



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

PIANO FINANZIARIO DI LEGISLATURA 2021-2023

21

23

ALLEGATO AL MESSAGGIO SUL
PROGRAMMA DI LEGISLATURA
2019-2023

RAPPORTO

COLOFONE

REDAZIONE

Amministrazione federale delle finanze

Internet: www.efv.admin.ch

DISTRIBUZIONE

UFCL, Vendita di pubblicazioni federali, CH-3003 Berna

www.pubblicazionifederali.admin.ch

N. 601.202.20i

20.016

**MESSAGGIO SUL
PROGRAMMA DI LEGISLATURA 2019-2023**

del 29 gennaio 2020

Allegato 2

Piano finanziario di legislatura 2021-2023

SIMBOLI E ABBREVIAZIONI

Nelle tabelle del presente messaggio sono stati utilizzati i simboli e le abbreviazioni elencati di seguito:

-	dato pari a 0 o nessun valore
n.a.	non attestato
n.q.	non quantificabile
CHF	franchi svizzeri
Mio.	milione / milioni
Mia.	miliardo / miliardi
In %	in percento
Δ	differenza
\emptyset	media
>	superiore a
<	inferiore a
C	consuntivo
P	preventivo
PF	piano finanziario
PFL	piano finanziario di legislatura
S	stima
FTE	equivalente in posti a tempo pieno («Full Time Equivalent»)
GP	gruppo / gruppi di prestazioni

INDICE

A	RAPPORTO SUL PIANO FINANZIARIO DI LEGISLATURA 2021-2023	7
	LE CIFRE IN SINTESI	9
	COMPENDIO	11
1	SITUAZIONE INIZIALE	13
	11 RETROSPETTIVA E PROSPETTIVE DELLA POLITICA FINANZIARIA	13
	12 IPOTESI SULL'EVOLUZIONE ECONOMICA	15
	13 DIFFERENZE RISPETTO AL PIANO FINANZIARIO DEL 21 AGOSTO 2019	17
B	PIANO FINANZIARIO DI LEGISLATURA 2021-2023	19
1	RISULTATO SECONDO IL FRENO ALL'INDEBITAMENTO	21
2	EVOLUZIONE DEL BILANCIO	23
	21 EVOLUZIONE DELLE ENTRATE	23
	22 EVOLUZIONE DELLE USCITE SECONDO SETTORI DI COMPITI	27
	1 PREMESSE ISTITUZIONALI E FINANZIARIE	28
	2 RELAZIONI CON L'ESTERO - COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	30
	3 SICUREZZA	32
	4 EDUCAZIONE E RICERCA	34
	5 CULTURA E TEMPO LIBERO	36
	6 SANITÀ	38
	7 PREVIDENZA SOCIALE	39
	8 TRASPORTI	42
	9 AMBIENTE E ASSETTO DEL TERRITORIO	44
	10 AGRICOLTURA E ALIMENTAZIONE	46
	11 ECONOMIA	48
	12 FINANZE E IMPOSTE	50
	23 RISORSE AMMINISTRATIVE	52
	24 POSSIBILI ONERI SUPPLEMENTARI	54
3	TABELLE DETTAGLIATE RELATIVE AL PIANO FINANZIARIO DI LEGISLATURA 2021-2023	59
	31 CONTO DI FINANZIAMENTO	59
	32 CONTO ECONOMICO	60
	33 CONTO DEGLI INVESTIMENTI	61
	34 DIRETTIVE DEL FRENO ALL'INDEBITAMENTO	62
	35 EVOLUZIONE DEL DEBITO DELLA CONFEDERAZIONE	63
	36 INDICATORI DELLA CONFEDERAZIONE	64

C	PROSPETTIVE A MEDIO TERMINE	65
1	PRIORITÀ DI POLITICA FINANZIARIA 2020-2028	67
11	PRIORITÀ DI POLITICA FISCALE	68
12	PRIORITÀ DI POLITICA IN MATERIA DI USCITE	71
D	PROSPETTIVE A LUNGO TERMINE	73
1	TENDENZE LEGATE ALL'INVECCHIAMENTO E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE FINO AL 2050	75
2	PROIEZIONI DELLE USCITE NEL SETTORE DELLA SANITÀ	81

LE CIFRE IN SINTESI

LE CIFRE IN SINTESI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Conto di finanziamento								
Entrate ordinarie	73 512	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
Uscite ordinarie	70 574	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
Risultato ordinario dei finanziamenti	2 938	1 222	344		891	630	220	
Entrate straordinarie	90	-	-		-	-	-	
Uscite straordinarie	-	-	-		-	-	-	
Risultato dei finanziamenti	3 029	1 222	344		891	630	220	
Freno all'indebitamento								
Uscite massime ammesse	73 145	73 262	75 742	3,4	77 278	79 903	81 019	2,5
Eccedenza strutturale (+) / Deficit strutturale (-)	2 571	928	419		1 045	710	220	
Conto economico								
Ricavi operativi	71 817	71 898	73 972	2,9	75 475	78 154	79 333	2,5
Spese operative	67 698	70 300	73 469	4,5	74 337	77 466	79 313	3,1
Risultato operativo	4 119	1 598	504		1 138	689	20	
Risultato finanziario	-818	-762	-672		-559	-542	-458	
Risultato da partecipazioni	2 400	1 641	1 561		1 411	1 451	1 481	
Risultato annuale	5 701	2 477	1 393		1 990	1 598	1 043	
Conto degli investimenti								
Entrate per investimenti	1 270	694	745	7,3	713	722	730	1,3
Uscite per investimenti	10 921	11 119	11 386	2,4	11 409	11 574	11 562	1,0
Saldo conto degli investimenti ordinario	-9 652	-10 425	-10 642		-10 696	-10 852	-10 831	
Entrate straordinarie per investimenti	0	-	-		-	-	-	
Uscite straordinarie per investimenti	-	-	-		-	-	-	
Saldo conto degli investimenti	-9 651	-10 425	-10 642		-10 696	-10 852	-10 831	
Indicatori								
Quota delle uscite in %	10,2	10,3	10,5		10,4	10,6	10,5	
Aliquota d'imposizione in %	9,9	9,8	9,9		9,9	10,1	9,9	
Tasso d'indebitamento lordo in %	14,4	13,7	13,0		12,8	12,4	11,8	
Indicatori economici								
Crescita del prodotto interno lordo reale in %	2,5	2,0	1,7		1,7	1,7	1,7	
Crescita del prodotto interno lordo nominale in %	3,2	2,7	2,3		2,3	2,5	2,7	
Rincarico, indice naz. prezzi al consumo (IPC) in %	0,9	0,8	0,6		0,6	0,8	1,0	
Tassi d'inter. a lungo termine in % (media annua)	0,0	0,4	-0,1		-0,3	0,1	0,6	
Tassi d'inter. a breve termine in % (media annua)	-0,7	-0,6	-0,8		-0,7	-0,3	0,1	
Corso del cambio USD/CHF (media annua)	0,98	0,95	1,00		1,00	1,00	1,00	
Corso del cambio EUR/CHF (media annua)	1,15	1,15	1,15		1,15	1,15	1,15	

Nota: preventivo 2019 secondo DF del 13.12.2018 e preventivo 2020 secondo DF del 12.12.2019. Gli indicatori sono calcolati sulla base della stima del PIL del 17.9.2019 (cfr. parte A n. 12).

COMPENDIO

Il piano finanziario di legislatura 2021-2023 prevede eccedenze strutturali per tutti e tre gli anni. Le direttive del freno all'indebitamento, che servono da punto di riferimento per il piano finanziario di legislatura, sono soddisfatte. Tuttavia, vi è grande incertezza sulla futura evoluzione del bilancio.

Il presente piano finanziario di legislatura 2021-2023 si basa sulle cifre aggiornate del piano finanziario 2021-2023 del 21 agosto 2019. Il Consiglio federale ha approvato le cifre del piano finanziario di legislatura il 6 novembre 2019. Fino ad allora è stato tenuto conto delle decisioni rilevanti di Consiglio federale e Parlamento come pure delle ripercussioni della stima delle entrate per il 2019 (proiezioni aggiornate a fine settembre). In seguito sono stati attuate solo le decisioni del Parlamento concernenti il preventivo 2020.

Gli *indicatori economici* sono stati fissati a fine settembre 2019. La base è costituita dalle previsioni congiunturali del 17 settembre 2019 elaborate dal gruppo di esperti della Confederazione per il biennio 2019/2020. Per gli anni successivi gli indicatori si fondano sull'ipotesi che la crescita economica seguirà il trend dell'1,7 per cento e che il rincaro raggiungerà l'1 per cento entro il 2023. I tassi d'interesse a breve e a lungo termine tornano a valori positivi solo nel 2022 e 2023.

Il *piano finanziario di legislatura 2021-2023* prevede eccedenze strutturali per tutto il periodo considerato. Nel 2021 il margine di manovra secondo il principio del freno all'indebitamento raggiunge il picco di 1,0 miliardi e in seguito cala per effetto delle minori entrate dovute alla soppressione dei dazi industriali (2022: -540 mio.) e alla riforma dell'imposizione delle coppie e delle famiglie per eliminare la penalizzazione del matrimonio (2023: -1,2 mia. netti). Nel 2023 il bilancio è ancora in equilibrio, ma il margine è risicato.

Nella sessione invernale del 2019 le Camere federali hanno rinviato la *riforma dell'imposizione delle coppie e delle famiglie* al Consiglio federale. Di conseguenza, l'attuazione di tale riforma durante la legislatura in corso è improbabile, ma non può essere del tutto esclusa. Non è stato possibile tenere conto del rinvio nelle cifre del presente piano finanziario di legislatura 2021-2023. Se la riforma non venisse realizzata, nel 2023 il margine di manovra aumenterebbe sensibilmente.

PIANO FINANZIARIO DI LEGISLATURA, PRIORITÀ DI POLITICA FINANZIARIA E PROSPETTIVE A LUNGO TERMINE

La **pianificazione finanziaria pluriennale è lo strumento principale di Consiglio federale e Parlamento per la pianificazione della politica finanziaria. L'obiettivo è assicurare una stretta connessione tra politica reale e politica finanziaria. Il piano finanziario viene aggiornato all'inizio di ogni legislatura. Il piano finanziario di legislatura è allegato al programma di legislatura e indica il fabbisogno finanziario per la legislatura e come si prevede di coprirlo.**

Il **rapporto sul piano finanziario di legislatura comprende il piano finanziario di legislatura (parte A), le prospettive a medio termine con le priorità della politica fiscale del Consiglio federale (parte B) e le prospettive a lungo termine fino al 2050 (parte C). Queste ultime includono gli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.**

L'*incertezza sulla futura evoluzione del bilancio* è elevata. Da un lato, sono in discussione numerosi progetti che nel 2023 peseranno oltre 2,5 miliardi e quindi non potranno essere tutti realizzati. I soli piani di riduzione delle imposte del Parlamento potrebbero gravare sul bilancio per oltre 1 miliardo. Inoltre, nell'ottica attuale vi sono importanti rischi strutturali che potrebbero comportare sensibili perdite di entrate in ambito di imposta sull'utile (piani di riforma dell'OCSE) e di imposta preventiva (inversione di tendenza). Inoltre, in diversi settori si delineano maggiori uscite, segnatamente per la partecipazione della Svizzera a programmi di formazione e di ricerca europei. È chiaro fin da ora che non sarà possibile realizzare tutti i progetti previsti. Pertanto è opportuno mantenere una politica finanziaria prudente.

L'*attesa evoluzione delle entrate* è influenzata principalmente dall'ambiente macroeconomico, ma anche da diverse riforme. Rispetto al preventivo, nel periodo 2019-2023 le entrate aumentano in media del 2,4 per cento all'anno. Sulla base della stima più elevata di settembre per il 2019, la crescita media annua delle entrate è del 2,2 per cento. Al netto delle fratture strutturali dovute alle riforme, l'aumento scende al 2,1 per cento. Quindi le entrate corrette aumentano meno fortemente del PIL nominale (2,4 % all'anno). Ciò si spiega col fatto che, in ambito di imposta preventiva, dal 2021 si prevede solo un'evoluzione nel quadro della crescita economica e in tal modo è possibile compensare la crescita inferiore alla media delle tasse di bollo e dell'imposta sugli oli minerali.

Tra il 2019 e il 2023 le *uscite della Confederazione* aumentano in media del 2,8 per cento all'anno. La forte progressione è dovuta all'attuazione del pacchetto Riforma fiscale e finanziamento dell'AVS (RFFA), secondo cui nel 2020 la quota dei Cantoni sulle entrate dell'imposta federale diretta e i contributi della Confederazione all'AVS aumenteranno di 1,8 miliardi. Nel 2022 sarà verosimilmente attuato il progetto per la stabilizzazione dell'AVS (AVS 21), che prevede tra l'altro un aumento dell'IVA a favore dell'AVS (c. 2 mia.). Le cifre comprendono pure le decisioni finanziarie pluriennali, che il Consiglio federale intende sottoporre al Parlamento per approvazione (messaggio ERI, messaggio concernente la cooperazione internazionale, messaggio sull'esercito, politica agricola 22+, messaggio sulla cultura, credito d'impegno TRV).

Le *prospettive a medio termine fino al 2028* (parte B) includono le priorità di politica fiscale del Consiglio federale. L'Esecutivo intende portare avanti le riforme di politica fiscale per le quali ha già adottato un messaggio o che al contempo sono rilevanti per l'economia nazionale e comportano perdite di entrate limitate. Si tratta dell'imposizione delle coppie e delle famiglie, della soppressione dei dazi industriali e della riforma dell'imposta preventiva. In considerazione della grande incertezza sull'evoluzione dell'imposta sull'utile e dell'imposta preventiva, per il momento il Consiglio federale ha rinunciato a fissare priorità in materia di politica delle uscite per gli anni successivi al 2023.

Le *prospettive a lungo termine fino al 2050* (parte C) mostrano le ripercussioni dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Secondo le proiezioni, dal 2030 occorreranno ulteriori riforme per l'AVS. Inoltre, la pressione prodotta dalle uscite per la sanità mina la sostenibilità delle finanze cantonali. Porre un obiettivo volto a limitare l'aumento delle uscite potrebbe sgravare sensibilmente i Cantoni e l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Per contro, le finanze federali rimangono sostenibili.

1 SITUAZIONE INIZIALE

11 RETROSPETTIVA E PROSPETTIVE DELLA POLITICA FINANZIARIA

Nella legislatura 2015-2019 le uscite federali sono aumentate a un ritmo superiore rispetto all'economia nazionale. Questa evoluzione espansiva prosegue anche nella legislatura 2019-2023. Inoltre, è opportuno mantenere una politica finanziaria prudente, poiché, da un lato, i possibili oneri supplementari complessivi sono molto più elevati del margine di manovra politico-finanziario e, dall'altro, vi è grande incertezza sulla futura evoluzione delle entrate.

EVOLUZIONE ESPANSIVA DAL 2014

Nell'ultima legislatura 2015-2019 l'evoluzione delle finanze federali è stata eccezionalmente favorevole: tra il 2014 e il 2018 le uscite sono cresciute del 2,1 per cento, ovvero di 1,4 miliardi l'anno (ad eccezione del supplemento rete, che nel 2018 è stato integrato nel bilancio federale). Le uscite sono quindi aumentate molto più rapidamente rispetto al PIL nominale, che è cresciuto in media dell'1,5 per cento all'anno.

A crescere maggiormente sono stati i settori di compiti Trasporti (media: 490 mio. l'anno) ed Educazione e ricerca (190 mio. l'anno), ma anche l'assicurazione per la vecchiaia (170 mio. l'anno), la migrazione (170 mio. l'anno) e l'ambiente (170 mio. l'anno). Sono aumentate notevolmente anche le quote dei Cantoni e dell'AVS alle entrate federali (250 mio. l'anno).

Questa evoluzione espansiva delle uscite è stata favorita soprattutto dalla forte progressione dell'imposta federale diretta (media: +1,1 mia. all'anno) e dell'imposta preventiva (+0,5 mia. all'anno). Al contempo, sul fronte delle uscite il calo delle spese a titolo di interessi (-0,2 mia. netti l'anno) ha offerto nuove possibilità di manovra.

POLITICA FISCALE PRUDENTE

Secondo le attuali previsioni, le uscite continueranno a crescere in misura maggiore rispetto all'economia nazionale anche nel periodo 2019-2023 (media annua: 2,8 % contro 2,4 %), soprattutto perché l'entrata in vigore della RFFA determinerà un forte aumento delle uscite a favore dei Cantoni e dell'AVS (2020: +1,8 mia.). A ciò si aggiunge l'aumento dell'IVA di 0,7 punti percentuali destinato a stabilizzare l'AVS (AVS 21; 2022: +2 mia.). Sul fronte delle entrate è attesa una crescita media annua del 2,4 per cento nonostante le consistenti perdite di entrate risultanti dall'abolizione dei dazi industriali (2022: -540 mio.) e dalla riforma dell'imposizione delle coppie e delle famiglie intesa ad eliminare la penalizzazione fiscale del matrimonio (2023: -1,2 mia. netti).

Nella sessione invernale del 2019 le Camere federali hanno rinviato il progetto di riforma dell'imposizione delle coppie e delle famiglie al Consiglio federale. Di conseguenza, l'attuazione di tale riforma durante la legislatura in corso è improbabile, ma non può essere del tutto esclusa. Non è stato possibile tenere conto del rinvio nelle cifre del presente piano finanziario di legislatura 2021-2023. Se la riforma non venisse realizzata, nel 2023 il margine di manovra aumenterebbe sensibilmente.

Occorre tuttavia considerare che nel 2023 i possibili oneri supplementari superano i 2,5 miliardi (cfr. parte B n. 24 Possibili oneri supplementari). Non sarà quindi possibile attuare tutti i progetti previsti. Per garantire una politica finanziaria sostenibile è pertanto necessario definire le priorità dei progetti politici.

Anche sul fronte delle entrate incombono rischi che suggeriscono di adottare una politica finanziaria prudente. Da un lato, si suppone che a medio termine la crescita espansiva delle entrate dall'imposta preventiva si attenuerà e tornerà in linea con la crescita economica; dall'altro, anche la riforma dell'imposizione degli utili prevista dall'OCSE potrebbe determinare ulteriori minori entrate per la Confederazione e i Cantoni (cfr. parte C n. 1 Priorità di politica finanziaria 2020-2028).

12 IPOTESI SULL'EVOLUZIONE ECONOMICA

In seguito al rallentamento congiunturale mondiale e al rafforzamento del franco, nel 2019 la crescita dell'economia svizzera è stata debole. A medio termine la situazione dovrebbe migliorare in modo da permettere alla crescita di tornare a seguire il trend dell'1,7 per cento.

INDICATORI ECONOMICI

	Previsioni giugno					Previsioni settembre				
	S 2019	P 2020	PF 2021	PF 2022	PF 2023	S 2019	S 2020	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023
Variazione in %										
PIL reale	1,2	1,7	1,7	1,7	1,7	0,8	1,7	1,7	1,7	1,7
PIL nominale	1,8	2,3	2,7	2,7	2,7	1,3	2,2	2,3	2,5	2,7
Tasso in %										
Inflazione (IPC)	0,6	0,6	1,0	1,0	1,0	0,5	0,4	0,6	0,8	1,0

PROSPETTIVE ECONOMICHE CONTENUTE

Nel 2019 la controversia commerciale tra Stati Uniti e Cina e le incertezze politiche legate alla Brexit hanno gravato sulla congiuntura globale. Ciò ha frenato le attività d'investimento delle imprese e il commercio mondiale. L'economia svizzera non ha potuto sottrarsi a questa evoluzione ed ha subito anche gli effetti del rafforzamento del franco, per cui nel 2019 la crescita è stata debole.

Anche nel 2020 la congiuntura svizzera si svilupperà solo moderatamente. Sono soprattutto i settori che esportano e sensibili alla congiuntura a risentire della crescita internazionale debole e del rinnovato apprezzamento del franco. Di conseguenza sono attese meno esportazioni di beni e un minore sfruttamento della capacità produttiva industriale. Si prevede una ripresa della congiuntura soltanto dal 2021.

SOSTEGNO FORNITO DAL MERCATO DEL LAVORO

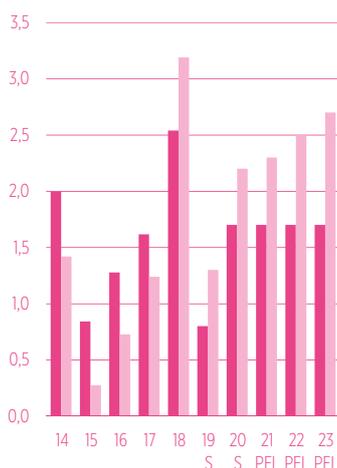
La situazione ancora positiva sul mercato del lavoro sostiene la domanda nazionale e quindi la crescita economica. Nonostante un leggero aumento della disoccupazione negli anni 2020 e 2021, il tasso dei disoccupati dovrebbe rimanere basso. Anche l'occupazione dovrebbe continuare ad aumentare e crescere in maniera solida.

I RISCHI RIMANGONO

L'evoluzione economica continua a essere condizionata dai rischi congiunturali. Nonostante una temporanea attenuazione, non si esclude un'escalation dovuta alla guerra commerciale tra Cina e Stati Uniti e alla Brexit. Le incertezze rimangono anche nei rapporti tra la Svizzera e l'UE in relazione all'accordo istituzionale. Vi è inoltre il rischio che, date le incertezze a livello globale, il franco rimanga sopravvalutato.

EVOLUZIONE DELLA PERFORMANCE ECONOMICA REALE E NOMINALE

In %



- Tasso di variazione del PIL reale
- Tasso di variazione del PIL nominale

Dopo una progressione moderata dell'economia svizzera nel 2019, a medio termine è prevista una congiuntura più dinamica che dovrebbe permettere all'economia di crescere in linea con il suo potenziale.

PREVISIONI DELL'EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA NAZIONALE

Gli indicatori economici si basano sulle stime pubblicate il 17 settembre 2019 dal gruppo di esperti della Confederazione per le previsioni congiunturali, secondo cui la crescita economica passerà dall'attuale 0,8 per cento all'1,7 per cento nel 2020 e il rincaro rimarrà basso. La forte crescita nel 2020 non è dovuta a ragioni congiunturali, ma al fatto che ogni due anni si svolgono grandi eventi sportivi (cfr. riquadro). Se si fa astrazione da quest'effetto ciclico, nel 2019 e 2020 la crescita economica rimane stabile a un livello basso. I tassi d'interesse a breve e a lungo termine potrebbero registrare un lieve calo (rispettivamente 2019: -0,8 %; 2020: -1,1 % e 2019: -0,6 %; 2020: -0,8 %).

Secondo le ipotesi a medio termine formulate dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF), l'economia continuerà a crescere raggiungendo il tasso tendenziale dell'1,7 per cento dal 2021 e il tasso d'inflazione dell'1,0 per cento dal 2023. Per contro, il livello dei tassi d'interesse dovrebbe tornare completamente normale soltanto dopo gli anni del piano finanziario.

IMPATTO DELLE GRANDI MANIFESTAZIONI SPORTIVE SUL PIL

Diverse associazioni sportive internazionali come l'Unione delle Federazioni calcistiche europee (UEFA), la Federazione calcistica internazionale (FIFA) e il Comitato Olimpico Internazionale (CIO) hanno sede in Svizzera. Queste associazioni organizzano grandi manifestazioni sportive internazionali (campionati europei e mondiali di calcio, olimpiadi estive e invernali) che ogni quattro anni generano entrate da licenze e dalla commercializzazione dei diritti. La creazione di valore aggiunto che ne consegue confluisce nel prodotto interno lordo (PIL) della Svizzera.

Gli eventi sportivi si svolgono negli anni pari (ad es. campionato europeo 2020 e Olimpiadi estive 2020), per cui la crescita economica presenta un andamento ciclico. Per il 2018 la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha stimato l'impatto delle grandi manifestazioni sportive sulla crescita economica a circa 0,5 punti percentuali (2,8 % contro 2,3 %).

13 DIFFERENZE RISPETTO AL PIANO FINANZIARIO DEL 21 AGOSTO 2019

Il piano finanziario di legislatura si basa sulle cifre aggiornate del piano finanziario 2021-2023 del 21 agosto 2019. La differenza principale rispetto al piano finanziario di agosto è data dal differimento di un anno della riforma dell'imposizione delle coppie e delle famiglie e ciò sgrava temporaneamente il bilancio nel 2022.

