settore dei trasporti, all'esercito, fino alle politiche sociali, in tutti gli ambiti il Parlamento ha superato i limiti finanziari dettati dal Consiglio federale, talvolta in misura considerevole. Un caso emblematico è quello della riforma «Previdenza vecchiaia 2020» che, stando alle decisioni finora espresse dal Parlamento, prevede di far gravare sulla Confederazione oneri supplementari fino a 1 miliardo di franchi. Si tratterebbe di spese supplementari annuali, fortemente vincolate dal punto di vista legislativo, difficili da ridurre nell'ambito di programmi di sgravio, e che andrebbero a sostituire altre spese meno vincolate sotto l'aspetto legislativo. Questo rafforzerebbe ulteriormente un processo dannoso per i conti pubblici, e di conseguenza per l'intera politica federale.

Stando alle stime attuali, affinché il bilancio della Confederazione possa rispettare le direttive del freno all'indebitamento, è necessario diminuire di 2 miliardi di franchi gli oneri supplementari previsti dal piano finanziario, pari a 9,5 miliardi di franchi, entro il 2020. L'incremento delle spese resterebbe comunque leggermente superiore ai 7 miliardi di franchi. Un aumento di questa portata (pari al 10% in quattro anni o al 2,4% annuo), per un bilancio complessivo di 70 miliardi di franchi rappresenta pur sempre una quota considerevole, soprattutto in un periodo già di per sé problematico dal punto di vista della politica finanziaria. È tuttavia evidente che tale incremento non è distribuito equamente. Le spese vincolate dal punto di vista legislativo hanno la priorità: in particolare parliamo delle spese legate alla previdenza sociale e ai settori delle finanze, delle imposte e dei trasporti. Nel caso dei trasporti, così come pure per l'esercito, il Parlamento ha dato una priorità politica. È però soprattutto la previdenza sociale a registrare un forte incremento delle spese, conseguente al notevole aumento dei costi di diversi settori parziali, e a tale incremento ha contribuito in larga parte anche la Confederazione mediante disposizioni legislative. Questo è il problema principale delle spese vincolate: in virtù di una sorta di pilota automatico legislativo, in certi casi assumono una tendenza crescente a lungo termine, anche se poi in un determinato momento o per un certo periodo le priorità politiche potrebbero essere altre. In altre parole, maggiori sono le spese vincolate, più è difficile dedicarsi a problematiche politiche cruciali, che riguardano compiti le cui spese non sono fortemente vincolate sotto il profilo legislativo. Riguardo alla

problematica delle spese vincolate, economiesuisse si è espressa dettagliatamente in primavera.

Il freno all'indebitamento obbliga a mantenere un equilibrio tra le entrate e le uscite sul lungo termine. Il Parlamento, rispetto al bilancio dei prossimi anni, deve però ancora rispettare questo primo, basilare dovere dettato dalla Costituzione federale. Per ottenere un bilancio federale equilibrato è essenziale approvare rapidamente il programma di stabilizzazione, nella misura prevista di 1 miliardo di franchi, adottare una riforma «Previdenza vecchiaia 2020» che non includa il potenziamento delle prestazioni dell'AVS e altri consistenti oneri supplementari per la Confederazione e rinunciare fondamentalmente a nuovi compiti o a intensificare i compiti dello Stato, almeno fino al 2020. Se necessario, è possibile aggiungere alla lista anche il sostegno di un ulteriore programma di stabilizzazione.

→ **La riforma dell'imposizione delle imprese III comporta oneri supplementari per la Confederazione, poiché quest'ultima deve supportare finanziariamente i Cantoni nello sviluppo ulteriore del sistema di imposizione delle imprese. Senza questo supporto i Cantoni verrebbero abbandonati al loro destino. A causa di dinamiche internazionali essi devono adeguare la loro imposizione delle imprese, e i costi di questo adeguamento non sono trascurabili, ma comunque proporzionati. Grazie alla riforma dell'imposizione delle imprese III la Svizzera disporrà di un'imposizione delle imprese in grado di attrarre le aziende e di garantire ottime prospettive future.**

I costi della riforma dell'imposizione delle imprese III sono proporzionati allo scopo perseguito

Ancora due parole sulla riforma dell'imposizione delle imprese III. È vero che questo progetto comporterà, a partire dal 2019, spese supplementari per la Confederazione fino a 1,3 miliardi di franchi. Si tratterà di oneri supplementari legati al fatto che la Confederazione supporterà i Cantoni nella riorganizzazione dei loro sistemi fiscali, concedendo un aumento della quota dei Cantoni sull'imposta federale diretta. La riforma però non comporterà una diminuzione delle entrate degna di nota per la Confederazione. Il Parlamento ha di fatto rinunciato a tutti i miglioramenti fiscali discussi nel progetto, con la sola eccezione dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi, raccomandata pure dalla Commissione europea. Per la Confederazione, l'imposta sull'utile con deduzione degli interessi costerà 40 milioni nel 2019 e 140 milioni nel 2020.arlement a en effet renoncé à toutes les améliorations fiscales discutées en amont du projet, à la seule exception de l'impôt sur le bénéfice avec déduction des intérêts, désormais aussi recommandé par la Commission européenne. Pour la Confédération, l'impôt sur le bénéfice avec déduction des intérêts coûtera 40 millions en 2019 et 140 millions en 2020. Spese di questa portata sono nella norma, e vengono inoltre compensate dall'aumento delle entrate, che la Confederazione registrerà a seguito della soppressione di due statuti fiscali speciali a livello federale (quello delle società principali e la Swiss Finance Branch). Se i Cantoni riusciranno a mantenere la loro attrattività sviluppando ulteriormente i loro sistemi fiscali, la Confederazione sarà la prima a guadagnare da questi sforzi. Tutte le imprese infatti sono soggette a imposte federali: è così ora e così resterà in futuro. La riforma dell'imposizione delle imprese III mira proprio a creare il quadro che favorirà questo sviluppo nei Cantoni. In caso di fallimento della riforma, ai Cantoni verrebbero a mancare i fondamenti di politica finanziaria e, soprattutto, la perequazione finanziaria nazionale (NPC) non comprenderebbe gli irrinunciabili adeguamenti delle situazioni di partenza. In sostanza i Cantoni verrebbero piantati in asso anche dalla Confederazione da un punto di vista finanziario, e in tali condizioni, è alquanto improbabile che si riesca a sviluppare ulteriormente l'imposizione delle imprese svizzere in modo efficace. Le entrate fiscali sarebbero messe a rischio, entrate fiscali importanti per la Confederazione e necessarie per il finanziamento di servizi statali più ampi, che vengono richiesti e promossi proprio da quei gruppi di persone che portano avanti il referendum contro

la Riforma dell'imposizione delle imprese III. Vi sono tutti gli elementi per pensare che la Svizzera, con la Riforma dell'imposizione delle imprese III, possa garantirsi un nuovo sistema dell'imposizione delle imprese sostenibile e in grado di garantire ottime prospettive future. Il prezzo che la Confederazione, come pure i Cantoni e i Comuni dovranno pagare per ottenere un sistema di questo tipo non è certo trascurabile, ma assolutamente proporzionato. Se il progetto andrà in porto – ossia se verrà accettato in votazione il 12 febbraio 2017 -, il costo sarà tutto sommato irrisorio.