CONFRONTO TRA PIANO FINANZIARIO E PIANO FINANZIARIO DI LEGISLATURA

Mio. CHF	PF 2021 21.8.2019	PF 2022 21.8.2019	PF 2023 21.8.2019	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ assoluta PF 2021/ PFL 2021	Δ assoluta PF 2022/ PFL 2022	Δ assoluta PF 2023/ PFL 2023
Risultato ordinario dei finanziamenti	851	-69	142	891	630	220	40	699	78
Entrate ordinarie	77 614	77 868	79 544	77 124	79 824	81 019	-490	1 956	1 474
Entrate fiscali	73 128	73 287	74 816	72 645	75 328	76 487	-483	2 041	1 671
Imposta federale diretta, persone fisiche	12 740	12 297	12 690	12 825	13 011	12 481	85	714	-209
Imposta federale diretta, persone giuridiche	12 161	12 523	12 896	12 073	12 390	12 736	-88	-133	-160
Imposta preventiva	8 085	8 304	8 528	8 085	8 304	8 528	0	0	0
Tasse di bollo	2 160	2 150	2 140	2 160	2 150	2 140	0	0	0
Imposta sul valore aggiunto	24 230	24 850	25 520	23 990	26 330	27 520	-240	1 480	2 000
Altre imposte sul consumo	8 452	8 371	8 280	8 212	8 351	8 320	-240	-20	40
Diverse entrate fiscali	5 300	4 792	4 762	5 300	4 792	4 762	0	0	0
Regalie e concessioni	930	930	930	930	930	930	0	0	0
Entrate finanziarie	1 065	1 135	1 262	1 059	1 053	1 070	-6	-82	-192
Entrate da partecipazioni	812	812	812	812	812	812	0	0	0
Rimanenti entrate finanziarie	253	324	451	247	242	259	-6	-82	-192
Rimanenti entrate correnti	1 772	1 784	1 792	1 777	1 790	1 801	5	7	9
Entrate per investimenti	719	732	743	713	722	730	-6	-10	-13
Uscite ordinarie	76 763	77 937	79 403	76 233	79 193	80 799	-530	1 256	1 397
Premesse istituzionali e finanziarie	3 257	3 285	3 255	3 252	3 277	3 247	-5	-8	-8
Relazioni con l'estero - Cooperazione internazionale	3 670	3 761	3 868	3 658	3 744	3 851	-11	-17	-17
Sicurezza	6 391	6 458	6 518	6 375	6 434	6 493	-16	-24	-24
Educazione e ricerca	8 254	8 452	8 643	8 226	8 409	8 600	-28	-43	-43
Cultura e tempo libero	575	576	586	573	573	584	-2	-2	-3
Sanità	283	284	285	282	283	284	-1	-1	-1
Previdenza sociale	24 933	25 542	26 339	24 742	27 095	28 323	-190	1 553	1 985
Trasporti	10 557	10 671	10 753	10 385	10 615	10 718	-173	-56	-34
Ambiente e assetto del territorio	1 635	1 650	1 641	1 632	1 646	1 637	-2	-4	-4
Agricoltura e alimentazione	3 663	3 656	3 655	3 651	3 637	3 636	-13	-19	-19
Economia	2 092	2 088	2 085	2 099	2 095	2 092	7	7	7
Finanze e imposte	11 454	11 516	11 775	11 358	11 386	11 333	-97	-130	-442

ENTRATE ORDINARIE

Le stime più importanti per le entrate sono state aggiornate in base alle previsioni congiunturali del 17 settembre 2019 e alle nuove decisioni. Così, le entrate dall'*imposta sul reddito* (imposta federale diretta per persone fisiche) sono state adeguate in seguito alle decisioni che il Parlamento ha preso nella sessione autunnale del 2019. Da un lato, sono state aumentate le deduzioni per la custodia di bambini e la deduzione generale per i figli e ciò grava il bilancio di 280 milioni netti all'anno dal 2022; dall'altro, il Parlamento ha rinviato la riforma dell'imposizione delle coppie e delle famiglie al Consiglio federale, pertanto essa non potrà entrare in vigore prima del 1° gennaio 2022 e quindi comporterà minori entrate soltanto dal 2023, ossia un anno dopo rispetto a quanto ipotizzato in precedenza. Nel 2022 ciò sgraverà le finanze federali di circa 1 miliardo.

L'*imposta sugli utili* (imposta federale diretta per persone giuridiche) è stata corretta al ribasso poiché nel 2019 la crescita è stata più contenuta del previsto. Questo effetto di base si fa sentire anche negli anni del piano finanziario. Il forte incremento dell'*imposta sul valore aggiunto* dal 2022 è una conseguenza del progetto per la stabilizzazione dell'AVS (AVS 21), che da quel momento prevede un aumento delle aliquote di 0,7 punti percentuali. L'adeguamento dell'aliquota non incide sul bilancio dato che le maggiori entrate confluiranno interamente nel Fondo di compensazione dell'AVS.

Nel settore delle *altre imposte sul consumo*, in ambito di imposta sugli oli minerali si è tenuto conto delle misure transitorie nel caso in cui la legge sul CO₂ non possa entrare in vigore il 1° gennaio 2021. Ciò significa che le agevolazioni fiscali per i carburanti biogeni scadranno un po' più tardi (31.12.2021 anziché 31.7.2020) e l'aumento dell'imposta sugli oli minerali per compensare le perdite d'imposta inizierà un po' prima (1.7.2020 anziché 1.1.2021). I parametri attuali prevedono tassi d'interesse a breve e a lungo termine più bassi. Ciò comporta minori entrate a titolo di interessi e va quindi a toccare le *rimanenti entrate finanziarie*.

USCITE PER SETTORI DI COMPITI

L'aggiornamento delle uscite fortemente vincolate ha comportato importanti sgravi in diversi settori: nella *Previdenza sociale* si prevedono minori uscite per la riduzione dei premi (-75 mio. all'anno) come pure per il contributo all'AI (fino a -58 mio. all'anno). Anche le uscite nel settore della migrazione sono state corrette leggermente verso il basso (c. -5 mio. all'anno). Dal 2022 le uscite per l'assicurazione per la vecchiaia registrano un forte incremento (fino a 2 mia. nel 2023) a causa del versamento dei ricavi supplementari dell'IVA per stabilizzare l'AVS (AVS 21).

Nel settore di compiti *Trasporti* la stima più bassa delle entrate dall'IVA e dall'imposta sugli oli minerali riduce il conferimento al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF; fino a -70 mio. all'anno) e nel settore di compiti *Finanze e imposte* i tassi d'interesse più bassi comportano una flessione degli interessi passivi (fino a 179 mio. netti).

Nei rimanenti settori di compiti le previsioni di rincaro per il periodo 2021-2023, corrette verso il basso conformemente alle disposizioni scaturite dalla mozione Dittli (16.3705), comportano una riduzione delle uscite con un debole grado di vincolo fino a 130 milioni all'anno.

PIANO FINANZIARIO DI LEGISLATURA 2021-2023

1 RISULTATO SECONDO IL FRENO ALL'INDEBITAMENTO

Nel 2019 la crescita economica nazionale è stata nettamente inferiore al livello tendenziale. Sebbene dal 2020 l'economia dovrebbe tendenzialmente riprendersi, per i prossimi anni il freno all'indebitamento ammette deficit congiunturali contenuti.

RISULTATO SECONDO IL FRENO ALL'INDEBITAMENTO

Mio. CHF	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
1 Entrate ordinarie	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
2 Fattore congiunturale	0,996	1,001		1,002	1,001	1,000	
3 Limite delle uscite [1x2]	73 262	75 742	3,4	77 278	79 903	81 019	2,5
4 Uscite ordinarie	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
5 Risultato ordinario dei finanziamenti [1-4]	1 222	344		891	630	220	
6 Deficit ammesso congiunturalmente [1-3]	294	-76		-154	-80	-	
7 Saldo strutturale [3-4]	928	419		1 045	710	220	

Il freno all'indebitamento è vincolante solo per il preventivo. Ciononostante è importante che le direttive di questo strumento vengano confrontate anche con i risultati del piano finanziario. In questo modo è possibile individuare tempestivamente eventuali squilibri strutturali nel bilancio della Confederazione e adottare le misure necessarie per garantire il rispetto di tali direttive.

IL FRENO ALL'INDEBITAMENTO AMMETTE DEFICIT CONGIUNTURALI

In seguito al rallentamento dell'economia nel 2019, il freno all'indebitamento ammette per il 2020 un deficit congiunturale pari allo 0,1 per cento delle entrate, ovvero a 76 milioni. Anche negli anni 2021 e 2022 il limite delle uscite è superiore alle entrate stimate. Il deficit congiunturale ammesso è pertanto di 154 milioni per il 2021 e di 80 milioni per il 2022. La lacuna di produzione verrà presumibilmente colmata solo nel 2023, anno in cui non sarà più ammesso alcun deficit congiunturale.

ECCEDENZE STRUTTURALI ATTESE

Dopo i dibattiti parlamentari, l'eccedenza ordinaria di finanziamento del 2020 ammonta a 344 milioni. La differenza rispetto al deficit congiunturale ammesso è quindi di 419 milioni. Le uscite preventivate sono pertanto nettamente inferiori alle uscite massime ammesse. Un saldo strutturale positivo è atteso anche per gli anni del piano finanziario di legislatura. Le direttive del freno all'indebitamento sono quindi rispettate.

Nel 2021 il margine di manovra secondo il principio del freno all'indebitamento raggiunge il picco di 1,0 miliardi e in seguito cala per effetto delle minori entrate dovute alla soppressione dei dazi industriali (2022: -540 mio.) e alla riforma dell'imposizione delle coppie e delle famiglie per eliminare la penalizzazione del matrimonio (2023: -1,2 mia. netti). Nel 2023 il bilancio è ancora in equilibrio, ma lascia un margine risicato per ulteriori progetti di riforma attualmente in discussione che non sono ancora stati presi in considerazione nella pianificazione finanziaria (cfr. parte B n. 24 Possibili oneri supplementari).

2 EVOLUZIONE DEL BILANCIO

21 EVOLUZIONE DELLE ENTRATE

Tra il 2019 e il 2023 le entrate ordinarie della Confederazione dovrebbero registrare in media un aumento annuo del 2,4 per cento. Questa previsione è superiore a quella del precedente piano finanziario (2,0 %) ed è imputabile principalmente agli effetti della progressione dell'IVA.

EVOLUZIONE DELLE ENTRATE

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Entrate ordinarie	73 512	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
Entrate fiscali	68 121	69 120	71 151	2,9	72 645	75 328	76 487	2,6
Imposta federale diretta, persone fisiche	11 157	11 472	12 253	6,8	12 825	13 011	12 481	2,1
Imposta federale diretta, persone giuridiche	11 289	11 276	11 789	4,5	12 073	12 390	12 736	3,1
Imposta preventiva	7 747	7 052	7 873	11,6	8 085	8 304	8 528	4,9
Tasse di bollo	2 117	2 320	2 170	-6,5	2 160	2 150	2 140	-2,0
Imposta sul valore aggiunto	22 644	23 400	23 590	0,8	23 990	26 330	27 520	4,1
Altre imposte sul consumo	8 072	8 300	8 218	-1,0	8 212	8 351	8 320	0,1
Diverse entrate fiscali	5 095	5 300	5 258	-0,8	5 300	4 792	4 762	-2,6
Entrate non fiscali	5 392	4 435	4 515	1,8	4 479	4 496	4 532	0,5

IMPOSTA FEDERALE DIRETTA DELLE PERSONE FISICHE

Nonostante una significativa progressione del reddito primario delle economie domestiche, l'aumento delle entrate rimane contenuto a causa di diverse riforme. Nella sessione autunnale del 2019 il Parlamento ha deciso di aumentare non soltanto la deduzione delle spese per la cura dei figli da parte di terzi, ma anche la deduzione generale per i figli. A seguito di tali modifiche, dal 2022 risulteranno per la Confederazione perdite fiscali di circa 300 milioni. La riforma dell'imposizione dei coniugi e della famiglia, con cui si intende abolire la penalizzazione fiscale del matrimonio, provocherà per la Confederazione perdite tributarie di circa 1,2 miliardi. L'entrata in vigore del progetto è stata posticipata dal 2012 al 2022, nel piano finanziario di legislatura i suoi effetti sono dunque tangibili dal 2023. Dal 2022 vi si aggiungerà anche la compensazione della progressione a freddo.

IMPOSTA FEDERALE DIRETTA DELLE PERSONE GIURIDICHE

Generalmente le entrate dall'imposta sull'utile aumentano con la crescita del PIL nominale. Tuttavia, la RFFA porterà alla Confederazione maggiori introiti da questa imposta. Dato che l'imposta cantonale sull'utile può essere portata in deduzione ai fini dell'imposta federale diretta, tali deduzioni diminuiscono per effetto della riduzione delle imposte cantonali. Di conseguenza, la base di calcolo dell'imposta federale sull'utile viene ampliata. L'aumento è imputabile all'attuazione della RFFA nei Cantoni.

IMPOSTA PREVENTIVA

Tra il 2019 e il 2023 le entrate dell'imposta preventiva aumentano del 4,9 per cento all'anno. Malgrado l'imposta preventiva non persegua in primo luogo un obiettivo fiscale, dal 2001 le entrate hanno registrato in media un incremento di circa 400 milioni all'anno. Tuttavia, tali entrate possono essere soggette a forti oscillazioni. Nel 2017 e 2018 l'imposta preventiva ha registrato entrate record. La stima delle entrate per gli anni del piano finanziario 2021-2023 commisurata alla crescita economica nominale.

TASSE DI BOLLO

Tra il 2019 e il 2023 le entrate a titolo di tasse di bollo aumentano mediamente del 2 per cento l'anno. Poiché nel 2018 le entrate dalla tassa di negoziazione e dalla tassa sui premi di assicurazione sono rimaste al di sotto delle aspettative, il valore di preventivo del 2020 è stato ridotto del 6,5 per cento rispetto al valore preventivato per il 2019. Per gli anni 2021-2023 è previsto un lieve calo di circa 10 milioni all'anno.

IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO

Le entrate dell'IVA aumentano generalmente di pari passo con la crescita economica; eventuali scostamenti sono dovuti a fattori straordinari o a riforme. Nel 2018 l'applicazione di un nuovo sistema informatico ha ad esempio causato un leggero ritardo nella ricezione dei rendiconti IVA. Le pertinenti entrate (100 mio.) sono arrivate nel 2019 aumentando artificialmente le entrate di tale anno. Depurata di questo fattore straordinario, la progressione delle entrate dell'IVA tra il 2019 e il 2020 sarebbe del 2,3 per cento e corrisponderebbe quindi pressoché alla crescita economica nominale prevista per il 2020 (2,2 %). Il forte incremento delle entrate di quasi il 10 per cento previsto per il 2022 è da ricondursi alla riforma AVS 21, che prevede un innalzamento proporzionale dell'aliquota dell'IVA (+0,7 % per l'aliquota di base). Le entrate supplementari saranno interamente versate al Fondo di compensazione dell'AVS.

ALTRE IMPOSTE SUL CONSUMO

Le imposte sugli oli minerali subiranno ancora una tendenziale flessione delle entrate determinate dal calo del consumo di carburante dovuto alle prescrizioni sulle emissioni di CO₂ per le automobili nuove. Questa tendenza è controbilanciata da maggiori entrate che risulteranno dalla scadenza della base giuridica per l'agevolazione fiscale che promuovere i biocarburanti. Inoltre, le conseguenti perdite fiscali devono essere compensate con un aumento dell'imposta sugli oli minerali gravante benzina e diesel. Si presume che l'aumento dell'imposta sugli oli minerali sarà effettivo il 1° luglio 2020 e che le agevolazioni fiscali scadranno il 31 dicembre 2021. Questa tempistica corrisponde alle misure transitorie proposte dalla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale nel caso in cui la legge sul CO₂ non possa entrare in vigore il 1° gennaio 2021.

Nell'ambito dell'imposta sul tabacco si ipotizza una diminuzione delle vendite del 2 per cento, corrispondente alla media a lungo termine.

CORREZIONE DELL'EVOLUZIONE DELLE ENTRATE PER IL CONFRONTO CON LA CRESCITA ECONOMICA

Mio. CHF	S 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Entrate ordinarie	74 130	75 666	2,1	77 124	79 824	81 019	2,2
Totale (maggiori e minori entrate)	12	25		172	1 131	537	
IFD: imposizione dei dividendi, RFFA	-	15		105	119	118	
IFD: effetto della riduzione delle imposte cantonali, RFFA	-	25		139	180	217	
IFD: eliminazione della penalizzazione del matrimonio	-	-		-	-174	-1 263	
IFD: aumento delle deduzioni per figli	-	-		-42	-300	-322	
IVA: effetto dell'abolizione dei dazi industriali	-	-		-	-22	-29	
IVA: ritardo nella ricezione dei rendiconti	100	-		-	-	-	
IVA: aumento dell'aliquota per l'AVS	-	-		-	1 768	2 286	
Imposta sugli oli minerali: prescrizioni sulle emissioni L sul CO ₂	-78	-90		-180	-270	-360	
Imposta sugli oli minerali: compensazione biocarburanti	-10	75		150	370	430	
Dazi: abolizione dei dazi industriali	-	-		0	-540	-540	
Entrate ordinarie corrette	74 118	75 641	2,1	76 952	78 693	80 482	2,1

DIVERSE ENTRATE FISCALI

Come previsto nel piano finanziario dell'agosto 2019, tra il 2019 e il 2023 le diverse entrate fiscali diminuiranno in media del 2,6 per cento all'anno. Fatta eccezione per la tassa sulle case da gioco, le principali entrate di questa categoria (tasse sul traffico, dazi doganali e tasse d'incentivazione) sono in calo. Si osservi inoltre che dal 2022 l'abolizione dei dazi industriali genererà minori entrate per 540 milioni.

EVOLUZIONE DELLE ENTRATE E DELLA CRESCITA ECONOMICA A CONFRONTO

L'esperienza mostra che le entrate della Confederazione aumentano in misura proporzionale al PIL nominale. Questa correlazione può essere sfruttata per verificare la plausibilità delle previsioni sulle entrate, ma occorre tener conto dei cambiamenti strutturali come, ad esempio, la modifica dell'aliquota di un'imposta. Ai fini del confronto della dinamica delle entrate totali con la crescita del PIL nominale, bisogna quindi escludere questi fattori straordinari (cfr. tabella).

Dopo la correzione le entrate ordinarie presentano un tasso di crescita del 2,1 per cento nel 2020 e del 2,1 per cento in media fino al 2023. Questi tassi sono leggermente inferiori all'evoluzione del PIL nominale (del 2,2 % nel 2020 e del 2,4 % fino al 2023). Ciò è imputabile al fatto che dal 2021 per l'imposta preventiva si tiene conto soltanto di un'evoluzione in linea con la crescita economica e ciò non permette di compensare la crescita inferiore alla media delle tasse di bollo e dell'imposta sugli oli minerali.

22 EVOLUZIONE DELLE USCITE SECONDO SETTORI DI COMPITI

Sul fronte delle uscite il piano finanziario di legislatura è condizionato dalla riforma dell'imposizione delle imprese e dalla riforma dell'AVS. Le uscite crescono del 2,8 per cento l'anno.

EVOLUZIONE DELLE USCITE SECONDO SETTORI DI COMPITI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Uscite secondo settori di compiti	70 574	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
Previdenza sociale	22 328	22 968	24 114	5,0	24 742	27 095	28 323	5,4
Finanze e imposte	9 887	9 798	11 075	13,0	11 358	11 386	11 333	3,7
Trasporti	10 393	10 120	10 372	2,5	10 385	10 615	10 718	1,4
Educazione e ricerca	7 714	8 072	8 198	1,6	8 226	8 409	8 600	1,6
Sicurezza	5 570	6 244	6 384	2,2	6 375	6 434	6 493	1,0
Agricoltura e alimentazione	3 640	3 661	3 668	0,2	3 651	3 637	3 636	-0,2
Relazioni con l'estero - Cooperazione internazionale	3 771	3 621	3 650	0,8	3 658	3 744	3 851	1,6
Rimanenti settori di compiti	7 273	7 850	7 863	0,2	7 838	7 874	7 844	0,0

Nel periodo 2019-2023 le uscite della Confederazione aumentano in media del 2,8 per cento all'anno. Nel 2020 l'entrata in vigore della RFFA determina una crescita delle uscite che si riflette chiaramente nell'evoluzione dei settori di compiti Previdenza sociale e Finanze e imposte. Nel 2022 dovrebbe seguire il progetto AVS 21 che prevede, tra l'altro, un aumento dell'IVA favore dell'AVS.

In termini finanziari la prossima legislatura sarà quindi caratterizzata da un aumento significativo delle uscite destinate alla sicurezza sociale, segnatamente con la creazione di una prestazione transitoria per i disoccupati più anziani. La seconda priorità è l'attuazione della RFFA e riguarda l'imposizione delle imprese (Finanze e imposte; aumento della quota dei Cantoni all'imposta federale diretta). Anche le uscite dei settori di compiti Trasporti (priorità assoluta dell'ultima legislatura), Educazione e ricerca, Sicurezza e Relazioni con l'estero registrano una crescita paragonabile, che però è inferiore a quella del PIL nominale (media: +2,4 % l'anno).

I provvedimenti del programma di legislatura sono contemplati solo in parte nelle cifre qui presentate. Per l'elaborazione di del presente piano finanziario si è tenuto conto delle decisioni finanziarie pluriennali che il Consiglio federale intende sottoporre al Parlamento (messaggio ERI, messaggio concernente la cooperazione internazionale, messaggio sull'esercito, politica agricola 22+, messaggio sulla cultura, credito d'impegno per il TRV), ma non di alcuni progetti di legge, segnatamente la modifica della legge sul CO₂ (fondo per il clima) o la prevista estensione del sostegno ai media (v. parte B n. 24 Possibili oneri supplementari).

I capitoli seguenti forniscono una panoramica dell'evoluzione delle uscite nei singoli settori di compiti.

1 PREMESSE ISTITUZIONALI E FINANZIARIE

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Premesse istituzionali e finanziarie	3 003	3 213	3 196	-0,5	3 252	3 277	3 247	0,3
Quota delle uscite in % per settore di compiti	4,3	4,4	4,2		4,3	4,1	4,0	
Sostegno fra legislativo ed esecutivo	281	321	331	3,4	337	341	343	1,7
Politica fiscale	579	639	634	-0,8	632	640	644	0,2
Gestione delle risorse e amministrativa	113	176	213	20,8	206	235	243	8,4
Prestazioni di servizi interne	1 326	1 313	1 330	1,3	1 394	1 372	1 331	0,4
Analisi e rilevamento dati	308	331	327	-1,1	320	322	321	-0,7
Diritto generale	165	181	103	-43,1	99	100	96	-14,7
Tribunali e perseguimento penale	232	252	258	2,0	265	267	268	1,5

Negli anni 2019-2023 il settore di compiti Premesse istituzionali e finanziarie registra un aumento annuo medio dello 0,3 per cento. A fine 2019 il programma concernente la riparazione dell'ingiustizia inflitta alle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale sarà in gran parte concluso (-87 mio.). Per i grandi progetti informatici sono invece necessarie risorse supplementari (+66 mio.).

Obiettivi del programma di legislatura

Il settore di compiti contribuisce al raggiungimento dei seguenti obiettivi del programma di legislatura:

- obiettivo 1: la Svizzera provvede all'equilibrio delle finanze federali e a un ordinamento finanziario stabile;
- obiettivo 2: la Confederazione fornisce le sue prestazioni statali in modo efficiente e il più possibile digitale.

Oggetti inclusi nel programma di legislatura e principali riforme in corso

- Messaggio concernente una base legale che disciplina la partecipazione della Confederazione alla collaborazione degli enti pubblici nel quadro del Governo elettronico;
- messaggio concernente la revisione totale della legge sulle dogane del 18 marzo 2005;
- messaggio relativo alla legge federale concernente agevolazioni amministrative e misure di sgravio del bilancio della Confederazione (riforme strutturali);
- messaggio concernente l'evoluzione dell'imposta sul valore aggiunto in un'economia digitalizzata e globalizzata;
- rapporto concernente il riesame della ripartizione dei compiti e della responsabilità finanziaria tra Confederazione e Cantoni (progetto relativo alla ripartizione dei compiti II).

Pianificazione finanziaria

Oltre alle uscite per il Parlamento e per le autorità e i tribunali indipendenti, il settore di compiti comprende prevalentemente attività del settore proprio. Tra queste rientrano la preparazione di progetti politici, la gestione amministrativa, la riscossione di imposte e tributi, le prestazioni preliminari interne (soprattutto nei settori informatica e costruzioni/logistica) e la gestione delle risorse (finanze, personale, informatica). A ciò si aggiungono prestazioni quali la statistica, l'archiviazione e la meteorologia.

Il settore *Sostegno fra legislativo ed esecutivo* aumenta in media dell'1,7 per cento. Questa crescita è dovuta principalmente alle uscite per la direzione dipartimentale.

L'evoluzione del settore *Gestione delle risorse e amministrativa* è influenzata dalla crescita delle uscite in ambito di TIC (2019-2023: +66 mio.) destinate alla modernizzazione dei processi di supporto dell'Amministrazione federale (programma SUPERB), alla trasformazione digitale dell'Amministrazione federale delle dogane (programma DaziT), agli investimenti nei sistemi informatici nel quadro dello sviluppo ulteriore dell'acquis Schengen/Dublino e alla creazione di una rete di dati sicura a livello nazionale. Tuttavia, nel piano finanziario di legislatura non sono ancora considerate completamente le future tappe di progetti chiave TIC come i programmi DaziT e SUPERB. Inoltre, in base alla pianificazione attuale, circa 70 applicazioni all'anno dovranno essere sostituite e ciò potrebbe causare ulteriori oneri supplementari. (v. parte B n. 24 Possibili oneri supplementari).

Il lieve calo delle uscite nel settore *Analisi e rilevamento dati* è dovuto al minor fabbisogno di 7 milioni per la meteorologia (minori spese per la costruzione e la messa in esercizio dei nuovi satelliti meteorologici) e di 4 milioni per la statistica nel periodo 2019-2023.

La forte diminuzione delle uscite nel settore *Diritto generale* è riconducibile alla conclusione, a fine 2019, di gran parte del programma concernente la riparazione dell'ingiustizia inflitta alle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale.

La crescita delle uscite nel settore *Tribunali e perseguimento penale* si spiega soprattutto con il maggiore fabbisogno dei tribunali federali (+9,5 mio.), del Ministero pubblico per il personale attivo nella conduzione dei procedimenti, dell'informatica per la realizzazione del progetto «Joining Forces» (+4 mio.) e della rispettiva autorità di vigilanza per l'ottimizzazione della sua attività (+0,3 mio.).

RIPARTIZIONE SECONDO GRUPPI DI CONTI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Uscite per il personale	1 683	1 752	1 810	3,3	1 826	1 849	1 868	1,6
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio	847	937	955	1,8	964	976	978	1,1
Uscite finanziarie	3	3	2	-14,1	2	2	2	-3,7
Uscite correnti a titolo di riversamento	131	146	58	-60,3	46	42	42	-26,9
Uscite per investimenti	339	375	371	-1,1	415	407	357	-1,2

Grado di vincolo delle uscite

L'85 per cento delle uscite di questo settore di compiti ha un debole grado di vincolo. Per il Consiglio federale le uscite dei tribunali, del Ministero pubblico e dell'autorità legislativa sono vincolanti, perché esso trasmette i loro preventivi senza modifiche al Parlamento (separazione dei poteri). In questa categoria rientrano anche le uscite del Controllo federale delle finanze. Sono considerati vincolanti anche i contributi alle sedi delle istituzioni della Confederazione e i contributi obbligatori alle organizzazioni internazionali nel settore della statistica e della meteorologia.

Unità amministrative principali

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, Amministrazione federale delle dogane, Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione, Amministrazione federale delle contribuzioni, Ufficio federale di statistica.

2 RELAZIONI CON L'ESTERO - COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Relazioni con l'estero - Cooperazione internazionale	3 771	3 621	3 650	0,8	3 658	3 744	3 851	1,6
Quota delle uscite in % per settore di compiti	5,3	5,0	4,8		4,8	4,7	4,8	
Relazioni politiche	725	776	751	-3,3	733	732	737	-1,3
Aiuto allo sviluppo (Paesi del Sud e dell'Est)	2 931	2 696	2 749	2,0	2 798	2 863	2 934	2,1
Relazioni economiche	115	149	150	1,3	128	149	180	4,9

Negli anni 2019-2023 le uscite del settore di compiti Relazioni con l'estero registrano una crescita media annua pari all'1,6 per cento. Questa progressione è dovuta in prima linea alle uscite per l'aiuto allo sviluppo, gestite prevalentemente (per oltre l'85 %) attraverso il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2021-2024. La partecipazione della Svizzera agli aumenti di capitale delle banche di sviluppo potrebbe generare oneri supplementari (+204 mio.).

Obiettivi del programma di legislatura

Il settore di compiti contribuisce al raggiungimento dei seguenti obiettivi del programma di legislatura:

- obiettivo 4: la Svizzera contribuisce a un solido ordinamento economico mondiale e garantisce all'economia svizzera l'accesso ai mercati internazionali e al mercato interno dell'UE;
- obiettivo 11: la Svizzera si impegna per porre in atto riforme volte a rafforzare la cooperazione multilaterale, intensifica in modo mirato il proprio impegno nella cooperazione internazionale e si adopera a favore di condizioni quadro ottimali quale Stato ospite di organizzazioni internazionali;
- obiettivo 12: la Svizzera ha relazioni regolamentate con l'UE.

Oggetti inclusi nel programma di legislatura e principali riforme in corso

- Messaggio concernente la cooperazione internazionale 2021-2024;
- messaggio concernente le misure per rafforzare il ruolo della Svizzera quale Stato ospite nel periodo 2024-2027;
- messaggio concernente la partecipazione della Svizzera agli aumenti di capitale del Gruppo della Banca mondiale e della Banca africana di sviluppo;
- secondo contributo a favore di determinati Paesi dell'UE;
- messaggio concernente la concessione di mutui per la ristrutturazione della sede dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT);
- accordo istituzionale tra Svizzera e UE;
- Strategia di politica estera 2020-2023;
- strategia «Mind the Gap» e sviluppo delle relazioni bilaterali tra la Svizzera e il Regno Unito dopo la BREXIT.

Pianificazione finanziaria

L'evoluzione generale delle uscite è riconducibile soprattutto all'aumento per l'aiuto allo sviluppo.

Relazioni politiche: la flessione nel periodo 2019-2023 (media: -1,3 % l'anno) è dovuta principalmente a una riduzione dei mutui alla FIPOI. Alcuni importanti lavori di costruzione e ristrutturazione (OMS, OIL, ONU) saranno completati entro il 2023, il che spiega questo calo.

Nel periodo 2019-2023 le uscite per l'*aiuto allo sviluppo* aumentano in media del 2,1 per cento. Oltre l'85 per cento delle uscite è gestito attraverso il messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017-2020 (v. riquadro). Quasi due terzi delle uscite per l'aiuto allo sviluppo (65 %) sono destinati alla cooperazione bilaterale e multilaterale, circa il 19 per cento ad aiuti umanitari, il 13 per cento alla cooperazione economica e circa il 3 per cento alla promozione della pace e dei diritti dell'uomo. Negli anni del piano finanziario queste quote rimangono stabili.

Oltre ai contributi alle organizzazioni internazionali e alle spese di amministrazione per attuare la politica economica esterna, le uscite per le *relazioni economiche* comprendono in particolare anche il contributo all'allargamento dell'UE. Le uscite previste per il secondo contributo a favore di determinati Paesi dell'UE sono iscritte nel piano finanziario e spiegano l'aumento dal 2022.

RIPARTIZIONE SECONDO GRUPPI DI CONTI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Uscite per il personale	652	688	698	1,6	707	713	720	1,1
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio	133	165	158	-4,3	156	153	152	-2,0
Uscite finanziarie	0	-	-	-	-	-	-	-
Uscite correnti a titolo di riversamento	2 434	2 605	2 653	1,8	2 684	2 769	2 899	2,7
Uscite per investimenti	552	163	141	-13,8	112	110	80	-16,3

Grado di vincolo delle uscite

Il 3 per cento circa delle uscite per le relazioni con l'estero è fortemente vincolato ed è composto da contributi obbligatori a organizzazioni internazionali (ad es. ONU). Negli anni del piano finanziario questa quota rimane stabile.

Unità amministrative principali

Dipartimento federale degli affari esteri; Segreteria di Stato dell'economia; Ufficio federale dell'ambiente; Ufficio federale delle comunicazioni

MESSAGGIO CONCERNENTE LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE 2021-2024

Ogni quattro anni il Consiglio federale definisce l'orientamento strategico della cooperazione internazionale (CI), che consente alla Svizzera di aiutare le popolazioni nel bisogno e di lottare contro la povertà. Il messaggio sarà sottoposto al Parlamento all'inizio del 2020. Per gli anni 2021-2024 sono previsti complessivamente oltre 11 miliardi. Le uscite aumenteranno in media del 2,4 per cento all'anno e saranno pertanto leggermente superiori alla crescita del PIL nominale prevista per questo periodo. Secondo le stime più recenti, la quota dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) per gli anni del piano finanziario corrisponde allo 0,47 per cento del reddito nazionale lordo (2018: 0,44 %), inclusi gli investimenti supplementari per la partecipazione della Svizzera agli aumenti di capitale delle banche di sviluppo.

3 SICUREZZA

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Sicurezza	5 570	6 244	6 384	2,2	6 375	6 434	6 493	1,0
Quota delle uscite in % per settore di compiti	7,9	8,6	8,5		8,4	8,1	8,0	
Difesa nazionale militare	4 552	5 148	5 215	1,3	5 274	5 336	5 391	1,2
Protezione della popolazione e servizio civile	153	162	160	-1,4	160	161	161	-0,1
Polizia, esecuzione pene e Servizio attività informative	469	508	539	6,1	532	528	531	1,1
Controlli alla frontiera	396	427	470	10,2	409	408	410	-1,0

Tra il 2019 e il 2023 le uscite per la sicurezza aumentano nel complesso di circa 250 milioni, con un tasso di crescita annuo medio dell'1,0 per cento. Tale incremento è dovuto principalmente alla difesa nazionale militare, cui è imputabile l'80 per cento delle uscite.

Obiettivi del programma di legislatura

Il settore di compiti contribuisce al raggiungimento dei seguenti obiettivi del programma di legislatura:

- obiettivo 14: la Svizzera previene la violenza, la criminalità e il terrorismo e li combatte efficacemente;
- obiettivo 15: la Svizzera è al corrente delle minacce alla propria sicurezza e dispone degli strumenti necessari per fronteggiarle in modo efficace;
- obiettivo 18: la Confederazione affronta i ciber-rischi e sostiene e adotta provvedimenti volti a proteggere la cittadinanza e le infrastrutture critiche.

Oggetti inclusi nel programma di legislatura e principali riforme in corso

- Approvazione dei messaggi sull'esercito 2020-2023;
- recepimento e trasposizione del nuovo regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (FRONTEX);
- realizzazione della Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i ciber-rischi (SNPC) per il periodo 2018-2022 e del relativo piano di attuazione;
- aggiornamento della Strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche (PIC).

Pianificazione finanziaria

La crescita delle uscite è quasi interamente imputabile alla difesa nazionale militare, le cui uscite tra il 2019 e il 2023 superano i 240 milioni. Questa evoluzione riflette l'intenzione del Consiglio federale di incrementare le uscite dell'esercito dell'1,4 per cento all'anno in termini reali (cfr. riquadro). I fondi supplementari sono impiegati per acquisti sostitutivi e investimenti in nuovo materiale d'armamento, che il Parlamento approva nel quadro dei messaggi annuali sull'esercito. Nei prossimi anni risulteranno uscite dovute al prolungamento della durata di utilizzazione degli aerei da combattimento F/A-18, alla salvaguardia del valore dell'elicottero da trasporto (TH98) e al rinnovo dei mezzi d'esplorazione delle truppe terrestri (sistema di esplorazione tattico TASYs). Verso la fine della legislatura potrebbero rendersi necessari i primi pagamenti per un aereo da combattimento. Per contro, le spese di esercizio dell'esercito restano stabili.

L'andamento delle uscite nel settore *Protezione della popolazione e servizio civile* per il periodo in esame è stabile. Un lieve calo riguarda le uscite per la salvaguardia del valore del sistema radio di sicurezza Polycom (Polycom 2030).

Tra il 2019 e il 2023 le uscite per il sottosettore di compiti *Polizia, esecuzione delle pene e Servizio delle attività informative* aumentano di 20 milioni, ossia dell'1,1 per cento all'anno. L'incremento è causato principalmente dai contributi più elevati versati ai Cantoni e alle città per compiti di protezione straordinari (tra cui la protezione di ambasciate estere), dai contributi per l'adempimento dei compiti informativi destinati ai Cantoni e dalla generale evoluzione degli stipendi. Il Programma per la sorveglianza delle telecomunicazioni sarà realizzato entro il termine del periodo di pianificazione, determinando così una diminuzione delle uscite in questo settore.

Le uscite della Confederazione per i *controlli alla frontiera* sono soggette a un temporaneo aumento, ma entro il 2023 scenderanno al di sotto del valore del preventivo 2019. Nel quadro dell'aumento dell'età di pensionamento per le particolari categorie di personale dell'Amministrazione federale, i membri del Corpo delle guardie di confine che non hanno ancora raggiunto i 50 anni o che hanno prestato meno di 23 anni di servizio ricevono un accredito unico sul loro avere di vecchiaia. A tale scopo nel preventivo 2020 sono stati iscritti 50 milioni.

RIPARTIZIONE SECONDO GRUPPI DI CONTI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Uscite per il personale	2 062	2 150	2 222	3,3	2 164	2 186	2 209	0,7
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio	1 551	1 719	1 658	-3,6	1 665	1 664	1 668	-0,7
Uscite per l'armamento	856	1 054	1 118	6,0	1 154	1 183	1 204	3,4
Uscite finanziarie	0	0	0	118,8	0	0	0	21,6
Uscite correnti a titolo di riversamento	277	309	322	4,2	318	319	321	1,0
Uscite per investimenti	824	1 012	1 065	5,3	1 073	1 081	1 091	1,9

Grado di vincolo delle uscite

Le uscite per la sicurezza sono per lo più scarsamente vincolate. Solo la quota del contributo della Svizzera all'ONU e determinati contributi versati ai Cantoni (ad es. i contributi per i compiti di protezione straordinari) rientrano nelle uscite fortemente vincolate.

Unità amministrative principali

Difesa, armasuisse Immobili, Amministrazione federale delle dogane, Ufficio federale di polizia, Ufficio federale di giustizia, Ufficio federale della protezione della popolazione.

DECISIONE FINANZIARIA PLURIENNALE LIMITE DI SPESA DELL'ESERCITO 2021-2024

Le spese d'esercizio, le spese per l'armamento e gli investimenti negli immobili dell'esercito sono gestiti mediante un limite di spesa. Nella primavera 2020 il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento il messaggio sull'esercito 2020, mediante il quale richiederà, tra l'altro, l'approvazione del limite di spesa dell'esercito 2021-2024, per cui presuppone un tasso di crescita reale pari al 1,4 per cento all'anno. Il limite di spesa dell'esercito 2021-2024 ammonta quindi a 21,1 miliardi. Oltre a garantire il funzionamento dell'esercito, l'atteso tasso di crescita consentirà anche di rinnovare i mezzi per la protezione dello spazio aereo e per le truppe terrestri.

4 EDUCAZIONE E RICERCA

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Educazione e ricerca	7 714	8 072	8 198	1,6	8 226	8 409	8 600	1,6
Quota delle uscite in % per settore di compiti	10,9	11,2	10,9		10,8	10,6	10,6	
Formazione professionale	900	948	971	2,5	964	986	1 011	1,6
Scuole universitarie	2 219	2 307	2 337	1,3	2 312	2 365	2 427	1,3
Ricerca fondamentale	3 002	3 143	3 203	1,9	3 233	3 306	3 380	1,8
Ricerca applicata	1 551	1 630	1 641	0,7	1 671	1 706	1 735	1,6
Rimanente settore dell'educazione	42	45	46	2,6	46	47	47	1,4

Le uscite del settore Educazione e ricerca continuano a crescere anche negli anni del piano finanziario. Ciò è dovuto in primo luogo al volume finanziario previsto dal Consiglio federale nel messaggio sulla promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (messaggio ERI 2021-2024). Sebbene il fabbisogno finanziario per la partecipazione ai programmi di formazione e di ricerca dell'UE sia ancora incerto, nel piano finanziario se n'è già tenuto conto in una certa misura.

Obiettivi del programma di legislatura

Il settore di compiti contribuisce al raggiungimento del seguente obiettivo del programma di legislatura:

- obiettivo 5: la Svizzera mantiene una posizione di spicco nei settori della formazione, della ricerca e dell'innovazione e sfrutta le opportunità offerte dalla digitalizzazione.

Oggetti inclusi nel programma di legislatura e principali riforme in corso

- Messaggio concernente la promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione per gli anni 2021-2024 (messaggio ERI);
- messaggio concernente il finanziamento della partecipazione svizzera alle misure dell'Unione europea per la ricerca e l'innovazione nel periodo 2021-2027 (pacchetto Orizzonte);
- messaggio concernente la modifica della legge federale del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI);
- messaggio concernente la legge federale sull'agenzia nazionale volta a promuovere gli scambi e la mobilità;
- sviluppo ulteriore della strategia «Svizzera digitale»;
- decisione sull'adozione di un mandato negoziale per la partecipazione svizzera al programma Erasmus+ per gli anni 2021-2027.

Pianificazione finanziaria

Quasi l'83 per cento delle uscite di questo settore di compiti è gestito tramite i crediti d'impegno e limiti di spesa chiesti con il messaggio ERI 2021-2024, che il Consiglio federale dovrebbe adottare all'inizio del 2020. Nel piano finanziario, per i messaggi ERI sono stati iscritti mezzi con una progressione media reale dell'1,5 per cento circa dal 2021 (inizio del prossimo periodo di promozione). Questo tasso di crescita permette di garantire la copertura del fabbisogno finanziario chiesto dai partner ERI. In base alla modalità di partecipazione della Svizzera ai prossimi programmi di ricerca dell'UE saranno necessarie ulteriori risorse (cfr. parte B n. 24 Possibili oneri supplementari).

In particolare le spese di funzionamento, i contributi obbligatori a organizzazioni internazionali e i contributi alle sedi per il settore dei PF e dell'IUFFP registrano a volte una crescita più debole, a volte negativa, motivo per il quale nel piano finanziario è iscritto un aumento dell'1,6 per cento per l'intero settore di compiti.

Dato che il Consiglio federale non ha ancora licenziato i messaggi (ERI e UE) e pertanto la ripartizione delle risorse per i compiti secondari non è ancora definitiva, i mezzi, superiori al rincarato, sono imputati a crediti ausiliari (A231.0288 Attribuzione provvisoria crescita

educazione e ricerca ERI e A231.0392 Attribuzione provvisoria crescita, programmi ERI e UE). Per questo motivo l'evoluzione delle cifre dei diversi sottosectori di compiti non è commentata e ne vengono descritti solo gli elementi principali.

Formazione professionale: le uscite di questo ambito si compongono essenzialmente di contributi forfettari ai Cantoni, di contributi a innovazioni e progetti e da contributi versati ai partecipanti di corsi di preparazione agli esami federali (formazione professionale superiore).

Scuole universitarie: il 28 per cento delle uscite riguarda le scuole universitarie professionali, il 37 per cento le università cantonali e il 35 per cento le scuole universitarie federali. La restante parte del credito è costituita dai contributi all'Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP) e da parte dei contributi al settore dei PF.

Quasi la metà delle uscite per la *ricerca fondamentale* è versata al settore dei PF. In questo sottosectore di compiti sono anche compresi i contributi a favore delle istituzioni che promuovono la ricerca (principalmente il Fondo nazionale svizzero), al programma quadro di ricerca dell'UE e a diverse organizzazioni internazionali come ad esempio il Laboratorio europeo di fisica delle particelle (CERN).

Ricerca applicata: i tre contributi più consistenti sono destinati al programma quadro di ricerca dell'UE (25 % del totale), al settore dei PF (23 %) e a Innosuisse (15 %). In questo sottosectore di compiti rientrano anche i contributi all'Agenzia spaziale europea (ESA) e ai programmi europei di navigazione satellitare Galileo e EGNOS.

Rimanente settore dell'educazione: questo settore comprende diversi aiuti finanziari a favore della formazione sul piano internazionale e una parte delle spese proprie inerenti all'amministrazione. Le maggiori uscite riguardano principalmente la promozione della formazione dei giovani svizzeri all'estero e gli aiuti finanziari alla formazione continua.

RIPARTIZIONE SECONDO GRUPPI DI CONTI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Uscite per il personale	172	175	183	4,4	184	185	187	1,6
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio	125	92	90	-2,4	85	84	86	-1,8
Uscite finanziarie	0	-	-	-	-	-	-	-
Uscite correnti a titolo di riversamento	7 195	7 469	7 615	1,9	7 593	7 782	7 978	1,7
Uscite per investimenti	222	335	310	-7,5	364	358	349	1,0

Grado di vincolo delle uscite

Quasi il 10 per cento di queste uscite è destinato al finanziamento dei contributi obbligatori a organizzazioni internazionali e il 3 per cento riguarda i contributi alle sedi delle istituzioni della Confederazione (fortemente vincolati). Con l'entrata in vigore dell'articolo 50 LPSU al 1° gennaio 2020, saranno vincolati anche i contributi di base alle università e alle scuole universitarie professionali (c. 15 % delle uscite dell'intero settore di compiti).

Unità amministrative principali

Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione, Segreteria generale DEFR, Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, Agroscope, Ufficio federale delle strade.

MESSAGGIO ERI 2021-2024

Nel mese di giugno del 2019 il Consiglio federale ha stabilito il quadro finanziario pluriennale per il settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione per il periodo 2021-2024. È prevista una crescita media annua reale dell'1,5 per cento circa (anno di riferimento 2020 secondo preventivo del Consiglio federale: 6583 mio.), pari a un volume di circa 28 miliardi, a condizione che nello stesso periodo l'aumento delle uscite totali del settore, compresi i programmi di ricerca dell'UE, non superi il 3 per cento. Con l'adozione del messaggio ERI 2021-2024, prevista all'inizio del 2020, il Consiglio federale stabilirà la ripartizione definitiva dei mezzi finanziari.

5 CULTURA E TEMPO LIBERO

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Cultura e tempo libero	526	573	595	3,9	573	573	584	0,5
Quota delle uscite in % per settore di compiti	0,7	0,8	0,8		0,8	0,7	0,7	
Salvaguardia della cultura	123	127	130	2,4	131	133	136	1,7
Promozione della cultura	144	155	160	3,1	161	166	172	2,7
Sport	195	226	241	6,5	217	210	212	-1,6
Politica dei media	63	64	64	0,1	64	64	64	-0,3

Nel periodo 2019-2023 le uscite di questo settore di compiti crescono in media dello 0,5 per cento ogni anno. Nel complesso le uscite per la cultura (salvaguardia e promozione) aumentano mediamente del 2,6 per cento. Nella nuova legislatura sono previste maggiori entrate ancora da concretizzare sia in ambito sportivo (costruzione ed esercizio di impianti), che nella politica dei media (ampliamento del sostegno ai media).

Obiettivi del programma di legislatura

Il settore di compiti contribuisce al raggiungimento del seguente obiettivo del programma di legislatura:

- Obiettivo 7: la Svizzera rafforza la coesione delle regioni e promuove la comprensione tra le differenti culture e i gruppi linguistici.

Oggetti inclusi nel programma di legislatura e principali riforme in corso

- Messaggio concernente la promozione della cultura negli anni 2021-2024 (messaggio sulla cultura 2021-2024);
- messaggio concernente la modifica della legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV);
- messaggio concernente un credito d'impegno per il versamento di aiuti finanziari a impianti sportivi di importanza nazionale (CISIN 5);

Pianificazione finanziaria

Circa la metà delle uscite riguarda la cultura, il 40 per cento lo sport e il 10 per cento la politica dei media. I fondi previsti dal Consiglio federale nel messaggio sulla cultura 2021-2024 posto in consultazione sono iscritti nel piano finanziario di legislatura (cfr. riquadro).

Durante il periodo in esame le uscite per la *salvaguardia della cultura* aumentano in media dell'1,7 per cento all'anno, principalmente quale conseguenza dei contributi più elevati al Museo nazionale svizzero, ma anche per la protezione del paesaggio e la conservazione dei monumenti storici.

L'incremento delle uscite per la *promozione della cultura* (2,7 % all'anno) è principalmente riconducibile a contributi più elevati destinati a Pro Helvetia, a misure di comprensione e alla formazione musicale.

Nella nuova legislatura il piano d'azione per la promozione dello *sport*, responsabile dell'aumento delle uscite di oltre il 10 per cento tra il 2017 e il 2020, comporta uscite nettamente più elevate rispetto alla legislatura precedente. Il calo delle uscite nel periodo 2019-2023 (-1,6 % all'anno) è sostanzialmente dovuto al temporaneo aumento tra il 2019 e il 2021 per lo svolgimento di grandi manifestazioni sportive in Svizzera (Youth Olympic Games 2020, campionati mondiali di hockey su ghiaccio 2020, mondiali di ciclismo su strada 2020 e Universiade invernale 2021). Conformemente alla decisione delle Camere federali, oltre ai contributi supplementari alle infrastrutture sportive (+5 mio.), a partire dal preventivo 2020 vengono cofinanziate anche le attività di gara e di allenamento presso impianti sportivi di importanza nazionale (+10 mio.). I relativi aumenti non sono ancora integrati nel piano finanziario di legislatura 2021-2023.

In ambito di *politica dei media* le uscite più consistenti riguardano la distribuzione di giornali e periodici. La stampa locale e regionale viene sostenuta con 30 milioni, la stampa associativa e delle fondazioni con 20 milioni. Nell'agosto del 2019 il Consiglio federale si era espresso a favore di una maggiore promozione dei media online e dei giornali. Ciò potrebbe comportare oneri supplementari pari a circa 70 milioni all'anno non appena verranno create le condizioni legali (v. parte B n. 24 Possibili oneri supplementari).

RIPARTIZIONE SECONDO GRUPPI DI CONTI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Uscite per il personale	88	90	92	2,5	93	94	95	1,3
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio	30	36	36	-1,6	36	36	37	0,6
Uscite correnti a titolo di riversamento	372	411	430	4,5	414	415	424	0,8
Uscite per investimenti	35	35	38	6,8	31	28	28	-5,6

Grado di vincolo delle uscite

La maggior parte delle uscite per la cultura e il tempo libero è costituita da uscite per il personale, uscite per beni e servizi e d'esercizio nonché da sussidi con un grado di vincolo da debole a medio. Solo il 10 per cento delle uscite (sostegno alla stampa, contributi obbligatori a organizzazioni internazionali, principalmente all'UNESCO) è fortemente vincolato.

Unità amministrative principali

Ufficio federale dello sport, Ufficio federale della cultura, Segreteria generale del DFI, Ufficio federale delle comunicazioni.

MESSAGGIO SULLA CULTURA PER IL PERIODO 2021-2024

Per il messaggio sulla cultura 2021-2024 sono previsti contributi pari a 0,9 miliardi e una crescita annua media reale delle uscite dell'1,9 per cento. Il Consiglio federale prevede ulteriori sviluppi in particolare nel settore «Gioventù e Musica» (promozione dei talenti) nonché negli scambi scolastici tra le regioni linguistiche. Adotterà il messaggio nel primo trimestre del 2020.

6 SANITÀ

	C	P	P	Δ in %	PFL	PFL	PFL	Δ Ø in %
Mio. CHF	2018	2019	2020	19-20	2021	2022	2023	19-23
Sanità	270	285	289	1,4	282	283	284	0,0
Quota delle uscite in % per settore di compiti	0,4	0,4	0,4		0,4	0,4	0,4	

Secondo la Costituzione, i compiti della Confederazione nel settore Sanità si limitano a tre ambiti: lotta contro le malattie e prevenzione, sicurezza delle derrate alimentari e salute degli animali. Nei prossimi anni le uscite dovrebbero rimanere costanti.

Obiettivi del programma di legislatura

Il settore di compiti contribuisce al raggiungimento del seguente obiettivo del programma di legislatura:

- Obiettivo 10: la Svizzera si adopera a favore di un approvvigionamento sanitario di qualità e finanziariamente sopportabile e di un contesto di promozione della salute.

Pianificazione finanziaria

Le uscite riguardano essenzialmente gli ambiti lotta contro le malattie e prevenzione (168 mio.), sicurezza delle derrate alimentari (25 mio.) e salute degli animali (95 mio.). Le uscite per la garanzia della qualità sono invece imputate al settore di compiti Previdenza sociale, poiché si tratta di misure che rientrano nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS).

Nel periodo 2019-2023 il settore *lotta contro le malattie e prevenzione* dovrebbe registrare un calo delle uscite annuo dello 0,4 per cento circa, poiché da fine 2020 non verranno più elargiti i contributi per la cartella informatizzata del paziente (2019: 11,3 mio.). È invece previsto un aumento del 9,4 per cento annuo fino al 2023 (complessivamente 6,1 mio.) del contributo federale all'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic). Questo aumento è legato alla regolamentazione più severa nel campo dei dispositivi medici.

Negli ambiti *sicurezza delle derrate alimentari e salute degli animali* le uscite aumentano in linea con il rincaro.

RIPARTIZIONE SECONDO GRUPPI DI CONTI

	C	P	P	Δ in %	PFL	PFL	PFL	Δ Ø in %
Mio. CHF	2018	2019	2020	19-20	2021	2022	2023	19-23
Uscite per il personale	89	91	95	3,9	96	97	98	1,6
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio	52	61	59	-2,9	57	57	58	-1,5
Uscite correnti a titolo di riversamento	126	130	133	1,8	127	128	128	-0,4
Uscite per investimenti	2	2	2	-14,8	2	1	1	-12,7

Grado di vincolo delle uscite

La maggior parte delle uscite per la sanità è costituita da uscite per il personale, uscite per beni e servizi e d'esercizio come pure sussidi scarsamente vincolati. Solo i contributi obbligatori a organizzazioni internazionali pari a circa 6,7 milioni (di cui la maggior parte è destinata all'Organizzazione mondiale della sanità, OMS) sono fortemente vincolati. I compiti nel settore della sanità devono essere svolti congiuntamente da Confederazione e Cantoni secondo le competenze disciplinate nelle leggi speciali.

Unità amministrative principali

Ufficio federale della sanità pubblica, Ufficio federale dell'agricoltura, Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria.

7 PREVIDENZA SOCIALE

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Previdenza sociale	22 328	22 968	24 114	5,0	24 742	27 095	28 323	5,4
Quota delle uscite in % per settore di compiti	31,6	31,8	32,0		32,5	34,2	35,1	
Assicurazione per la vecchiaia	11 407	11 740	12 712	8,3	13 120	15 254	16 333	8,6
Assicurazione per l'invalidità	3 909	3 821	3 862	1,1	3 913	3 998	4 093	1,7
Assicurazione malattie	2 776	2 924	2 967	1,4	3 004	3 116	3 233	2,5
Prestazioni complementari	1 580	1 631	1 656	1,5	1 776	1 809	1 847	3,2
Assicurazione militare	192	210	204	-2,8	204	203	203	-0,8
Assicurazione contro la disoccupazione / Collocamento	524	543	618	13,9	624	631	570	1,2
Costr. abitaz. a car. sociale / prom. della costr. abitaz.	41	41	54	30,7	49	46	44	1,8
Migrazione	1 839	1 980	1 956	-1,2	1 957	1 940	1 911	-0,9
Politica familiare, uguaglianza	59	79	86	9,3	95	96	89	3,2

Il settore di compiti Previdenza sociale, che è già il settore più importante a livello finanziario, progredirà quasi due volte più velocemente delle spese totali della Confederazione nel corso dell'attuale legislatura. Più dell'80 per cento di questa progressione è dovuta all'aumento dei trasferimenti a favore dell'AVS. In questo contesto la RFFA e il progetto di riforma AVS 21 hanno un impatto determinante.

Obiettivi del programma di legislatura

Il settore di compiti contribuisce al raggiungimento dei seguenti obiettivi del programma di legislatura:

- obiettivo 8: la Svizzera promuove la coesione sociale e il rispetto della parità dei sessi;
- obiettivo 9: la Svizzera riforma le proprie opere sociali e ne assicura il finanziamento a lungo termine;
- obiettivo 10: la Svizzera si adopera a favore di un approvvigionamento sanitario di qualità e finanziariamente sopportabile e di un contesto di promozione della salute;
- obiettivo 13: la Svizzera dirige la migrazione, ne utilizza il potenziale economico e sociale e si adopera a favore della collaborazione internazionale.

Oggetti inclusi nel programma di legislatura e principali riforme in corso

- Messaggio concernente la stabilizzazione dell'AVS (AVS 21);
- messaggio concernente la legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani;
- messaggio sulla riforma della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità;
- messaggio concernente la modifica della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie: misure di contenimento dei costi - 2° pacchetto;
- recepimento da parte del Consiglio federale di vari ulteriori sviluppi dell'acquis Schengen/Dublino;
- messaggio concernente la conclusione di un accordo aggiuntivo con l'UE sul regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e i visti nel contesto del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell'UE e adozione del messaggio concernente il recepimento del suddetto regolamento.

Pianificazione finanziaria

Con una crescita media annua dell'8,6 per cento, nel periodo 2019-2023 l'*assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS)* rimane il principale fattore di crescita nel settore della previdenza sociale. Oltre all'aumento del numero di beneficiari di rendite e all'adeguamento delle rendite all'evoluzione dei salari e dei prezzi, anche le modifiche legislative volte a stabilizzare la situazione finanziaria dell'AVS hanno un impatto notevole. In primo luogo, l'entrata in vigore il 1° gennaio 2020 delle modifiche di legge previste nell'ambito della RFFA determina contributi supplementari a favore del Fondo di compensazione AVS pari a circa 800 milioni. In secondo luogo, alla fine di agosto 2019 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il messaggio concernente la stabilizzazione dell'AVS (AVS 21). In questo contesto, l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto sarà aumentata di 0,7 punti percentuali a favore dell'AVS; a partire dal 2022, quasi 2 miliardi di entrate supplementari annuali saranno quindi versate al Fondo di compensazione dell'AVS. Infine, dal 2021 è prevista l'introduzione di nuove prestazioni transitorie per i disoccupati anziani, che comporterà costi aggiuntivi annuali fino per un massimo di 230 milioni nel 2027.

Le uscite destinate all'*assicurazione per l'invalidità (AI)* registrano un incremento nettamente inferiore alla media (+1,7 %). Dal 2014 il contributo della Confederazione all'AI è legato all'evoluzione degli introiti dell'IVA. Il calcolo tiene conto anche del fatto che le rendite AI aumentano in misura meno sostenuta rispetto alla crescita complessiva della produttività.

Nel settore dell'*assicurazione malattie*, il 99 per cento delle uscite riguarda il contributo della Confederazione alla riduzione dei premi. Quest'ultimo aumenta del 2,5 per cento all'anno nel periodo 2019-2023. Questo tasso di crescita riflette l'atteso aumento dei costi nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie ed è nettamente inferiore a quello registrato negli anni 2010-2017. Contribuiscono ad attenuarne la crescita la diminuzione dei prezzi dei medicinali e l'adeguamento della tariffa per le prestazioni mediche ambulatoriali (TARMED). Le cifre tengono inoltre conto dei primi effetti del pacchetto di misure di contenimento dei costi.

Nell'ambito delle *prestazioni complementari*, nel periodo 2019-2023 le uscite dovrebbero crescere del 3,2 per cento all'anno. L'incremento delle uscite è riconducibile sia all'aumento del numero dei beneficiari sia all'importo delle prestazioni complementari più elevato.

Tra il 2019 e il 2023 le uscite per l'*assicurazione militare* diminuiscono leggermente dello 0,8 per cento all'anno in media grazie al calo delle prestazioni assicurative; questa circostanza si verificherebbe anche nel caso di un piccolo aumento, dettato dal rincaro, dei costi amministrativi dell'assicurazione militare (+0,4 % all'anno.)

Negli anni 2020-2022 l'*assicurazione contro la disoccupazione* svolge, quale misura d'accompagnamento alle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani, un programma di incentivazione del servizio pubblico di collocamento. A tal fine è previsto un contributo provvisorio di circa 70 milioni all'anno. Le altre uscite a favore dell'assicurazione contro la disoccupazione sono vincolate e aumentano di pari passo con la massa salariale soggetta a contribuzione (1,2 % all'anno).

L'evoluzione delle uscite nel settore *Costruzione di abitazioni a carattere sociale* è soggetta a forti oscillazioni. Da un lato, i sussidi destinati alla riduzione delle pigioni secondo il diritto previgente sono in costante diminuzione. Dall'altro, a partire dal 2020 sono nuovamente previsti versamenti al fondo di rotazione per la concessione di prestiti alle organizzazioni mantello dell'edilizia abitativa di utilità pubblica, dopo che negli anni 2018 e 2019 non è stato effettuato alcun investimento. I versamenti recenti sono stati decisi dal Parlamento con il controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Più abitazioni a prezzi accessibili». Il controprogetto entra in vigore soltanto se l'iniziativa viene ritirata o respinta.

Dal 2019 al 2023 le uscite nel settore della *migrazione* diminuiscono dello 0,9 per cento a causa del numero attualmente basso di domande d'asilo. Ciò si riflette in un numero inferiore di persone nella sfera di competenza della Confederazione e in una diminuzione delle indennità concesse ai Cantoni per le loro uscite nel settore dell'aiuto sociale. Anche i singoli centri federali per richiedenti l'asilo possono essere temporaneamente chiusi. Per contro, la crescita delle uscite per le misure di integrazione è dovuta all'aumento dal 2020 della somma forfettaria per l'integrazione e a due programmi pilota volti a promuovere il potenziale della manodopera indigena.

Nel settore della *politica familiare e dell'uguaglianza* le uscite passano da 82 a 89 milioni nel 2023 a seguito dell'impegno della Confederazione in favore della custodia di bambini complementare alla famiglia: la Confederazione sovvenziona temporaneamente la riduzione dei costi dei posti in strutture di custodia e promuove soluzioni di custodia innovative. Il Parlamento ha deciso di prorogare il programma di incentivazione per la creazione di posti di custodia di altri quattro anni fino al 2023. I versamenti torneranno a scendere progressivamente dopo la fine dei due programmi di incentivazione menzionati.

RIPARTIZIONE SECONDO GRUPPI DI CONTI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Uscite per il personale	350	367	378	3,0	369	373	376	0,6
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio	194	283	282	-0,5	284	285	285	0,2
Uscite finanziarie	-	0	0	0,0	0	0	0	0,0
Uscite correnti a titolo di riversamento	21 780	22 300	23 411	5,0	24 026	26 372	27 600	5,5
Uscite per investimenti	4	18	43	132,4	62	64	62	35,2

Grado di vincolo delle uscite

Tutte le principali uscite per la previdenza sociale sono stabilite nella legge. Per il 95 per cento si tratta quindi di uscite fortemente vincolate.

Unità amministrative principali

Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Ufficio federale della sanità pubblica, Amministrazione federale delle contribuzioni, Segreteria di Stato della migrazione, Segreteria di Stato dell'economia.

8 TRASPORTI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Trasporti	10 393	10 120	10 372	2,5	10 385	10 615	10 718	1,4
Quota delle uscite in % per settore di compiti	14,7	14,0	13,8		13,6	13,4	13,3	
Traffico stradale	4 125	3 505	3 486	-0,5	3 463	3 553	3 559	0,4
Traffico ferroviario e trasporti pubblici	6 135	6 430	6 696	4,1	6 726	6 863	6 960	2,0
Navigazione aerea	133	184	190	3,1	196	199	200	2,0

Dopo il forte incremento delle uscite per i trasporti registrato nell'ultima legislatura in seguito alla costituzione del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) e del Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA), nella prossima legislatura è opportuno un consolidamento. Le uscite aumentano in maniera leggermente più sostenuta del rincaro.

Obiettivi del programma di legislatura

Il settore di compiti contribuisce al raggiungimento del seguente obiettivo del programma di legislatura:

- Obiettivo 6: la Svizzera si impegna affinché le infrastrutture di trasporto e TIC siano affidabili e dispongano di un finanziamento solido.

Oggetti inclusi nel programma di legislatura e principali riforme in corso

- Messaggio concernente il finanziamento dell'esercizio, del mantenimento della qualità e dei compiti di sistema dell'infrastruttura ferroviaria e degli impianti privati per il traffico merci per il periodo 2021-2024;
- messaggio concernente il limite di spesa 2024-2027 per le strade nazionali, la fase di potenziamento 2023 e il credito d'impegno;
- messaggio concernente il decreto federale sui crediti d'impegno a partire dal 2024 per i contributi destinati a misure nel quadro del programma Traffico d'agglomerato;
- messaggio concernente l'introduzione di un credito d'impegno destinato a indennizzare l'offerta di trasporto del traffico regionale viaggiatori (TRV) negli anni 2022-2025;
- messaggio relativo al decreto federale concernente la proroga del credito quadro volto a garantire, mediante fideiussioni, l'acquisto di mezzi d'esercizio nel traffico regionale viaggiatori.

Pianificazione finanziaria

Per tutto il periodo considerato le uscite nel settore dei trasporti aumentano solo moderatamente (2019-2023: +54 mio., ossia +0,4 % all'anno). Mentre le uscite per i progetti stradali negli agglomerati salgono, nel settore delle strade nazionali si registra un calo. Le rimanenti uscite rimangono stabili. Il finanziamento del traffico stradale è determinato in ragione dell'80 per cento dal conferimento al FOSTRA. Tale quota rimane costante per tutto il piano finanziario di legislatura.

Le uscite per il *traffico ferroviario e i trasporti pubblici* sono caratterizzate dai conferimenti al FIF (78 %). Determinante per la crescita annuale delle uscite del 2,0 per cento sono le maggiori entrate provenienti dalla TTPCP e da conferimenti più elevati dal bilancio generale della Confederazione. Questi ultimi sono indicizzati alla crescita economica e al rincaro delle opere ferroviarie. Nel contempo le indennità per finanziare l'offerta nel traffico regionale viaggiatori aumentano del 2,3 per cento, con uscite annue di circa 1 miliardo. Nel periodo finanziario le uscite per il traffico merci su ferrovia diminuiscono come previsto (-4 % all'anno), soprattutto grazie al calo delle indennità per il trasporto combinato alpino.

Le uscite nel settore della *navigazione aerea* registrano un incremento leggermente superiore alla media (+2 %). Con una crescita di oltre 10 milioni tra il 2019 e il 2023 le uscite sono determinate soprattutto dalle indennità a Skyguide per prestazioni in materia di sicurezza aerea. Aumentano pure le uscite per le misure di sicurezza, attività non sovrane e misure per la protezione dell'ambiente.

RIPARTIZIONE SECONDO GRUPPI DI CONTI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Uscite per il personale	206	212	222	4,7	227	230	231	2,2
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio	531	568	611	7,6	632	650	663	3,9
Uscite correnti a titolo di riversamento	2 206	2 294	2 233	-2,6	2 326	2 359	2 375	0,9
Uscite per investimenti	7 450	7 046	7 306	3,7	7 200	7 376	7 450	1,4

Grado di vincolo delle uscite

Circa due terzi delle uscite nel settore dei trasporti sono finanziati da entrate a destinazione vincolata (conferimenti al FOSTRA e parte dei conferimenti al FIF, finanziamenti speciali per il traffico stradale e aeronautico). Le uscite sono perlopiù fortemente vincolate (75 %). Le rimanenti uscite, meno vincolate, riguardano soprattutto il conferimento TTPCP nel FIF (strutturato come contributo massimo) e le indennità per il traffico regionale viaggiatori. Dato che lo sviluppo delle infrastrutture comporta spesso la richiesta di migliorare i servizi di trasporto regionale di passeggeri, anche le indennità per il TRV possono essere gestite solo in misura limitata.

Unità amministrative principali

Ufficio federale dei trasporti, Ufficio federale delle strade, Ufficio federale dell'aviazione civile.

CREDITO D'IMPEGNO PER IL TRAFFICO REGIONALE VIAGGIATORI 2022-2025

La Confederazione e i Cantoni finanziano congiuntamente i costi non coperti pianificati delle offerte ordinate nell'ambito traffico regionale viaggiatori. La Confederazione copre circa la metà di questi costi, che nel 2020 corrispondono a circa 1 miliardo. Il Consiglio federale intende mantenere l'attuale crescita del 2 per cento all'anno anche nel prossimo periodo d'impegno. Secondo l'attuale stato di pianificazione, per gli anni 2022-2025 è quindi previsto un credito d'impegno pari a quasi 4,5 miliardi.

9 AMBIENTE E ASSETTO DEL TERRITORIO

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Ambiente e assetto del territorio	1 953	1 663	1 547	-7,0	1 632	1 646	1 637	-0,4
Quota delle uscite in % per settore di compiti	2,8	2,3	2,1		2,1	2,1	2,0	
Ambiente	1 519	1 210	1 077	-11,0	1 134	1 144	1 131	-1,7
Protezione contro i pericoli naturali	250	266	274	2,8	279	282	285	1,7
Protezione della natura	166	170	177	4,7	200	201	202	4,5
Assetto del territorio	18	18	19	5,0	19	20	19	1,2

Nel periodo 2019-2023 le uscite del settore Ambiente e assetto del territorio calano leggermente (-0,4 % all'anno), soprattutto a seguito della redistribuzione delle tasse d'incentivazione nel settore dell'ambiente. Il fattore determinante è costituito dalla redistribuzione della tassa sul CO₂ nell'anno di riferimento 2019 e il calo dei ricavi dovuto all'atteso effetto incentivante.

Obiettivi del programma di legislatura

Il settore di compiti contribuisce al raggiungimento dei seguenti obiettivi del programma di legislatura:

- obiettivo 16: la Svizzera fa un uso rispettoso del suolo e delle risorse naturali, assicura un approvvigionamento energetico durevole nonché ininterrotto e promuove una filiera agroalimentare sostenibile;
- obiettivo 17: la Svizzera si adopera a livello nazionale e internazionale a favore di una politica ambientale efficace e contribuisce a proteggere il clima e a preservare la biodiversità.

Oggetti inclusi nel programma di legislatura e principali riforme in corso

- Messaggio concernente la revisione totale della legge sul CO₂ dopo il 2020;
- messaggio concernente la modifica della legge federale del 21.6.1991 sulla sistemazione dei corsi d'acqua;
- strategia per uno sviluppo sostenibile 2030 e relativo piano d'azione 2020-2023;
- messaggio sulla revisione della legge federale del 7.10.1983 sulla protezione dell'ambiente in adempimento della Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive.

Pianificazione finanziaria

Negli anni 2019-2023 le uscite nel settore di compiti Ambiente e assetto del territorio calano mediamente dello 0,4 per cento all'anno. Con circa il 70 per cento delle uscite complessive, l'Ambiente rimane comunque l'ambito più importante. Un ulteriore 18 per cento circa dei mezzi è previsto per la protezione contro i pericoli naturali e quasi il 12 per cento per la protezione della natura e l'assetto del territorio.

Le uscite per l'*ambiente* diminuiscono in media dell'1,7 per cento ogni anno. Circa l'82 per cento delle uscite viene impiegato per la redistribuzione di tasse d'incentivazione. Il calo delle uscite è dovuto principalmente all'importo della redistribuzione straordinariamente elevato nel 2019. Inoltre, per effetto dell'incentivazione sono attesi minori ricavi. Le cifre non tengono ancora conto delle ripercussioni della revisione della legge sul CO₂ in corso (in particolare fondo per il clima e aumento graduale della tassa sul CO₂ fino a 210 fr./t CO₂).

A ciò si contrappone un sensibile aumento negli anni del piano finanziario delle uscite per sussidi destinati al settore dell'ambiente, ad esempio per l'eliminazione delle acque di scarico (+10 %) o per il risanamento di siti contaminati. (+8 %). Questo incremento viene compensato dalla diminuzione delle uscite per la redistribuzione.

Per la *protezione contro i pericoli naturali* è atteso un aumento annuo dell'1,7 per cento. Gli imminenti lavori nel quadro del progetto di protezione contro le piene relativo alla terza correzione del Rodano sono la causa della continua crescita. Il relativo credito complessivo di circa 1 miliardo per la seconda tappa è stato deciso nella sessione autunnale 2019.

Con il 4,5 per cento all'anno, le uscite per la *protezione della natura* registrano l'incremento più consistente. Uscite supplementari sono previste in particolare per i conferimenti a tempo determinato nel Fondo Svizzero per il Paesaggio, per l'attuazione del piano d'azione Strategia Biodiversità Svizzera e per misure concernenti il risanamento dei deflussi residuali.

RIPARTIZIONE SECONDO GRUPPI DI CONTI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Uscite per il personale	106	109	113	4,2	114	115	115	1,5
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio	94	112	115	2,3	115	117	117	1,1
Uscite correnti a titolo di riversamento	1 409	1 114	962	-13,6	1 019	1 027	1 015	-2,3
Uscite per investimenti	344	329	357	8,5	384	388	390	4,4

Grado di vincolo delle uscite

Circa il 60 per cento delle uscite per l'ambiente e l'assetto del territorio è stabilito a livello di legge e quindi fortemente vincolato. Le uscite vincolate riguardano in gran parte la redistribuzione e l'impiego delle tasse d'incentivazione (COV e CO₂), la tassa per impianti di depurazione delle acque di scarico e quella per il risanamento di siti contaminati.

Unità amministrative principali

Ufficio federale dell'ambiente, Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria, Ufficio federale dello sviluppo territoriale.

CREDITI D'IMPEGNO NEL SETTORE DELL'AMBIENTE 2020-2024

Nel settore dell'ambiente molti compiti vengono svolti in comune con i Cantoni. Una parte considerevole di questi compiti è gestita in base ad accordi programmatici. I crediti d'impegno necessari a tal fine sono stati approvati dal Parlamento nel quadro del messaggio concernente il preventivo 2020. Per gli accordi programmatici sono previsti sei crediti quadro di circa 2 miliardi complessivi. Le uscite negli anni 2020-2024 riguardano prevalentemente i settori Bosco (575 mio.), Natura e paesaggio (475 mio.) e Protezione contro le piene (610 mio.), già considerati nelle cifre.

10 AGRICOLTURA E ALIMENTAZIONE

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Agricoltura e alimentazione	3 640	3 661	3 668	0,2	3 651	3 637	3 636	-0,2
Quota delle uscite in % per settore di compiti	5,2	5,1	4,9		4,8	4,6	4,5	
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	132	134	135	0,6	135	137	137	0,5
Produzione e smercio	428	529	537	1,5	537	531	531	0,1
Pagamenti diretti	2 805	2 815	2 812	-0,1	2 809	2 807	2 807	-0,1
Rimanenti uscite	274	183	184	0,5	169	162	161	-3,2

Le uscite per l'agricoltura sono gestite mediante tre limiti di spesa: miglioramento delle basi di produzione e misure sociali, produzione e smercio nonché pagamenti diretti. Nel piano finanziario di legislatura le uscite rimangono invariate. A seguito del cambiamento strutturale i sussidi crescono sia a livello nominale che reale per ogni azienda agricola. Nel quadro del messaggio concernente la Politica agricola 2022-2025, nella seconda metà della legislatura il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento i mezzi necessari per i tre limiti di spesa. Il calo delle rimanenti uscite è dovuto alla diminuzione del numero di beneficiari di assegni familiari nell'agricoltura.

Obiettivi del programma di legislatura

Il settore di compiti contribuisce al raggiungimento dei seguenti obiettivi del programma di legislatura:

- obiettivo 16: la Svizzera fa un uso rispettoso del suolo e delle risorse naturali, assicura un approvvigionamento energetico durevole nonché ininterrotto e promuove una filiera agroalimentare sostenibile.

Oggetti inclusi nel programma di legislatura e principali riforme in corso

- Adozione del messaggio concernente la Politica agricola a partire dal 2022+.

Pianificazione finanziaria

Nel piano finanziario di legislatura l'importo dei limiti di spesa agricoli rimane invariato, ma ci sono piccoli trasferimenti tra i limiti di spesa.

Il leggero aumento delle uscite per il *miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali* è dovuto a un trasferimento di 2 milioni dai pagamenti diretti a favore della rete per la selezione vegetale dal 2022.

I mezzi per la *produzione e lo smercio* vengono incrementati temporaneamente di 6 milioni per via dei provvedimenti intesi a sostenere lo zucchero negli anni 2019-2021.

A prescindere dal trasferimento volto a rafforzare la selezione vegetale, i *pagamenti diretti* non sono interessati dall'adeguamento al rincaro in adempimento della mozione Dittli.

Le *rimanenti uscite* comprendono essenzialmente gli assegni familiari nell'agricoltura e le spese amministrative dell'UFAG. Il calo degli assegni familiari nell'agricoltura è imputabile a due fattori: il primo è il cambiamento strutturale che sta vivendo l'agricoltura, dove scende il numero degli aventi diritto; il secondo è l'estensione del campo di applicazione della LAFam agli indipendenti e ciò ha fatto sì che un numero sempre maggiore di famiglie di contadini sia assicurato secondo la LAFam anziché secondo la LAF.

RIPARTIZIONE SECONDO GRUPPI DI CONTI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Uscite per il personale	81	83	85	2,7	85	86	87	1,2
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio	34	36	35	-1,8	33	32	32	-2,7
Uscite correnti a titolo di riversamento	3 438	3 455	3 462	0,2	3 447	3 435	3 433	-0,2
Uscite per investimenti	87	87	86	-1,6	86	84	84	-1,1

Grado di vincolo delle uscite

I crediti nel settore dell'agricoltura e dell'alimentazione sono prevalentemente non vincolati. Soltanto i supplementi nel settore lattiero e gli assegni familiari nell'agricoltura rientrano tra le uscite vincolate. Ne consegue che il grado di vincolo riguarda circa il 12 per cento dei crediti.

Unità amministrative principali

Ufficio federale dell'agricoltura (Agroscope), Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

DECRETO FEDERALE CHE STANZIA MEZZI FINANZIARI A FAVORE DELL'AGRICOLTURA PER GLI ANNI 2022-2025

Con la Politica agricola 2022-2025 il Consiglio federale intende migliorare le condizioni quadro della politica agricola che riguardano il mercato, l'esercizio e l'ambiente. Vuole in particolare accrescere il valore aggiunto sul mercato e l'efficienza aziendale nonché ridurre ulteriormente l'inquinamento ambientale e il consumo di risorse non rinnovabili. A tale scopo è necessario impostare in modo più efficace le prescrizioni per la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate e stabilire un percorso di riduzione vincolante per le perdite di azoto e di fosforo. Tenuto conto del trasferimento dei mezzi dovuto ai contributi all'esportazione per prodotti agricoli, le uscite agricole previste per i nuovi limiti di spesa 2022-2025 pari a circa 13,8 miliardi corrispondono ampiamente all'importo dei limiti di spesa per il periodo 2018-2021.

11 ECONOMIA

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Economia	1 520	2 116	2 236	5,7	2 099	2 095	2 092	-0,3
Quota delle uscite in % per settore di compiti	2,2	2,9	3,0		2,8	2,6	2,6	
Ordinamento economico	126	139	142	1,8	142	143	144	1,0
Prom. piazza econ., politica reg., approv. econ. Paese	135	138	148	7,3	149	150	153	2,5
Energia	1 259	1 839	1 946	5,9	1 808	1 801	1 795	-0,6

Le uscite del settore di compiti Economia rimangono ampiamente stabili. Una leggera diminuzione rispetto al 2019 è attribuibile essenzialmente all'atteso calo di consumo dei combustibili fossili e i conseguenti minori proventi della tassa sul CO₂ per il Programma Edifici.

Obiettivi del programma di legislatura

Il settore di compiti contribuisce al raggiungimento dei seguenti obiettivi del programma di legislatura:

- obiettivo 3: la Svizzera provvede a condizioni generali economiche il più possibile stabili nonché che promuovano l'innovazione nell'era digitale e promuove il potenziale della manodopera indigena;
- obiettivo 4: la Svizzera contribuisce a un solido ordinamento economico mondiale e garantisce all'economia svizzera l'accesso ai mercati internazionali e al mercato interno dell'UE;
- obiettivo 16: la Svizzera fa un uso rispettoso del suolo e delle risorse naturali, assicura un approvvigionamento energetico durevole nonché ininterrotto e promuove una filiera agroalimentare sostenibile.

Oggetti inclusi nel programma di legislatura e principali riforme in corso

- messaggio concernente la promozione della piazza economica 2024-2027;
- messaggio concernente la legge federale sullo sgravio amministrativo per le imprese (in adempimento della Mo. 16.3388 Sollberger);
- messaggio concernente la revisione della legge sull'approvvigionamento elettrico;
- messaggio concernente la legge sull'approvvigionamento del gas;
- messaggio concernente l'accordo sull'energia elettrica con l'UE.

Pianificazione finanziaria

L'*ordinamento economico* comprende i compiti di vigilanza nei settori telecomunicazione, approvvigionamento elettrico, posta, rete ferroviaria, radiotelevisione, case da gioco e diritto in materia di mercato del lavoro come pure delle attività dell'Ufficio federale del consumo. Le uscite reali rimangono pressoché stabili.

Si prevede che le uscite per la *promozione della piazza economica*, la *politica regionale* e *l'approvvigionamento economico del Paese* crescano del 2,5 per cento all'anno. Questo aumento è dovuto, da un lato, ai mezzi supplementari a favore della promozione dell'esportazione e Svizzera Turismo decisi nel quadro del messaggio concernente la promozione della piazza economica negli anni 2020-2023. D'altro lato, nel complesso sono previsti maggior mutui garantiti a cooperative di fideiussione delle arti e mestieri. Ne consegue un aumento delle previste perdite derivanti da fideiussioni a carico della Confederazione.

Circa l'85 per cento delle uscite riguarda il settore dell'*energia*, in particolare il conferimento al Fondo per il supplemento rete (1,3 mia.) e il Programma Edifici (0,4 mia.). Per il programma SvizzeraEnergia, il trasferimento di tecnologia e la ricerca in campo energetico vengono impiegati tra i 60 e i 70 milioni all'anno.

Le uscite per l'energia restano praticamente invariate sull'intero periodo. Il calo di 44 milioni fino al 2023 è da ricondurre anzitutto al fatto che si presume una diminuzione del consumo di combustibili fossili a seguito dei risanamenti nel settore degli edifici ancora in corso e della maggiore diffusione di dispositivi di riscaldamento non fossili. A parità di aliquota di tassa scendono pertanto anche i ricavi della tassa sul CO₂ riscossa su tali combustibili. Un terzo dei proventi della tassa è impiegato per il Programma Edifici. Di conseguenza, dovrebbero diminuire leggermente anche le uscite di quest'ultimo.

I ricavi del supplemento rete (2,3 ct./kWh) vengono versati interamente nel relativo fondo, tramite il quale vengono corrisposti i premi per l'immissione di energia elettrica e i contributi d'investimento per gli impianti di produzione di energia elettrica. Per gli anni di pianificazione finanziaria si ipotizza un consumo di energia elettrica stabile. Rimangono pertanto allo stesso livello anche i conferimenti al Fondo per il supplemento rete.

RIPARTIZIONE SECONDO GRUPPI DI CONTI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Uscite per il personale	130	138	142	2,5	143	144	145	1,2
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio	61	58	58	0,2	57	57	57	-0,4
Uscite finanziarie	0	-	-	-	-	-	-	-
Uscite correnti a titolo di riversamento	190	204	367	80,2	217	216	220	1,9
Uscite per investimenti	1 140	1 716	1 669	-2,7	1 682	1 676	1 669	-0,7

Grado di vincolo delle uscite

Circa l'83 per cento delle uscite è fortemente vincolato. Le componenti principali sono i conferimenti al Fondo per il supplemento rete (c. 1,3 mia., ossia 62 %) e le uscite per il Programma Edifici (c. 0,4 mia., ossia 18 %).

Unità amministrative principali

Ufficio federale dell'energia, Segreteria di Stato dell'economia, Ufficio federale delle comunicazioni.

12 FINANZE E IMPOSTE

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Finanze e imposte	9 887	9 798	11 075	13,0	11 358	11 386	11 333	3,7
Quota delle uscite in % per settore di compiti	14,0	13,5	14,7		14,9	14,4	14,0	
Partecipazioni a entrate della Confederazione	5 352	5 266	6 599	25,3	6 978	6 944	6 936	7,1
Raccolta di fondi, gestione del patrimonio e del debito	1 196	1 118	998	-10,7	870	847	784	-8,5
Perequazione finanziaria	3 339	3 415	3 478	1,9	3 509	3 595	3 613	1,4

Il settore di compiti Finanze e imposte aumenta in media del 3,7 per cento ogni anno. La progressione di questo settore, il secondo per volume, è dovuta principalmente a due fattori opposti: da un lato, le partecipazioni alle entrate della Confederazione aumentano considerevolmente (+7,1 % all'anno) a causa dell'innalzamento della quota dei Cantoni all'imposta federale diretta determinato dall'attuazione della RFFA; dall'altro, i mezzi destinati alla raccolta di fondi e alla gestione del patrimonio e del debito diminuiscono in media dell'8,5 per cento, principalmente a causa del basso livello dei tassi d'interesse.

Obiettivi del programma di legislatura

Il settore di compiti contribuisce al raggiungimento del seguente obiettivo del programma di legislatura:

- Obiettivo 1: la Svizzera provvede all'equilibrio delle finanze federali e a un ordinamento finanziario stabile.

Oggetti inclusi nel programma di legislatura e principali riforme in corso

- Eliminazione della penalizzazione fiscale del matrimonio;
- soppressione dei dazi industriali;
- nuova verifica della ripartizione dei compiti e della responsabilità finanziaria tra la Confederazione e i Cantoni (progetto «Dissociazione dei compiti II»).

Pianificazione finanziaria

Le *partecipazioni alle entrate della Confederazione* rappresentano circa la metà delle uscite di questo settore di compiti. La progressione media annua del 7,1 per cento è dovuta principalmente alla crescita delle entrate dell'imposta federale diretta (+8,4 %). Nel quadro dell'attuazione della RFFA, dal 2020 la quota dei Cantoni passa dal 17 al 21,2 per cento. L'evoluzione della quota dei Cantoni all'imposta federale diretta è anche influenzata dall'aumento della deduzione generale per i figli (dal 2022) e dagli effetti dell'eliminazione della penalizzazione fiscale del matrimonio (dal 2023).

Le uscite per la *raccolta di fondi e la gestione del patrimonio e del debito*, che comprendono essenzialmente gli interessi passivi e, in minima parte, le commissioni, le tasse e le spese della Tesoreria federale, progrediscono a loro volta agli antipodi della media di questo settore di compiti. La loro diminuzione (media annua: -8,5 %) è riconducibile, non soltanto al fabbisogno di finanziamento complessivamente inferiore per l'intero periodo di pianificazione, ma anche e soprattutto ai tassi d'interesse molto bassi o addirittura negativi. Le cifre del piano finanziario di legislatura si basano su tassi d'interesse compresi tra -0,7 e +0,1 per cento a breve termine e tra -0,3 e +0,6 per cento a lungo termine. Il rafforzamento dei tassi d'interesse dovrebbe pertanto iniziare soltanto alla fine del periodo di legislatura.

Per quanto concerne la *perequazione finanziaria*, gli anni 2019-2023 presentano un lieve aumento in termini medi (+1,4 % annui) malgrado la progressiva diminuzione, a partire dal 2020, del valore di riferimento per la dotazione minima della perequazione delle risorse. Ciò è dovuto alle misure supplementari apportate nel sistema di perequazione finanziaria (aumento della compensazione degli oneri sociodemografici e misure di attenuazione).

RIPARTIZIONE SECONDO GRUPPI DI CONTI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio	127	103	138	34,1	143	154	169	13,3
Uscite finanziarie	1 200	1 128	1 000	-11,3	873	850	781	-8,8
Uscite correnti a titolo di riversamento	8 560	8 567	9 937	16,0	10 342	10 383	10 382	4,9

Grado di vincolo delle uscite

Le uscite di questo settore di compiti sono completamente vincolate e non possono essere influenzate a breve termine. Le partecipazioni alle entrate della Confederazione rappresentano partite transitorie, vale a dire l'impiego concreto di tali entrate è sancito a livello costituzionale o di legge. Per quanto concerne gli interessi passivi dipendono dai tassi d'interesse e dall'ammontare del debito della Confederazione. L'evoluzione dei tassi d'interesse è influenzata dai mercati dei capitali e l'ammontare del debito non può essere influenzato a breve termine. Nel quadro della perequazione finanziaria, il contributo della Confederazione alla perequazione delle risorse è fissato nella Costituzione e corrisponde al 60 per cento della dotazione complessiva.

Unità amministrative principali

Amministrazione federale delle contribuzioni, Amministrazione federale delle finanze, Amministrazione federale delle dogane.

23 RISORSE AMMINISTRATIVE

Nell'arco della legislatura le uscite dell'Amministrazione aumentano mediamente dello 0,5 per cento all'anno. Sebbene non tutti i progetti siano ancora definiti, l'aumento dovrebbe rimanere ampiamente al di sotto della crescita globale delle uscite della Confederazione.

RISORSE AMMINISTRATIVE

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Uscite amministrative	9 789	10 619	10 705	0,8	10 760	10 822	10 841	0,5
Uscite per il personale	5 616	5 855	6 040	3,2	6 008	6 072	6 130	1,2
Uscite per materiale e merci	36	40	43	7,9	41	37	37	-1,7
Uscite d'esercizio	3 267	3 651	3 614	-1,0	3 630	3 657	3 681	0,2
Investimenti immobili, beni mobili, scorte	848	1 007	954	-5,3	1 043	1 026	970	-0,9
Investimenti immateriali	21	66	53	-18,9	37	30	23	-23,3
Quota sulle uscite totali	13,9%	14,7%	14,2%		14,1%	13,7%	13,4%	

Le uscite nel settore proprio dell'Amministrazione comprendono le uscite per il personale, le uscite per beni e servizi e le uscite d'esercizio nonché gli investimenti materiali, le scorte e gli investimenti immateriali (senza strade nazionali e materiale d'armamento). Il settore proprio dell'amministrazione è gestito mediante preventivi globali e mandati di prestazione. In tal modo vengono create le condizioni per un impiego economico ed efficace dei fondi. Grazie ai preventivi globali, le unità amministrative dispongono infatti di maggiore flessibilità, poiché possono impiegare le risorse finanziarie e di personale laddove necessario per raggiungere gli obiettivi e ridefinirne le priorità anche a breve termine. Concretamente le unità amministrative possono ridistribuire i fondi tra i diversi tipi di spesa o differirne l'impiego attraverso la costituzione e lo scioglimento di riserve. Il Consiglio federale stabilisce condizioni quadro per la gestione e l'evoluzione delle risorse amministrative. In particolare nei settori del personale e dell'informatica gestisce l'impiego dei fondi definendo le priorità dei progetti, emanando prescrizioni sulla crescita delle uscite e assegnando i mezzi preventivati a livello centrale in funzione del fabbisogno.

Le uscite di questo settore crescono a un ritmo nettamente inferiore (+0,5 % all'anno) rispetto alle uscite totali della Confederazione e la loro quota rispetto a queste ultime diminuisce costantemente fino a raggiungere il 13,4 per cento alla fine della legislatura. L'evoluzione delle risorse dell'Amministrazione nel corso della nuova legislatura è descritta di seguito in un'ottica complessiva.

Personale

Le uscite per il personale crescono mediamente dell'1,2 per cento all'anno. L'aumento è sostanzialmente riconducibile ai mezzi previsti per la compensazione del rincaro. L'organico iscritto a preventivo per il 2020 è di 37 631 posti a tempo pieno. Quasi la metà dei posti è destinata a sei unità amministrative cui spettano compiti particolarmente esigenti in termini di personale: Difesa, AFD (CGCF), fedpol, SEM, UFIT e AFC. Nelle cifre non sono ancora considerate diverse domande di risorse formulate nel programma di legislatura (cfr. parte B n. 24 Possibili oneri supplementari).

Uscite d'esercizio

Le uscite d'esercizio evolvono in modo costante per tutto il periodo di pianificazione. Riguardano sostanzialmente l'esercito (P 2020: 761 mio.), gli immobili e le pigioni (657 mio.), l'informatica (619 mio.), le prestazioni di servizi esterne (459 mio.), la consulenza e la ricerca su mandato (189 mio.) e i centri federali per richiedenti l'asilo (194 mio.).

Investimenti dell'Amministrazione

Le uscite per investimenti dell'Amministrazione ammontano a oltre 1 miliardo e comprendono l'acquisto o l'approntamento di beni e servizi (immobili, beni mobili, acquisti in deposito), nonché investimenti immateriali (licenze, brevetti, diritti e software), che servono all'adempimento di compiti pubblici. Oltre il 70 per cento degli investimenti è destinato al settore immobiliare.

24 POSSIBILI ONERI SUPPLEMENTARI

Nel corso della legislatura, il rischio di oneri supplementari sostanziali deriva soprattutto dalle possibili riforme fiscali. In diversi settori si prospetta inoltre un aumento delle uscite, segnatamente per la partecipazione della Svizzera ai programmi di formazione e di ricerca dell'Unione europea.

POSSIBILI ONERI SUPPLEMENTARI

Mio. CHF	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	successi- vamente
Totale oneri supplementari (bilancio ordinario, arrotondato)	<800	<2 100	>2 500	>4 000
Oneri supplementari sul fronte delle entrate				
Sforzi internazionali per l'adeguamento dell'imposizione degli utili	-	-	n.q.	n.q.
Progetti per la riforma dell'imposta preventiva (netto)	-	<170	<170	<170
Tasse di bollo				
Abolizione tassa di negoziazione e tassa sui premi di assicurazione (1a tappa)	-	220	220	220
Abolizione tassa di negoziazione e tassa sui premi di assicurazione (2a tappa)	-	-	-	1 700
Abolizione della tassa d'emissione	220	220	220	220
Riforma dell'imposta sul valore aggiunto	-	-	n.q.	n.q.
Aumento deduzione dell'imposta federale diretta per i premi delle casse malati (Mo. Grin; netto)	-	366	366	366
Cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa (netto)	-	<400	<400	<400
Riduzione dei ricavi da partecipazioni	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Oneri supplementari sul fronte delle uscite				
Programmi dell'UE nel settore ERI (Horizon, Erasmus+, Digital Europe, Copernico)	<310	<300	<300	<260
Contributo della Svizzera ai programmi europei di navigazione satellitare Galileo ed EGNOS	25	25	25	25
Accordi con l'UE (accordo istituzionale, sanità ecc.)	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Contributi della Svizzera allo strumento dell'UE per la gestione delle frontiere e i visti	-	-	n.q.	n.q.
Contributi della Svizzera alla guardia di frontiera e costiera europea (FRONTEX)	30	40	50	60
Ampliamento del sostegno ai media	-	70	70	70
Iv. Pa. Rafforzamento delle cure	-	<70	<70	<70
Aumento di capitale del Gruppo della Banca mondiale e della Banca africana di sviluppo	68	68	68	123
Pianificazione del personale a medio termine	<40	<70	<100	<100
Grandi progetti TIC per l'attuazione della trasformazione digitale dell'Amministrazione federale	<50	<50	<50	<50
Mutui FIPDI (ricostruzione edificio principale UIT)	4	5	13	74
Impianti sportivi nazionali (CISIN)	15	15	15	15
Messaggio ottimizzazione e semplificazione gestione finanze pubbliche (Mo. Hegglin)	-	-40	-40	-40
Ambiente (rumore, organismi invasivi)	-	n.q.	n.q.	n.q.

ONERI SUPPLEMENTARI SUL FRONTE DELLE ENTRATE

Sforzi internazionali per l'adeguamento dell'imposizione degli utili

Attualmente l'OCSE sta lavorando a un adeguamento dei principi per l'imposizione delle imprese multinazionali. Da un lato, la ripartizione dell'imposta sull'utile tra lo Stato di sede e lo Stato in cui l'impresa vende merci o servizi deve essere modificata a favore di quest'ultimo. D'altro lato, la regola di un'imposizione minima a livello globale permetterà di garantire un'adeguata imposizione degli utili. I valori di riferimento di questi due capisaldi sono ancora troppo vaghi per poter quantificare esattamente le ripercussioni finanziarie per la Svizzera. Il rapporto finale dell'OCSE dovrebbe essere disponibile entro la fine del 2020.

Modifica dell'imposta preventiva

Nel primo trimestre del 2020 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione concernente la riforma dell'imposta preventiva. La proposta di riforma comprende due elementi: l'esenzione dal pagamento dell'imposta preventiva sugli investimenti svizzeri fruttiferi di interessi effettuati da persone giuridiche residenti in Svizzera e da investitori esteri (rafforzamento del mercato svizzero dei prestiti) nonché l'estensione della funzione di garanzia dell'imposta per le persone fisiche domiciliate in Svizzera (lotta alla sottrazione d'imposta). La riforma provocherebbe una diminuzione delle entrate stimata in 130 milioni di franchi all'anno (120 mio. per la Confederazione e 10 mio. per i Cantoni). Al fine di rafforzare ulteriormente il mercato dei capitali di terzi, dovrebbe essere abolita anche la tassa di negoziazione sui prestiti svizzeri. Per la Confederazione questa misura comporterebbe un ulteriore calo delle entrate pari a 50 milioni all'anno.

Tasse di bollo

Nel novembre 2019 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) si è espressa a favore di un'abolizione in due tappe della tassa di negoziazione e di quella sui premi di assicurazione:

1. abolizione della tassa di negoziazione sui titoli svizzeri e sulle obbligazioni estere con una durata residua inferiore a un anno nonché della tassa sui premi per le assicurazioni vita (minori entrate stimate a 220 mio.);
2. abolizione della tassa di negoziazione sugli altri titoli esteri nonché della tassa sui premi delle assicurazioni cose e patrimonio (minori entrate stimate a 1,7 mia.). Nel marzo 2013 il Consiglio nazionale aveva già approvato il progetto di abolizione della tassa d'emissione. Il Consiglio degli Stati aveva però accantonato l'affare. Nell'agosto 2019 la CET-N ha deciso di chiedere per iscritto alla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) di riprendere l'esame dell'affare (minori entrate stimate a 220 mio.).

Riforma dell'imposta sul valore aggiunto

Nel primo semestre del 2020 il Consiglio federale avvierà la procedura di consultazione concernente la riforma dell'imposta sul valore aggiunto. L'avamprogetto è volto in particolare ad attuare diversi interventi parlamentari, ad esempio sul trattamento dei sussidi dal punto di vista dell'IVA e sulla riscossione dell'IVA tramite piattaforme online. Le ripercussioni finanziarie non sono ancora note, ma la riforma dovrebbe poter essere attuata senza provocare una diminuzione delle entrate.

Aumento della deduzione per i premi della cassa malati in ambito di imposta federale diretta

La mozione Grin (17.3171) chiede l'aumento delle deduzioni forfetarie dell'imposta federale diretta per compensare i premi delle assicurazioni malattie eccessivi. La mozione è stata accolta il 6 giugno 2018 dal Consiglio nazionale e il 6 marzo 2019 dal Consiglio degli Stati. L'attuazione di questa proposta costerà alle casse federali circa 370 milioni all'anno.

Cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa

Con il suo progetto di riforma dell'imposizione della proprietà abitativa, la CET-S intende sopprimere il valore locativo e riformare la deducibilità degli interessi passivi (Iv. Pa. 17.400, rapporto del 14 febbraio 2019). Le ripercussioni finanziarie della riforma dipenderanno dalla variante scelta riguardo agli interessi passivi e dal futuro livello del tasso ipotecario medio. Assumendo un tasso medio del 3,5 per cento, la riforma potrebbe risultare più o meno neutra sotto il profilo dei proventi. Per contro, nel caso in cui il tasso ipotecario dovesse mantenersi al livello attuale, la riforma causerebbe alla Confederazione minori entrate fiscali nell'ambito dell'imposta federale diretta fino a 400 milioni.

Proventi da partecipazioni

Considerati il calo dei ricavi e dei risultati del gruppo e la crescente necessità di investimenti, la situazione economica de La Posta Svizzera SA sta diventando sempre più difficile e potrebbe avere conseguenze sull'ammontare dei dividendi distribuiti alla Confederazione. Attualmente nel piano finanziario figura una distribuzione di dividendi pari a 200 milioni. Dopo lo scorporo di RUAG e la privatizzazione parziale di RUAG International la Confederazione riceverà minori entrate a titolo di dividendi. Non è pertanto da escludere una riduzione dei ricavi da partecipazioni.

ONERI SUPPLEMENTARI SUL FRONTE DELLE USCITE

Programmi UE nel settore ERI (Orizzonte 2020, Erasmus+, Digital Europe, Copernico)

L'attuale programma di ricerca dell'UE Orizzonte 2020, a cui la Svizzera partecipa, si concluderà alla fine del 2020. Il preventivo globale del prossimo programma quadro (Orizzonte Europa), valido per il periodo 2021-2027 e per il quale l'UE prevede una revisione delle condizioni di partecipazione, probabilmente aumenterà in misura notevole. Di conseguenza, se la Svizzera vi parteciperà, bisognerà attendersi un incremento sostanziale del contributo. L'UE prevede inoltre di lanciare un nuovo programma destinato a plasmare e sostenere la trasformazione digitale in Europa (Digital Europe). La partecipazione della Svizzera a questo programma così come ad altri programmi, nei settori spaziale (Copernico) e della formazione (Erasmus+), comporterà uscite supplementari annuali che potrebbero raggiungere 310 milioni.

Contributo della Svizzera ai programmi europei di navigazione satellitare Galileo/Egnos

La Svizzera partecipa ai programmi europei di navigazione satellitare Galileo ed Egnos. Nel 2021 inizierà la fase di finanziamento successiva della durata di 7 anni. Secondo le prime stime, il contributo annuale della Svizzera potrebbe risultare fino a 25 milioni più elevato: da un lato, i costi di esercizio del sistema raggiungeranno il loro picco massimo per il completamento dei lavori di ampliamento, dall'altro sarà già necessaria la sostituzione dei primi satelliti.

Accordi con l'UE

Un'eventuale partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE nel settore della salute e sicurezza alimentare comporterebbe uscite supplementari non ancora quantificabili.

Contributi della Svizzera per la gestione delle frontiere e i visti nel quadro dell'IBFM

Il Fondo per la gestione integrata delle frontiere (IBFM) ha sostituito il Fondo per le frontiere esterne (2007-2019) e l'Internal Security Fund (2014-2020). Analogamente a questi ultimi, anche l'IBFM è parte dell'ulteriore sviluppo dell'acquis di Schengen. Gli Stati Schengen che a causa dei loro estesi confini terrestri e marittimi nonché degli aeroporti internazionali di grande rilevanza assumono costi elevati per proteggere le frontiere esterne dello spazio Schengen, vengono sostenuti con mezzi finanziari vincolati a progetti. La Svizzera parteciperà versando contributi al fondo (in base alla sua quota sul PIL di tutti gli Stati Schengen) ma riceverà anche fondi per i progetti legati all'IBFM. Secondo le stime attuali, il contributo da versare ammonta a centinaia di milioni di franchi per l'intero periodo 2021-2027 (pagabili dall'entrata in vigore del relativo accordo con l'UE, presumibilmente dal 2023).

Contributi della Svizzera all’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (FRONTEX)

A seguito del rafforzamento della guardia di frontiera e costiera pianificato dall’UE, l’autorità europea competente FRONTEX dovrà ricevere contributi nettamente più elevati. La Svizzera dovrà partecipare a questo aumento, che potrebbe determinare maggiori uscite annue fino a 60 milioni. Il 13 dicembre 2019 il Consiglio federale ha avviato la relativa procedura di consultazione.

Estensione del sostegno dei media

Il 28 agosto 2019 il Consiglio federale ha appoggiato un maggiore sostegno dei media online e dei giornali. Nella prima metà del 2020 sottoporrà al Parlamento un pacchetto di misure che prevede risorse finanziarie in favore dei media online. Inoltre, un numero maggiore di quotidiani e settimanali beneficerà del sostegno indiretto alla stampa. Queste misure richiedono un adeguamento della legge federale sulla radiotelevisione e della legge sulle poste e potrebbero comportare oneri supplementari fino a 70 milioni all’anno.

Iniziativa parlamentare per un rafforzamento delle cure

Nel settore della sanità, l’iniziativa parlamentare 19.401 (Per un rafforzamento delle cure. Migliorare la sicurezza dei pazienti e la qualità delle cure) potrebbe causare oneri supplementari per circa 500 milioni, ripartiti su 8 anni, per la formazione del personale infermieristico. Il 17 dicembre 2019 il Consiglio nazionale ha deciso di sostenere questa iniziativa quale controprogetto indiretto all’iniziativa popolare «Per cure infermieristiche forti (Iniziativa sulle cure infermieristiche)».

Aumento di capitale del Gruppo della Banca mondiale e della Banca africana di sviluppo

Nel primo trimestre il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento i crediti d’impegno per la partecipazione della Svizzera agli aumenti di capitale del Gruppo della Banca mondiale e della Banca africana di sviluppo. La partecipazione della Svizzera ammonterebbe a 330 milioni, ripartiti su 9 anni.

Pianificazione del personale a medio termine

Nel programma di legislatura il Consiglio federale presenta alle Camere federali una panoramica della possibile evoluzione nel settore del personale. In diversi ambiti sono necessari maggiori risorse di personale (ad es. contenimento dei costi della sanità, rafforzamento del Servizio delle attività informative della Confederazione, protezione della Svizzera contro i ciber-rischi, maggiore fabbisogno temporaneo per progetti di digitalizzazione).

Grandi progetti TIC

Il Consiglio federale vuole accelerare la trasformazione digitale nell’Amministrazione federale. In particolare, i programmi DaziT e SUPERB richiederanno un fabbisogno finanziario particolarmente elevato. Con il programma DaziT tutti i processi doganali saranno digitalizzati entro il 2026 al fine di semplificare e accelerare ancor più il passaggio del confine. Il programma SUPERB è volto a modernizzare i processi di supporto (finanze, personale, logistica, acquisti e immobili). Per i grandi progetti prioritari si prevedono oneri supplementari fino a 50 milioni all’anno. Il volume complessivo dei progetti chiave TIC ammonta attualmente a circa 700 milioni.

Mutui edilizi della FIPOI all’UIT

Nell’ambito delle misure per rafforzare il ruolo della Svizzera quale Stato ospite, il nostro Paese si impegna anche a migliorare l’infrastruttura edilizia di organizzazioni internazionali con sede in Svizzera. L’Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) ha chiesto al Consiglio federale un mutuo di 138 milioni per la ricostruzione del suo edificio principale a Ginevra. L’Esecutivo prenderà una decisione al riguardo nel 2020. Se il Cantone di Ginevra contribuisse in modo sostanziale a questo mutuo (c. 30 %), quest’ultimo comporterebbe maggiori uscite stimate in 95,6 milioni nell’arco di 7 anni.

Impianti sportivi di importanza nazionale (CISIN 5)

Nel preventivo 2020 il Parlamento ha stanziato ulteriori sussidi per le infrastrutture sportive (+5 mio.) e definito il futuro cofinanziamento dell'attività di gara e allenamento presso gli impianti sportivi di importanza nazionale (+10 mio.). Ha inoltre incaricato il Consiglio federale di riportare gli aumenti agli anni successivi.

Messaggio concernente l'ottimizzazione e la semplificazione della gestione delle finanze pubbliche

Il 27 novembre 2019 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione, rispondendo in tal modo a una richiesta del Parlamento. D'ora in poi tutte le delimitazioni contabili temporali e gli accantonamenti verranno considerati anche nel conto di finanziamento, analogamente a quanto avviene nel conto economico. In futuro, le uscite e le entrate andranno a incidere sull'esercizio in cui si verificano l'onere e lo sgravio dal punto di vista economico e non più al momento del pagamento effettivo. Nel complesso, il margine di manovra nel preventivo dovrebbe aumentare leggermente. A lungo termine la costituzione e lo scioglimento di accantonamenti dovrebbero però compensarsi.

Ambiente

Nel settore dell'ambiente si stanno attualmente discutendo vari progetti che determineranno oneri supplementari per il bilancio della Confederazione. Si possono citare come esempi le misure contro gli organismi alloctoni invasivi o quelle previste nel piano d'azione contro il rumore.

3 TABELLE DETTAGLIATE RELATIVE AL PIANO FINANZIARIO DI LEGISLATURA 2021-2023

31 CONTO DI FINANZIAMENTO

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Risultato dei finanziamenti	3 029	1 222	344		891	630	220	
Risultato ordinario dei finanziamenti	2 938	1 222	344		891	630	220	
Entrate ordinarie	73 512	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
Entrate fiscali	68 121	69 120	71 151	2,9	72 645	75 328	76 487	2,6
Imposta federale diretta, persone fisiche	11 157	11 472	12 253	6,8	12 825	13 011	12 481	2,1
Imposta federale diretta, persone giuridiche	11 289	11 276	11 789	4,5	12 073	12 390	12 736	3,1
Imposta preventiva	7 747	7 052	7 873	11,6	8 085	8 304	8 528	4,9
Tasse di bollo	2 117	2 320	2 170	-6,5	2 160	2 150	2 140	-2,0
Imposta sul valore aggiunto	22 644	23 400	23 590	0,8	23 990	26 330	27 520	4,1
Altre imposte sul consumo	8 072	8 300	8 218	-1,0	8 212	8 351	8 320	0,1
Diverse entrate fiscali	5 095	5 300	5 258	-0,8	5 300	4 792	4 762	-2,6
Regalie e concessioni	1 212	924	930	0,7	930	930	930	0,2
Entrate finanziarie	1 121	1 104	1 069	-3,2	1 059	1 053	1 070	-0,8
Entrate da partecipazioni	821	822	812	-1,2	812	812	812	-0,3
Rimanenti entrate finanziarie	300	283	258	-8,9	247	242	259	-2,2
Rimanenti entrate correnti	1 789	1 713	1 771	3,4	1 777	1 790	1 801	1,3
Entrate per investimenti	1 270	694	745	7,3	713	722	730	1,3
Uscite ordinarie	70 574	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
Uscite proprie	10 252	11 080	11 351	2,4	11 390	11 520	11 636	1,2
Uscite per il personale	5 616	5 855	6 040	3,2	6 008	6 072	6 130	1,2
Uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio	3 780	4 171	4 194	0,5	4 227	4 265	4 302	0,8
Uscite per l'armamento	856	1 054	1 118	6,0	1 154	1 183	1 204	3,4
Uscite correnti di riversamento	48 120	49 004	51 583	5,3	52 559	55 248	56 818	3,8
Partecip. di terzi a entrate della Confederazione	9 784	9 262	10 940	18,1	11 273	13 241	13 831	10,5
Indennizzi a enti pubblici	1 614	1 669	1 633	-2,1	1 660	1 644	1 613	-0,8
Contributi a istituzioni proprie	4 049	4 100	4 084	-0,4	4 082	4 140	4 202	0,6
Contributi a terzi	15 420	16 111	16 456	2,1	16 533	16 696	17 001	1,4
Contributi ad assicurazioni sociali	17 252	17 862	18 469	3,4	19 011	19 526	20 170	3,1
Uscite finanziarie	1 203	1 131	1 003	-11,3	875	852	784	-8,8
Uscite a titolo di interessi	1 153	1 084	959	-11,5	839	818	757	-8,6
Rimanenti uscite finanziarie	50	47	43	-7,2	36	34	27	-13,0
Uscite per investimenti	11 000	11 119	11 386	2,4	11 409	11 574	11 562	1,0
Investimenti materiali e scorte	4 120	3 604	3 606	0,1	3 569	3 590	3 435	-1,2
Investimenti immateriali	21	66	53	-18,9	37	30	23	-23,3
Mutui	109	105	109	3,9	76	75	76	-7,8
Partecipazioni	444	63	62	-1,9	63	63	33	-15,0
Contributi propri agli investimenti	5 805	6 740	7 008	4,0	7 106	7 244	7 409	2,4
Contributi correnti agli investimenti	500	541	548	1,3	558	571	586	2,0
Entrate straordinarie	90	-	-		-	-	-	
Uscite straordinarie	-	-	-		-	-	-	

32 CONTO ECONOMICO

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Risultato annuale	5 701	2 477	1 393		1 990	1 598	1 043	
Risultato operativo	4 119	1 598	504		1 138	689	20	
Ricavi operativi	71 817	71 898	73 972	2,9	75 475	78 154	79 333	2,5
Gettito fiscale	68 398	69 120	71 162	3,0	72 657	75 320	76 485	2,6
Imposta federale diretta, persone fisiche	11 157	11 472	12 253	6,8	12 825	13 011	12 481	2,1
Imposta federale diretta, persone giuridiche	11 289	11 276	11 789	4,5	12 073	12 390	12 736	3,1
Imposta preventiva	7 747	7 052	7 873	11,6	8 085	8 304	8 528	4,9
Tasse di bollo	2 117	2 320	2 170	-6,5	2 160	2 150	2 140	-2,0
Imposta sul valore aggiunto	22 650	23 400	23 590	0,8	23 990	26 330	27 520	4,1
Altre imposte sul consumo	8 310	8 300	8 218	-1,0	8 212	8 351	8 320	0,1
Altri introiti fiscali	5 129	5 300	5 269	-0,6	5 312	4 784	4 760	-2,7
Regalie e concessioni	1 198	901	907	0,6	907	907	907	0,2
Rimanenti ricavi	1 901	1 747	1 815	3,9	1 823	1 835	1 846	1,4
Prelievo da finanziamenti speciali nel cap. terzi	168	67	1	-98,0	1	5	7	-42,3
Ricavi da transazioni straordinarie	152	62	87		87	87	87	
Spese operative	67 698	70 300	73 469	4,5	74 337	77 466	79 313	3,1
Spese proprie	13 419	14 533	14 771	1,6	14 836	14 980	15 105	1,0
Spese per il personale	5 346	5 855	6 040	3,2	6 008	6 072	6 130	1,2
Spese per beni e servizi e rimanenti spese d'esercizio	3 938	4 282	4 303	0,5	4 333	4 372	4 410	0,7
Spese per l'armamento	996	1 254	1 278	1,9	1 314	1 343	1 364	2,1
Ammortamenti su invest. materiali e immateriali	3 140	3 141	3 151	0,3	3 181	3 193	3 201	0,5
Spese di riversamento	54 218	55 709	58 543	5,1	59 439	62 437	64 173	3,6
Partecip. di terzi a ricavi della Confederazione	9 784	9 262	10 940	18,1	11 273	13 241	13 831	10,5
Indennizzi a enti pubblici	1 625	1 681	1 634	-2,8	1 660	1 643	1 614	-1,0
Contributi a istituzioni proprie	4 049	4 105	4 087	-0,4	4 085	4 142	4 204	0,6
Contributi a terzi	15 713	16 115	16 474	2,2	16 372	16 705	17 010	1,4
Contributi ad assicurazioni sociali	17 206	17 787	18 394	3,4	18 936	19 451	20 095	3,1
Rettif. di valore su contributi agli investimenti	5 829	6 740	7 008	4,0	7 110	7 250	7 415	2,4
Rettificazione di valore mutui e partecipazioni	12	20	6	-67,6	3	3	3	-39,1
Vers. a finanziamenti speciali nel cap. di terzi	61	58	154	165,0	62	49	35	-12,0
Spese da transazioni straordinarie	-	-	-		-	-	-	
Risultato finanziario	-818	-762	-672		-559	-542	-458	
Ricavi finanziari	390	355	320	-9,9	308	302	319	-2,6
Spese finanziarie	1 208	1 117	991	-11,3	866	844	777	-8,7
Spese a titolo di interessi	1 139	1 070	948	-11,4	830	810	749	-8,5
Rimanenti spese finanziarie	69	47	44	-7,2	37	34	28	-12,3
Risultato da partecipazioni	2 400	1 641	1 561		1 411	1 451	1 481	

33 CONTO DEGLI INVESTIMENTI

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Saldo conto degli investimenti	-9 651	-10 425	-10 642		-10 696	-10 852	-10 831	
Saldo conto degli investimenti ordinario	-9 652	-10 425	-10 642		-10 696	-10 852	-10 831	
Entrate per investimenti	1 270	694	745	7,3	713	722	730	1,3
Immobili	44	41	36	-13,2	36	36	36	-3,5
Beni mobili	4	3	3	2,0	3	3	3	0,5
Strade nazionali	3	3	3	13,6	3	3	3	3,2
Investimenti immateriali	-	0	0	2,5	0	0	0	0,6
Mutui	517	106	154	45,9	113	108	102	-1,0
Partecipazioni	2	-	-	-	-	-	-	-
Restituzione contributi propri agli investimenti	200	0	0	-18,8	0	0	0	-5,1
Contributi correnti agli investimenti	500	541	548	1,3	558	571	586	2,0
Uscite per investimenti	10 921	11 119	11 386	2,4	11 409	11 574	11 562	1,0
Immobili	661	759	732	-3,5	839	821	759	0,0
Beni mobili	93	143	124	-13,1	104	102	110	-6,4
Scorte	82	106	98	-7,6	99	103	101	-1,2
Strade nazionali	2 580	2 066	2 051	-0,7	1 908	1 927	1 818	-3,1
Materiale d'armamento	403	530	600	13,2	618	636	646	5,1
Investimenti immateriali	21	66	53	-18,9	37	30	23	-23,3
Mutui	109	105	109	3,9	76	75	76	-7,8
Partecipazioni	444	63	62	-1,9	63	63	33	-15,0
Contributi propri agli investimenti	6 029	6 740	7 008	4,0	7 106	7 244	7 409	2,4
Contributi correnti agli investimenti	500	541	548	1,3	558	571	586	2,0
Entrate straordinarie per investimenti	0	-	-		-	-	-	
Uscite straordinarie per investimenti	-	-	-		-	-	-	

34 DIRETTIVE DEL FRENO ALL'INDEBITAMENTO

Mio. CHF	C 2018	P 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
1 Entrate totali	73 603	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
2 Entrate straordinarie	90	-	-		-	-	-	
3 Entrate ordinarie [3=1-2]	73 512	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
4 Fattore congiunturale	0,995	0,996	1,001		1,002	1,001	1,000	
5 Limite delle uscite (art. 13 LFC) [5=3x4]	73 145	73 262	75 742	3,4	77 278	79 903	81 019	2,5
6 Eccedenza richiesta / Deficit ammesso congiunturalmente [6=3-5]	368	294	-76		-154	-80	-	
7 Uscite straordinarie (art. 15 LFC)	-	-	-		-	-	-	
8 Riduzione del limite delle uscite (art. 17 LFC, disavanzi del conto di compensazione)	-	-	-		-	-	-	
9 Riduzione del limite delle uscite (art. 17b LFC, disavanzi del conto di ammortamento)	-	-	-		-	-	-	
10 Riduzione del limite delle uscite (art. 17c LFC, risparmi a titolo precauzionale)	-	-	-		-	-	-	
11 Uscite massime ammesse [11=5+7-8-9-10]	73 145	73 262	75 742	3,4	77 278	79 903	81 019	2,5
12 Uscite totali secondo C/P	70 574	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
13 Differenza (art. 16 LFC) [13=11-12]	2 571	928	419		1 045	710	220	

35 EVOLUZIONE DEL DEBITO DELLA CONFEDERAZIONE

Mio. CHF	C 2018	S 2019	P 2020	Δ in % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø in % 19-23
Debito lordo	99 407	96 000	93 700	-2,4	93 400	92 800	90 900	-1,4
Debito netto	63 011	60 000	58 500	-2,5	54 600	58 900	58 700	-0,5

36 INDICATORI DELLA CONFEDERAZIONE

In %	C 2018	P 2019	P 2020	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023
Quota delle uscite	10,2	10,3	10,5	10,4	10,6	10,5
<i>Uscite ordinarie (in % del PIL nominale)</i>						
Aliquota d'imposizione	9,9	9,8	9,9	9,9	10,1	9,9
<i>Entrate fiscali ordinarie (in % del PIL nominale)</i>						
Quota del deficit/dell'eccedenza	+ 0,4	+ 0,2	+ 0,0	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,0
<i>Risultato dei finanziamenti ordinario (in % del PIL nominale)</i>						
Tasso d'indebitamento lordo	14,4	13,7	13,0	12,8	12,4	11,8
<i>Debito lordo (in % del PIL nominale)</i>						
Quota degli investimenti	15,6	15,4	15,1	15,0	14,6	14,3
<i>Uscite per investimenti (in % delle uscite ordinarie)</i>						
Quota di riversamento	77,9	78,0	78,7	79,2	79,8	80,4
<i>Uscite di riversamento (in % delle uscite ordinarie)</i>						
Quota delle imposte a destinazione vincolata	22,1	22,4	21,7	21,5	21,0	20,7
<i>Imposte a destinazione vincolata (in % delle entrate fiscali ordinarie)</i>						

PROSPETTIVE A MEDIO TERMINE

C

PROSPETTIVE A MEDIO TERMINE

1 PRIORITÀ DI POLITICA FINANZIARIA 2020–2028

Dal 2023 in poi vi è grande incertezza riguardo all'evoluzione delle entrate provenienti dall'imposta sull'utile (progetto di riforma dell'OCSE) e dall'imposta preventiva (possibile inversione di tendenza). Per questo motivo è necessario adottare una politica fiscale e in materia di uscite.

L'obiettivo delle prospettive a medio termine è mostrare le principali tendenze per il periodo che copre le prossime due legislature e garantire l'equilibrio finanziario del bilancio della Confederazione dopo la legislatura in corso. Le prospettive finanziarie sono formulate sulla base di una procedura a fasi: in un primo momento viene pronosticata l'evoluzione del bilancio per i prossimi otto anni, partendo dal presupposto che le condizioni quadro rimangano invariate (scenario «no policy change»). Nelle due fasi successive si tiene conto dei provvedimenti del programma dell'attuale legislatura e si definiscono le priorità di politica finanziaria per la legislatura successiva.

Nel definire le priorità di politica finanziaria fino al 2028 è emerso che dal 2023 in poi l'ulteriore evoluzione delle entrate provenienti dall'imposta sull'utile e dall'imposta preventiva è insolitamente molto incerta. Esistono due rischi principali che allo stato attuale sono difficili da valutare:

- il primo rischio riguarda gli sforzi intrapresi dal G20 e dall'OCSE per trasferire una parte del gettito dell'imposta sull'utile dagli Stati di sede agli Stati di commercializzazione (v. parte B n. 24 Possibili oneri supplementari). Le perdite di entrate che ne risultano dipenderanno dall'impostazione concreta dei provvedimenti. Queste perdite potrebbero ammontare a 1–5 miliardi, a carico pressoché in egual misura di Confederazione e Cantoni;
- il secondo rischio è una possibile inversione di tendenza nell'ambito dell'imposta preventiva. Dopo il livello minimo raggiunto nel 2014, le entrate di questo tributo preventivo sono aumentate molto più rapidamente del PIL. Non è chiaro per quanto tempo questa tendenza proseguirà. Il venir meno di fattori speciali quali le maggiori entrate originate dalla riforma fiscale statunitense o le minori distribuzioni di utili delle imprese potrebbero determinare una sensibile riduzione delle entrate in quest'ambito. Secondo i metodi di stima utilizzati, l'inversione di tendenza non si tradurrebbe in un calo improvviso delle entrate federali, ma in una riduzione graduale nell'arco di più anni.

Gli elevati rischi sul fronte delle entrate sottolineano la necessità di adottare una politica finanziaria prudente. Il Consiglio federale avrà tempo sufficiente per stabilire le opportune contromisure non appena saranno noti i parametri dell'imposizione degli utili o quando si confermerà l'inversione di tendenza nell'ambito dell'imposta preventiva. Tuttavia, per evitare una politica frammentaria, bisogna anche rinunciare a prendere decisioni che potrebbero aumentare ulteriormente la necessità di consolidamento.

11 PRIORITÀ DI POLITICA FISCALE

Fino a quando non vi sarà chiarezza sulle condizioni quadro in materia di politica finanziaria e di imposta preventiva, il Consiglio federale intende portare avanti le riforme di politica fiscale per le quali ha già adottato un messaggio o che sono rilevanti per l'economia nazionale e comportano perdite di entrate limitate. Si tratta dell'imposizione delle coppie e delle famiglie, della soppressione dei dazi industriali e della modifica dell'imposta preventiva.

IMPOSIZIONE DELLE COPPIE E DELLE FAMIGLIE

Obiettivi della riforma

Il Consiglio federale vuole garantire un regime di imposizione delle coppie e delle famiglie conforme alla Costituzione e che assicuri una ripartizione dell'onere per quanto possibile equilibrata. Si intende eliminare la penalizzazione contraria alla Costituzione e ancora esistente nell'ambito dell'imposta federale diretta a svantaggio di numerose coppie di coniugi con doppio reddito e pensionati rispetto ai concubini nella stessa situazione economica, assicurando al tempo stesso ripercussioni positive sull'economia pubblica.

Misure

Nel suo messaggio del 21 marzo 2018 il Consiglio federale propone di applicare il modello del calcolo alternativo dell'imposta. In base a tale modello, l'autorità di tassazione calcola dapprima l'onere fiscale della coppia di coniugi secondo la tassazione congiunta ordinaria. In una seconda fase l'autorità effettua un calcolo alternativo dell'imposta fondato sull'imposizione delle coppie non sposate. Dei due importi calcolati, ai coniugi viene fatturato quello meno elevato. In sostanza, il calcolo alternativo dell'imposta è una correzione della tariffa che elimina un'eventuale penalizzazione dei coniugi.

Inoltre, si intende ora applicare a tutte le persone non coniugate con figli la tariffa di base invece della tariffa per coniugi. In tal modo si elimina l'imposizione privilegiata dei concubini con figli contraria alla Costituzione. Per quanto riguarda le famiglie monogenitoriali, per ragioni di politica sociale il relativo onere supplementare verrà compensato da una deduzione di 11 500 franchi.

Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

Sulla base della statistica fiscale 2015 e della stima per il 2021, nell'ambito dell'imposta federale diretta la riforma proposta dal Consiglio federale comporterà minori entrate valutate a circa 1,5 miliardi, di cui 1,2 miliardi a carico della Confederazione e, nel quadro della quota dei Cantoni all'imposta federale diretta del 21,2 per cento, circa 300 milioni a carico dei Cantoni.

RINVIO AL CONSIGLIO FEDERALE

Nella sessione autunnale e in quella invernale del 2019 le Camere federali hanno rinviato al Consiglio federale il progetto di legge inteso a eliminare la penalizzazione fiscale del matrimonio con l'incarico di presentare modelli alternativi, segnatamente quello in vigore nel Cantone di Vaud, l'imposizione individuale o eventualmente altri modelli che ritiene adeguati.

MODIFICA DELL'IMPOSTA PREVENTIVA E ABOLIZIONE DELLA TASSA DI NEGOZIAZIONE SUI PRESTITI SVIZZERI

Obiettivi della riforma

Il mercato dei capitali svizzeri è considerato sottosviluppato, perché a causa dell'imposta preventiva, spesso le imprese svizzere che emettono prestiti si trasferiscono all'estero. Neppure le attività di finanziamento interno al gruppo vengono sempre insediate in Svizzera. Per questo motivo il Consiglio federale intende rafforzare il mercato svizzero dei capitali di terzi in modo da generare ulteriore valore aggiunto, posti di lavoro e gettito fiscale. Al contempo vuole estendere la funzione di garanzia alle persone fisiche in Svizzera per combattere la sottrazione d'imposta.

Misure

L'avvio della procedura di consultazione sulla proposta di riforma è previsto per il primo trimestre del 2020. Il progetto comprende l'esenzione dal pagamento dell'imposta preventiva sugli investimenti svizzeri fruttiferi di interessi effettuati da persone giuridiche residenti in Svizzera e da investitori esteri, al fine di rendere più interessanti tali investimenti. L'estensione della funzione di garanzia viene raggiunta gravando dell'imposta preventiva tutti i proventi da investimenti diretti e indiretti fruttiferi di interessi detenuti da persone fisiche domiciliate sul territorio nazionale presso banche e gestori patrimoniali svizzeri (agenti pagatori). L'imposta preventiva sarà riscossa anche sugli investimenti fruttiferi di interessi esteri. Infine si intende sopprimere la tassa di negoziazione sui prestiti svizzeri per agevolare il commercio con questi titoli, cosa che rafforza ulteriormente il mercato svizzero dei capitali di terzi.

Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

La riforma proposta comporta una diminuzione di entrate stimata a 200 milioni in ambito di imposta preventiva, di cui 180 a carico della Confederazione e 20 dei Cantoni (quota del 10 %). L'abolizione della tassa di negoziazione sui prestiti svizzeri provocherà minori entrate di 50 milioni a carico della Confederazione. A lungo termine queste minori entrate saranno compensate da un aumento di gettito correlato all'effetto dinamico positivo generato dal rafforzamento della piazza economica e dalla funzione di garanzia. A lungo termine il rapporto costi-benefici risulterà dunque vantaggioso.

ABOLIZIONE DEI DAZI INDUSTRIALI

Obiettivi della riforma

In media, i prezzi per beni e servizi in Svizzera sono nettamente superiori a quelli dei Paesi limitrofi. I fattori che contribuiscono all'«isola dei prezzi elevati» Svizzera sono diversi. Il 20 dicembre 2017 il Consiglio federale ha adottato il pacchetto di misure «agevolare le importazioni», al fine di ridurre gli ostacoli al commercio che contribuiscono ai prezzi elevati. L'abolizione dei dazi industriali è parte integrante di questo pacchetto.

Mentre in passato miravano a proteggere i produttori nazionali dalla concorrenza estera, oggi i dazi sui prodotti industriali rendono più caro l'acquisto di materiali all'estero. Abolendo i dazi industriali si rafforza quindi la competitività internazionale delle imprese svizzere. Le migliori condizioni quadro possibili aiutano a contrastare le ripercussioni negative della tendenza al protezionismo.

Misure

In considerazione dell'«isola dei prezzi elevati» e delle incertezze cui le aziende sono confrontate nel contesto internazionale, il 27 novembre 2019 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente l'abolizione dei dazi doganali su prodotti industriali all'attenzione del Parlamento. Il progetto prevede l'azzeramento di tutti i dazi sui prodotti industriali da una data stabilita (previsto il 1.1.2022).

Attualmente tali dazi sono già generalmente bassi e corrispondono in media all'1,8 per cento del valore del prodotto. Tuttavia, per alcuni prodotti, ad esempio tessili e abbigliamento, sono nettamente più elevati. Nei settori con una concorrenza efficace i risparmi si riflettono sui consumatori. Secondo le stime¹, i risparmi per questi ultimi ammonterebbero a 350 milioni.

I risparmi delle imprese non derivano soltanto dall'abolizione dei tributi doganali, ma anche da un'importante riduzione dell'onere amministrativo. Uno studio del 2017² stima il potenziale di risparmio amministrativo a 100 milioni. Unitamente agli effetti indiretti che risultano dall'aumento della produttività, nel complesso gli effetti positivi sull'economia nazionale sono stimati a 860 milioni all'anno (la stima si basa sulle cifre del 2016)³. Abolendo i dazi doganali aumentano le importazioni, le esportazioni, la produttività e il PIL. La prestazione supplementare dell'economia nazionale genera anche posti di lavoro in più.

Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

Nel 2018 le entrate della Confederazione da dazi doganali sono ammontate a 541 milioni (2017: 508 mio., 2016: 487 mio.). Si aggiungono le entrate dall'imposta sugli autoveicoli e sul valore aggiunto pari a 21,5 milioni generati sulla base dei dazi industriali riscossi. A medio termine la perdita delle entrate viene mitigata dalla maggiore attività economica. Il modello di stima⁴ per l'insieme dei conti pubblici (Confederazione, Cantoni e Comuni) mostra che a medio termine circa il 30 per cento delle minori entrate doganali è compensato da entrate fiscali supplementari, di cui circa la metà potrebbe confluire nelle casse della Confederazione.

RAPPRESENTAZIONE NEL PIANO FINANZIARIO DI LEGISLATURA 2021–2023

Conformemente alle disposizioni dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione (OFC, art. 4), la riforma dell'imposizione dei coniugi e della famiglia come pure la soppressione dei dazi industriali sono considerate nelle cifre; non lo è invece la modifica dell'imposta preventiva, poiché il Consiglio federale non ha ancora adottato il relativo messaggio. La procedura di consultazione dovrebbe essere avviata nel primo trimestre del 2020.

1 A. Müller, T. Schoch, S. Steinmann, C. Böhringer, E. Balistreri, *Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz*, Ecoplan, 2017. Studio commissionato dalla SECO che non tiene conto dei risparmi in ambito di imposta sugli autoveicoli e sul valore aggiunto.

2 H. Meier, M. Frey, *Administrative Entlastung bei einem unilateralen Zollabbau für Industriegüter*, B.S.S., 2017. Studio commissionato dalla SECO.

3 Müller e altri, 2017.

4 *Ibid.*

12 PRIORITÀ DI POLITICA IN MATERIA DI USCITE

Il Consiglio federale ha già ampiamente stabilito le priorità in materia di politica delle uscite per la nuova legislatura nel quadro dei decreti sui valori di riferimento finanziari per i messaggi contenenti le decisioni finanziarie pluriennali di portata rilevante (crediti d'impegno e limiti di spesa, ad es. messaggio ERI 2021-2024, Politica agricola 22+, messaggio sull'esercito). Questi valori di riferimento sono riportati nel presente piano finanziario di legislatura 2021-2023. I crediti d'impegno e i limiti di spesa, che il Parlamento discuterà all'inizio della legislatura, costituiscono i valori massimi che possono essere sfruttati soltanto in caso di evoluzione positiva dei conti pubblici.

I margini di manovra finanziari a medio termine della Confederazione dipendono essenzialmente dal piano delle riforme dell'OCSE e dall'imposta preventiva. Per questo motivo il Consiglio federale vuole attendere l'ulteriore evoluzione in tali ambiti e prendere decisioni in merito alle priorità in materia di politica delle uscite a medio termine nel quadro del preventivo 2022.

PROSPETTIVE A LUNGO TERMINE

1 TENDENZE LEGATE ALL'INVECCHIAMENTO E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE FINO AL 2050

A causa dell'invecchiamento della popolazione, l'AVS necessiterà di ulteriori riforme a partire dal 2030. La pressione esercitata dai costi del settore della sanità mette in pericolo la sostenibilità delle finanze cantonali. Il bilancio della Confederazione rimane sostenibile.

Nei prossimi decenni si assisterà a un ulteriore invecchiamento della popolazione svizzera. Le prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera¹ mostrano, a titolo di indicazione approssimata, gli oneri supplementari che graveranno sui conti delle amministrazioni pubbliche tra il 2017 e il 2050 a seguito dell'evoluzione demografica ed evidenziano la necessità di intervenire con politiche economiche che garantiscano la sostenibilità delle finanze pubbliche (parte D n. 1).² Inoltre, esse mostrano come evolve in media il reddito pro capite disponibile della popolazione svizzera quando le uscite supplementari dello Stato dovute all'invecchiamento della società sono finanziate da imposte e contributi addizionali.

Per elaborare le prospettive a lungo termine si utilizzano gli scenari sull'evoluzione della popolazione e del sistema formativo dell'Ufficio federale di statistica (UFS) come pure i calcoli effettuati dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) per l'AVS/AI.³ Le proiezioni sull'andamento dei conti pubblici e dei settori della sanità e delle cure di lunga durata sono formulate dall'AFC.

Al numero 2 della presente parte D l'accento è posto sulla spesa pubblica per la sanità e sugli effetti di contenimento dei costi in caso di fissazione di un obiettivo per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS).

IPOTESI E SCENARI

Per le prospettive a lungo termine ci si basa sulla situazione giuridica attuale e sul piano finanziario di legislatura della Confederazione (considerando anche importanti riforme come la RFFA e il progetto AVS 21 proposto dal Consiglio federale). Occorre tenere presente che si tratta di proiezioni su evoluzioni future, incerte per loro stessa natura. I risultati devono quindi essere interpretati come ipotesi, espressa nella forma «se ... allora»: se la demografia e l'economia evolvono come si presume, per i conti delle amministrazioni pubbliche ciò si tradurrà ad esempio in un onere supplementare dovuto alle crescenti uscite per l'AVS e il settore della sanità.

1 Si tratta di una sintesi del rapporto del DFF «Prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera 2020», che sarà pubblicato presumibilmente nella primavera del 2020. Per semplicità, l'espressione «prospettive a lungo termine» viene utilizzata per indicare il suddetto rapporto.

2 Il concetto di sostenibilità impiegato nelle prospettive a lungo termine è conforme allo standard internazionale dell'OCSE, del FMI e della Commissione europea. Secondo questo concetto le finanze pubbliche sono sostenibili quando il debito pubblico rispetto al PIL (tasso d'indebitamento) possono essere stabilizzati a un livello sufficientemente basso. Il freno all'indebitamento della Confederazione è più restrittivo. Esso stabilizza l'importo del debito della Confederazione in franchi, ovvero in valori nominali. In tal modo, il tasso d'indebitamento scende continuamente con l'aumentare del PIL.

3 I calcoli si basano sugli scenari demografici provvisori dell'UFS. Gli scenari definitivi saranno pubblicati nell'aprile del 2020.

Fino al 2035 si registrerà un forte invecchiamento della popolazione. Entro tale anno la generazione del «baby boom» (1960-1970), ovvero quella contraddistinta da un elevato tasso di natalità, sarà andata in pensione. Dagli anni Ottanta, per effetto del basso tasso di natalità (c. 1,5 %) e dell'aumento costante della speranza di vita, è in crescita il rapporto tra la popolazione al di sopra dei 65 anni e la popolazione in età lavorativa (20-64 anni). Secondo i calcoli provvisori dell'UFS, questo cosiddetto «indice di vecchiaia» è salito e passerà dall'attuale 30 per cento al 46 per cento nel 2050. Quasi un terzo di questo incremento si verificherà entro il 2035, negli anni successivi la pressione demografica si allenterà sensibilmente. Le variazioni della struttura demografica comporteranno oneri supplementari per i conti delle amministrazioni pubbliche, in particolare nei settori sanitario e sociale.

I fattori essenziali che incideranno sull'entità di questi oneri supplementari sono la migrazione e la crescita economica. La migrazione rallenta l'aumento dell'indice di vecchiaia, poiché si trasferiscono in Svizzera soprattutto persone in età lavorativa (20-64 anni). Essa ha un impatto positivo sull'occupazione, e quindi sulla crescita economica, e sgrava le assicurazioni sociali. Oltre all'evoluzione del fenomeno migratorio e dell'occupazione, è centrale per la crescita economica la progressione annua della produttività.

DATI ECONOMICI DI RIFERIMENTO NELLO SCENARIO DI BASE

Crescita media annua in %	2019-50	2019-35	2036-50
PIL, al netto del rincaro	1,5	1,5	1,4
Occupazione	0,4	0,4	0,3
Produttività della forza lavoro	1,1	1,1	1,1

Per formulare le diverse ipotesi su questi fattori di influsso sono stati elaborati cinque scenari. Nello scenario di base si ipotizza che l'andamento della produttività del lavoro fino al 2050 non subirà variazioni (cfr. tabella «Dati economici di riferimento»). Tra il 1992 e il 2018 la progressione annua della produttività del lavoro in Svizzera era in media pari all'1,1 per cento. Vengono inoltre presentati scenari con un tasso di progressione più basso e più elevato della produttività del lavoro (rispettivamente +0,6 % e +1,6 %) nonché con un aumento e una diminuzione dell'immigrazione netta di 15 000 persone l'anno a partire dal 2030. Nello scenario di base si ipotizza un'immigrazione netta di 55 000 persone nel 2030.

EVOLUZIONE DELLA QUOTA D'INCIDENZA DELLA SPESA PUBBLICA

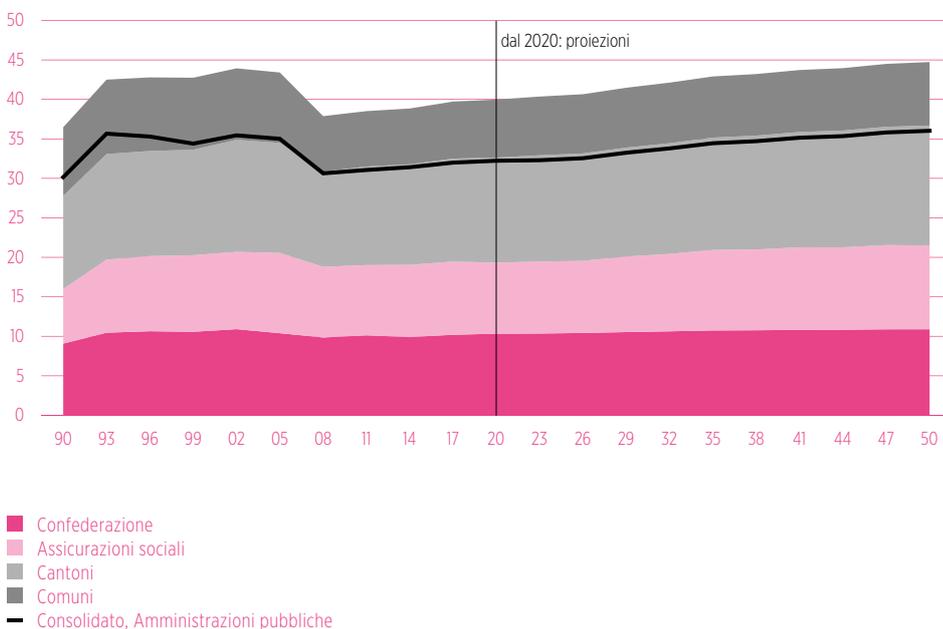
Negli anni Novanta la quota d'incidenza della spesa pubblica è cresciuta sensibilmente a seguito della fase di stagnazione dell'economia svizzera (cfr. grafico «Evoluzione della spesa pubblica»).⁴ Successivamente si è aggirata attorno al 34 per cento del PIL. Tra il 2002 e il 2008 si è registrata una notevole diminuzione della quota d'incidenza della spesa pubblica, che si spiega con una forte crescita economica, pari al 2,7 per cento l'anno (valore depurato dall'inflazione), e una revisione del metodo applicato alla statistica finanziaria (-2 % rispetto al PIL). Negli anni 2009-2017 la quota d'incidenza della spesa pubblica è nuovamente aumentata di un punto percentuale a fronte di un rallentamento della crescita economica (+1,9 % l'anno depurato dall'inflazione).

Nello scenario di base la quota d'incidenza della spesa pubblica passa dal 32 per cento circa nel 2017 al 34 per cento nel 2035 e al 36 per cento nel 2050. Questa progressione è riconducibile in particolare alle uscite legate ai cambiamenti demografici, necessarie per l'assicurazione per la vecchiaia e l'invalidità, la sanità, le cure di lunga durata (a partire dai 65 anni) e l'educazione (cfr. tabella «Uscite statali dipendenti dai cambiamenti demografici»). Queste uscite segnano un incremento passando dal 17,8 per cento al 21,1 per cento del PIL tra il 2017 e il 2050.

4 La quota d'incidenza della spesa pubblica viene esposta come rapporto tra le uscite delle amministrazioni pubbliche (comprese le assicurazioni sociali) e il PIL nominale corretto del fattore congiunturale.

EVOLUZIONE DELLE USCITE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN PASSATO E NELLO SCENARIO DI BASE 1990-2050

In % del PIL



Fonte: AFF

USCITE STATALI DIPENDENTI DAI CAMBIAMENTI DEMOGRAFICI NELLO SCENARIO DI BASE

in % del PIL	Quota 2017	Quota 2035	Variazione 2017-35	Quota 2050	Variazione 2017-50
Total	17,8	20,2	+2,4	21,1	+3,3
Assicurazione per la vecchiaia/AI	8,8	9,8	+1,0	10,0	+1,2
AVS	6,5	7,9	+1,4	8,2	+1,7
AI	1,4	1,1	-0,3	1,0	-0,4
Sanità	2,6	3,0	+0,4	3,4	+0,8
Cure di lunga durata	0,8	1,1	+0,3	1,5	+0,7
Educazione	5,6	6,2	+0,6	6,2	+0,6

Fino al 2035 quasi la metà dell'aumento delle uscite dipendenti dai cambiamenti demografici (+2,4 % del PIL) sarà dovuto alla sanità pubblica (salute e cure di lunga durata), un terzo all'assicurazione per la vecchiaia e l'invalidità (comprese le prestazioni complementari all'AVS e all'AI) e la parte restante all'educazione. A questo proposito, va messo in rilievo il fatto che nell'ambito dell'assicurazione per la vecchiaia e l'invalidità sono esclusivamente le prestazioni dell'AVS ad esercitare una pressione sui costi. La generazione del «baby boom» prossima al pensionamento provocherà un aumento dell'onere supplementare dell'AVS in special modo fino al 2035. In seguito, la pressione demografica si allenterà e le uscite dell'AVS si stabilizzeranno all'8,2 per cento del PIL. Le uscite per l'educazione aumenteranno, rispetto al PIL, soltanto fino al 2035, poiché a partire dal 2035 il numero di alunni e di studenti non salirà più e ristagnerà. Per contro, sul settore della salute e delle cure di lunga durata impatteranno non soltanto l'invecchiamento della popolazione, ma anche fattori non demografici, per cui la pressione di queste uscite permarrà per tutto il periodo considerato (cfr. parte D n. 2).

EVOLUZIONE DELLA QUOTA DELLE USCITE DEI SINGOLI LIVELLI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Gli oneri supplementari incidono in modo diverso sulle amministrazioni pubbliche (cfr. la tabella «Uscite dipendenti dai cambiamenti demografici secondo il livello statale»). Con l'1,2 per cento del PIL le uscite dei *Cantoni* registrano l'incremento più considerevole. Fino al 2035 le suddette uscite aumenteranno dello 0,7 per cento del PIL, fino al 2050 di altri 0,5 punti percentuali del PIL. L'evoluzione delle uscite fino al 2035 è imputabile principalmente ai settori della sanità e dell'educazione. Negli anni successivi al 2035 la progressione delle uscite sarà dovuta all'evoluzione nei settori delle cure di lunga durata e della sanità.

USCITE STATALI DIPENDENTI DAI CAMBIAMENTI DEMOGRAFICI SECONDO LIVELLO STATALE

in % del PIL	Quota 2017	Analisi di sensitività (variazione)					Analisi di sensitività (variazione)				
		Quota 2035	Produttività -0,5	Produttività +0,5	Migrazione elevata -0,2	Migrazione bassa +0,3	Quota 2050	Produttività -0,5	Produttività +0,5	Migrazione elevata -0,5	Migrazione bassa +0,6
Amministrazioni pubbliche	17,8	20,2	+0,0	-0,0	-0,2	+0,3	21,1	+0,3	-0,2	-0,5	+0,6
Confederazione	4,1	4,7	+0,1	-0,1	-0,1	+0,1	4,8	+0,2	-0,1	-0,1	+0,1
Assicurazioni sociali	5,5	6,1	+0,2	-0,2	-0,2	+0,2	6,3	+0,4	-0,4	-0,4	+0,4
Cantoni	5,8	6,5	-0,2	+0,2	-0,0	+0,0	7,0	-0,3	+0,3	-0,0	+0,1
Comuni	2,4	2,8	-0,0	+0,0	-0,0	+0,0	2,9	-0,0	+0,0	+0,0	+0,0

Dopo i *Cantoni*, sono le *assicurazioni sociali (AVS/AI)* a segnare l'incremento più considerevole, ossia lo 0,8 per cento del PIL. La pressione dei costi è dovuta all'AVS. Fino al 2035 l'aumento delle uscite sarà relativamente forte a causa dei pensionamenti della generazione del «baby boom» (+0,6 % del PIL). Dopo il 2035 la dinamica si invertirà poiché andrà in pensione la generazione a basso tasso di natalità (+0,2 % del PIL). Avranno un effetto frenante sulla crescita delle uscite le misure relative alle prestazioni previste nel quadro della riforma AVS 21, in primo luogo l'aumento dell'età di pensionamento delle donne e il calo delle uscite dell'AI in rapporto al PIL. Quest'ultimo si spiega con il fatto che le rendite AI sono legate all'indice misto dell'AVS/AI e che il numero di donne beneficiarie di una rendita AI crescerà in linea con la popolazione attiva.

L'AVS esercita una forte pressione sui costi anche a livello di *Confederazione* (+0,5 % del PIL). A questi costi si aggiungono le crescenti uscite per la riduzione individuale dei premi (+0,2 % del PIL). Fino al 2035 sul bilancio della Confederazione graveranno le riforme RFFA e AVS 21 (aumento del contributo della Confederazione all'AVS dal 19,55 al 20,2 % [RFFA] e incremento dell'imposta sul valore aggiunto di 0,7 punti percentuali a favore dell'AVS [AVS 21] come pure i pensionamenti della generazione del «baby boom»). L'incremento dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS genererà entrate supplementari, ma queste avranno una destinazione vincolata ovvero saranno trasferite all'AVS e quindi contabilizzate come uscite della Confederazione. Dopo il 2035 la dinamica delle uscite della Confederazione rallenterà significativamente (+0,1 % del PIL): la pressione demografica diminuirà e verranno meno gli effetti straordinari delle riforme dell'AVS.

A livello dei *Comuni* si registrerà l'aumento delle uscite più contenuto (+0,5 % del PIL fino al 2050). Fino al 2035 la dinamica delle uscite sarà influenzata dal settore dell'educazione (+0,3 % del PIL). Le cure di lunga durata vi contribuiscono in misura trascurabile (+0,1 % del PIL). Dopo il 2035 l'onere supplementare sarà dovuto esclusivamente al settore delle cure.

Risultati degli scenari

Una maggiore crescita economica (progressione della produttività o migrazione superiore a quanto ipotizzato nello scenario di base) sgrava le finanze pubbliche. Una minore crescita economica, invece, comporta oneri supplementari. Di seguito sono spiegati gli effetti di una maggiore crescita economica.

Se il tasso di progressione della produttività sale, lo sgravio sarà percepibile soltanto dopo il 2035 poiché la progressione della produttività genera uno sgravio per la Confederazione e le assicurazioni sociali, ma grava il bilancio di *Cantoni* e *Comuni*. Un tasso di

progressione più elevato riduce la pressione sui costi della Confederazione e delle assicurazioni sociali dato che le rendite dell'AVS/AI aumentano meno dei salari. Si presume che la crescita dei salari segua quella della produttività. Questa crescita salariale esercita una pressione sui prezzi nell'ambito della salute e delle cure di lunga durata a causa dello scarso aumento della produttività nel settore della sanità (il cosiddetto «effetto Baumol», cfr. parte D n. 2). Ciò pesa sul bilancio cantonale e comunale.

Nello scenario «Migrazione elevata» una più forte crescita economica non deriva da aumenti salariali più dinamici, ma da un'immigrazione netta e quindi da un'occupazione più elevate, a tutto vantaggio soprattutto delle assicurazioni sociali poiché per effetto dell'indice misto le rendite dell'AVS/AI aumentano, in rapporto al PIL, ad un ritmo meno sostenuto di quello che si registrerebbe se il tasso di progressione della produttività fosse più elevato. Allo stesso tempo, non vi è un'ulteriore pressione sui prezzi nel settore della salute e delle cure. Insieme all'aumento del PIL, ciò alleggerisce leggermente il bilancio di Cantoni e Comuni.

EVOLUZIONE DELLA LACUNA FISCALE E DEL REDDITO DISPONIBILE

L'incremento delle uscite dipendenti dai cambiamenti demografici fa sì che in futuro gli attuali diritti alle prestazioni si dovranno finanziare maggiorando imposte e/o contributi alle assicurazioni sociali e/o realizzando risparmi. Se non si raggiunge l'equilibrio finanziario tra entrate e uscite, rapportato al PIL il debito pubblico passerà dal 29 al 51 per cento tra il 2017 e il 2050. Le finanze pubbliche non sono quindi sostenibili e si crea una lacuna fiscale per le amministrazioni pubbliche. La lacuna fiscale indica l'entità dei risparmi nonché degli aumenti di contributi o imposte necessari a partire dal 2025 per poter stabilizzare entro il 2050 il tasso d'indebitamento al livello dell'anno di riferimento 2017. La lacuna fiscale delle amministrazioni pubbliche ammonta allo 0,9 per cento del PIL.

Se si considerano i singoli livelli statali, emerge che l'evoluzione demografica e la progressione delle uscite del settore della sanità pregiudicano in modo particolare la sostenibilità dei bilanci cantonali e comunali:

- con una lacuna fiscale dello 0,8 per cento del PIL i *Cantoni* ne risentirebbero maggiormente rispetto ai *Comuni* (0,3 % del PIL). Nel caso dei Cantoni, la lacuna fiscale è imputabile principalmente ai settori della salute e delle cure di lunga durata, mentre nel caso dei Comuni alle cure di lunga durata e al settore dell'educazione;
- a causa dell'AVS e con una lacuna fiscale dello 0,4 per cento PIL le finanze delle *assicurazioni sociali* non sono sostenibili. L'effetto delle riforme RFFA e AVS 21 si affievolirà agli inizi del 2030 e i risultati di ripartizione saranno negativi. Se non si adottano misure per raggiungere l'equilibrio di bilancio, entro il 2050 il Fondo AVS avrà accumulato un debito pari al 145 per cento delle proprie uscite in un anno (12 % del PIL), che si tradurrà per l'AVS in una lacuna fiscale dello 0,6 per cento del PIL. Per contro, la situazione finanziaria dell'AI migliorerà sensibilmente, con una lacuna fiscale negativa (-0,2 % del PIL). Fino al 2050 l'AI accumulerà un patrimonio pari al 510 per cento delle proprie uscite in un anno (5 % del PIL);
- grazie alle elevate eccedenze strutturali conseguite a livello di *Confederazione* all'inizio del periodo di proiezione, ai bassi tassi d'interesse e agli sgravi ottenuti sul fronte dell'AI, la Confederazione sarà in grado di ridurre il proprio tasso d'indebitamento dal 15 per cento del PIL nel 2017 all'8 per cento del PIL nel 2050, malgrado la crescente pressione esercitata dalle uscite dell'AVS. Di conseguenza la lacuna fiscale sarà negativa (-0,3 % del PIL). La Confederazione potrà così rispettare anche le direttive del freno all'indebitamento. Questo risultato molto positivo per la Confederazione è riconducibile principalmente all'eccedenza strutturale di bilancio di circa 4,2 miliardi (secondo la statistica finanziaria) nel 2018. Inoltre, si presume che le entrate aumentino proporzionalmente al PIL. Il fatto che la lacuna fiscale sarebbe stata dello 0,5 per cento del PIL se il bilancio non fosse stato strutturalmente in pareggio nel 2018 dimostra fino a che punto il risultato dipende dalla base utilizzata per i calcoli.

L'aspetto positivo è che il reddito disponibile pro capite, depurato dall'inflazione, continuerà a crescere anche se la stabilizzazione del tasso d'indebitamento al livello attuale è finanziata unicamente attraverso un aumento delle entrate statali. Il motivo è la presunta progressione della produttività dell'1,1 per cento⁵ l'anno. Il reddito pro capite disponibile aumenterebbe annualmente dello 0,7 per cento tra il 2017 e il 2050, addirittura ad un ritmo più sostenuto rispetto al periodo 1990-2017 (+0,6 %).

CONCLUSIONE

Nei prossimi 30 anni l'evoluzione demografica graverà sensibilmente il bilancio delle amministrazioni pubbliche. A causa dei pensionamenti della generazione del «baby boom», gli effetti dell'invecchiamento della popolazione si faranno sentire in modo particolarmente marcato fino al 2035. Se le ipotesi sull'evoluzione della demografia, dell'immigrazione e dell'economia dovessero corrispondere a quelle degli scenari, entro il 2050 la quota d'incidenza della spesa pubblica aumenterebbe passando dall'attuale 32 al 36 per cento. L'entità degli oneri supplementari dovuti alla demografia dipende fortemente dalla crescita dell'economia. A lungo termine questa crescita potrà essere incrementata soltanto attraverso una progressione della produttività o un aumento della migrazione. Le proiezioni dipendono pertanto sensibilmente dalle diverse ipotesi sull'evoluzione della produttività e sulla migrazione.

Se la riforma dell'AVS 21 sarà attuata come previsto, a partire dal 2030 dovranno essere attuate nuove riforme a livello federale per garantire la sostenibilità dell'AVS. A causa della forte e costante pressione sui costi nel settore della sanità e delle cure di lunga durata, i Cantoni ravvisano l'urgente necessità di un intervento politico. Questa necessità è avvertita anche dai Comuni, ma in misura minore. Le finanze della Confederazione sono invece sostenibili e in linea con quanto richiesto dal freno all'indebitamento.

Se la lacuna fiscale delle finanze pubbliche verrà colmata soltanto sul fronte delle entrate, il reddito disponibile delle economie private continuerà ad aumentare malgrado gli oneri supplementari dovuti alla demografia, più o meno allo stesso ritmo degli ultimi 30 anni.

5 Poiché la previdenza professionale non rientra nelle prospettive a lungo termine, non si tiene conto dei contributi salariali per il secondo pilastro.

2 PROIEZIONI DELLE USCITE NEL SETTORE DELLA SANITÀ

Persiste la pressione sulla spesa pubblica per la sanità e i premi dell'AOMS. La fissazione di un obiettivo permette di sgravare sostanzialmente i Cantoni e l'AOMS.

In Svizzera oltre il 12 per cento del PIL è attualmente destinato al settore della sanità. Ne consegue che la Svizzera ha il sistema sanitario più costoso d'Europa, davanti a Francia e Germania (in entrambi i Paesi la sanità assorbe oltre l'11 % del PIL). Tra i motivi della forte dinamica delle uscite e dell'elevato livello di queste ultime vengono indicati i falsi incentivi esistenti e la scarsa responsabilità per i costi da parte degli attori del sistema sanitario svizzero.¹ Altri Paesi europei (ad es. la Germania, la Francia o i Paesi Bassi, con una spesa sanitaria che attualmente ammonta al 10 % del PIL) addossano una maggiore responsabilità per i costi ai fornitori di prestazioni, fissando obiettivi per la crescita delle uscite.

Le uscite per la sanità sono influenzate da fattori importanti come i progressi tecnologici nel campo della medicina, le crescenti esigenze a seguito dell'aumento del reddito e la complessità del sistema sanitario che coinvolge numerosi attori con interessi diversi e che offre pochi incentivi a controllare i costi. Quest'ultimo fattore, in particolare, può portare a inefficienze nel sistema sanitario a causa delle marcate differenze a livello di informazione, ad esempio tra pazienti e fornitori di prestazioni. Un'altra ragione che spiega l'incremento delle uscite è, come in altri Paesi europei, il progressivo invecchiamento della popolazione: una popolazione che invecchia richiede più prestazioni sanitarie e ha un maggiore fabbisogno di cure.

Per stimare l'impatto di questi sviluppi sulle finanze pubbliche, l'AFF ha effettuato proiezioni delle uscite nel settore della sanità sino al 2050 allo scopo di mostrare la necessità di intervento politico e possibili correttivi. A causa di diversi fattori di influsso, le proiezioni sono elaborate separatamente per il settore della sanità e le cure di lunga durata, prendendo in considerazione la popolazione a partire dai 65 anni. Al fine di riflettere l'incertezza riguardo all'evoluzione futura delle uscite e tenere conto della sensitività di queste ultime ai suddetti fattori di influsso, sono stati elaborati diversi scenari.²

Nello scenario di riferimento di base l'evoluzione della popolazione fino al 2050 corrisponde a quella ipotizzata nello scenario demografico medio dell'UST. Lo stato di salute della popolazione migliorerà con l'aumento dell'aspettativa di vita. Dal punto di vista medico ciò significa che una determinata coorte di nascita è più giovane di sei mesi e quindi più sana per ogni anno di vita guadagnato. Nel settore della sanità senza le cure di lunga durata le uscite crescono nella misura dell'1,1 per cento con l'aumentare del reddito (elasticità del reddito: 1,1). Questo effetto sproporzionato del reddito riflette le crescenti esigenze della popolazione nei confronti del sistema sanitario e i progressi tecnologici nel campo della medicina, ma anche l'estensione quantitativa delle prestazioni non indicate sotto il profilo medico. Il rincaro è superiore del 50 per cento rispetto all'inflazione generale. Il rincaro superiore alla media può essere attribuito a tariffe inutilmente elevate e all'effetto Baumol (effetto del prezzo relativo),³ particolarmente marcato nel settore delle cure di lunga durata a partire dai 65 anni. Per questo motivo, si presume che nel predetto settore il rincaro sia superiore del 75 per cento rispetto all'economia nel suo insieme.

1 Cfr. il rapporto del gruppo di esperti sul contenimento dei costi nel settore sanitario, commissionato dal Dipartimento federale dell'interno, *Kostendämpfungsmassnahmen zur Entlastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung*, Berna, 2017.

2 Per una panoramica dettagliata degli scenari, confrontare le proiezioni delle uscite nel settore della sanità fino al 2050 dell'Amministrazione federale delle finanze, working paper, Berna (pubblicazione nel 2020).

3 L'effetto Baumol può essere descritto come segue: l'elevata intensità del lavoro nel settore sanitario implica una crescita della produttività relativamente bassa. Questo produce una pressione sui costi se a lungo termine i salari nel settore sanitario registrano un aumento pari a quello del resto dell'economia. In presenza di una domanda relativamente anelastica di prestazioni sanitarie, i prezzi nel suddetto settore crescono maggiormente rispetto agli altri settori dell'economia.

L'effetto del reddito, invece, non ha alcuna importanza, poiché la necessità di cure si avverte a prescindere dal reddito.

Nel seguito viene mostrato come attraverso la fissazione di un obiettivo si possa attenuare la dinamica delle uscite dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS) e degli enti pubblici.

EVOLUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA NEL SETTORE DELLA SANITÀ

Nello scenario di riferimento le uscite per l'intero settore della sanità segnano un incremento rispetto al PIL passando dal 12,3 al 16,5 per cento tra il 2017 e il 2050 (cfr. tabella «Uscite per la sanità secondo settore e finanziatore»). Due terzi di questo aumento è imputabile alle uscite del settore della sanità senza le cure di lunga durata e un terzo alle cure di lunga durata a partire dai 65 anni. A causa della forte dipendenza demografica e con un tasso di crescita annuo del 3,5 per cento (valore depurato dall'inflazione), le uscite delle cure di lunga durata a partire dai 65 anni sono caratterizzate da una dinamica molto più sostenuta rispetto alle uscite per la sanità senza le cure di lunga durata, che registrano una progressione del 2,5 per cento. Circa il 77 per cento dell'incremento delle uscite nel settore delle cure di lunga durata a partire dai 65 anni è dovuto all'invecchiamento. Questo dato tiene già conto di un effetto di contenimento dei costi nel caso di un costante miglioramento dello stato di salute della popolazione all'aumentare dell'aspettativa di vita. Il restante aumento può essere spiegato con l'effetto Baumol. Nel settore della sanità, l'evoluzione demografica, che contribuisce per il 40 per cento alla crescita delle uscite e al miglioramento della salute della popolazione, ha un peso decisamente trascurabile. I fattori di costo principali sono l'effetto del reddito e l'effetto del prezzo relativo.

USCITE PER LA SANITÀ SECONDO SETTORE E FINANZIATORE NELLO SCENARIO DI RIFERIMENTO

in % del PIL	2017	Quota 2035	Variazione 2017-2035	Quota 2050	Variazione 2017-2050
Intero settore della sanità¹	12,3	14,4	+2,1	16,5	+4,3
Sanità senza cure di lunga durata	9,9	11,4	+1,5	12,8	+2,9
Cure di lunga durata (da 65 anni)	1,8	2,5	+0,7	3,3	+1,5
<i>Finanziatori</i>					
Settore delle amministrazioni pubbliche (incl. ass. sociali)	3,9	4,5	+0,7	5,2	+1,4
Confederazione	0,5	0,6	+0,1	0,6	+0,2
Cantoni	2,7	3,2	+0,5	3,7	+1,1
Comuni	0,3	0,4	+0,1	0,5	+0,2
AVS/AI ²	0,4	0,4	-0,0	0,4	-0,0
Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie³	3,7	4,3	+0,6	4,9	+1,2
Rimanenti uscite⁴	4,7	5,6	+0,9	6,4	+1,7
di cui: economie domestiche private ⁵	3,5	4,1	+0,6	4,8	+1,2

1 La categoria residuale dell'intero settore della sanità è data dalle uscite per le cure di lunga durata prima dei 65 anni.

2 Assegno per grandi invalidi; contributi per prestazioni mediche e apparecchi terapeutici.

3 Senza partecipazione dell'ente pubblico sotto forma di riduzione individuale dei premi imputata al settore delle amministrazioni pubbliche.

4 Uscite delle economie domestiche private, dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, delle assicurazioni complementari e delle fondazioni private.

5 Partecipazione ai costi AOMS e spese out-of-pocket (OOP). L'evoluzione delle spese OOP è determinata dalle uscite della sanità senza cure di lunga durata e da quelle delle cure di lunga durata (da 65 anni).

Le amministrazioni pubbliche finanziano il 32 per cento delle uscite complessive per la sanità. I Cantoni da soli vi contribuiscono per oltre due terzi (69 %). La parte restante incombe in parti pressoché simili alla Confederazione (12 %), all'AVS/AI (10 %) e ai Comuni (8 %). Il finanziamento dei diversi settori della sanità da parte delle amministrazioni pubbliche è così ripartito: il 66 per cento è destinato alle spese per la sanità senza le cure di lunga durata, il 19 per cento alle cure di lunga durata a partire dai 65 anni e il 15 per cento alle cure di lunga durata prima dei 65 anni. Le uscite per la sanità senza le cure di lunga durata comprendono le seguenti posizioni: ospedali, riduzione individuale dei premi, prevenzione, amministrazione nonché ricerca e sviluppo. Nelle uscite relative alle cure di lunga durata a partire dai 65 anni rientrano quelle per lo Spitex, per le case di cura e per le prestazioni complementari all'AVS a copertura delle spese determinate dal soggiorno in una casa di cura come pure delle spese di malattia e d'invalidità.

Tra il 2017 e il 2050, secondo lo scenario di riferimento, le uscite per la sanità finanziate dalle amministrazioni pubbliche aumentano dell'1,4 per cento rispetto al PIL. Tali uscite presentano la stessa dinamica che caratterizza le uscite per l'intero settore della sanità. L'invecchiamento incide in misura più significativa sulle uscite delle amministrazioni pubbliche che su quelle dell'intero settore della sanità, poiché la quota delle uscite per le cure di lunga durata a partire dai 65 anni è più elevata (19 % a fronte del 14 %). Tuttavia, il finanziamento attraverso le prestazioni dell'AI delle cure di lunga durata prima dei 65 anni genera un effetto di contenimento dei costi. La spesa pubblica per la sanità senza le cure di lunga durata è proporzionalmente di gran lunga inferiore alle uscite per l'intero settore della sanità (66 % a fronte dell'81 %).

I Cantoni sono i più colpiti dall'aumento delle uscite. Fino al 2050 finanzieranno l'80 per cento di questo incremento, dovuto essenzialmente alle spese ospedaliere e alle spese per cure di lunga durata a partire dai 65 anni. Il restante aumento delle uscite, a carico in ragione di metà ciascuno della Confederazione e dei Comuni, è imputabile alla riduzione individuale dei premi (Confederazione) e alle cure di lunga durata a partire dai 65 anni (Comuni). Le uscite delle assicurazioni sociali restano stabili. L'incremento dell'assegno per grandi invalidi dell'AVS, pari allo 0,1 per cento del PIL, è compensato con un calo delle uscite dell'AI per le cure di lunga durata prima dei 65 anni, dovuto a un rallentamento della crescita della popolazione in età lavorativa rispetto al PIL.

CONTENIMENTO DEI COSTI ATTRAVERSO LA FISSAZIONE DI UN OBIETTIVO PER L'AOMS

L'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS) registra una crescita sostenuta delle uscite. Tra il 1999 e il 2017 le uscite (esclusa la riduzione individuale dei premi) sono aumentate nella media annua del 4,1 per cento, al netto del rincaro. Rapportato al PIL, l'incremento è stato dell'1,4 per cento. Se questa dinamica continua, la sostenibilità finanziaria a lungo termine dell'AOMS e la parità di accesso della popolazione alle prestazioni sanitarie saranno messe in discussione a lungo termine.

Le finanze pubbliche sono direttamente interessate dall'evoluzione dell'AOMS. La Confederazione e i Cantoni finanziano la riduzione individuale dei premi e i Cantoni cofinanziano gli importi forfettari per caso degli ospedali (SwissDRG). Entrambe sono prestazioni previste dalla legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal) e rappresentano il 58 per cento della spesa pubblica. Con una quota dell'80 per cento, i Cantoni si assumono l'onere principale.

Il 90 per cento circa delle uscite dell'AOMS sono destinate al settore della sanità senza le cure di lunga durata. Pertanto, le uscite dell'AOMS sono influenzate prevalentemente da fattori non demografici come l'effetto sproporzionato del reddito e i progressi tecnologici nel campo della medicina nonché da possibili inefficienze dovute a falsi incentivi come l'induzione della domanda. Uno studio attuale commissionato dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) stima fino a poco meno del 20 per cento il potenziale in termini di efficienza nell'ambito dell'AOMS.⁴ La progressione delle uscite dell'AOMS e delle prestazioni statali secondo la LAMal può quindi essere ridotta senza correre il rischio di una perdita di qualità. A questo proposito è opportuno fissare un obiettivo.

Le proiezioni delle uscite nel settore della sanità permettono di illustrare, ad esempio, come l'aumento dell'efficienza nello scenario di un obiettivo possa ripercuotersi sull'AOMS e sulle prestazioni LAMal finanziate dall'ente pubblico (riduzione individuale dei premi e importi forfettari per caso per gli ospedali) nonché sull'evoluzione dei premi. Si presuppone che la definizione di un obiettivo accresca la responsabilità budgetaria dei principali attori nel settore sanitario e che li incoraggi a tenere in maggiore considerazione le riflessioni sui costi e sui benefici e a sfruttare maggiormente le riserve di efficienza.⁵

4 Cfr. Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie dell'Università di scienze applicate di Zurigo (ZHAW) e Infras, *Effizienzgewinne bei den KVG-pflichtigen Leistungen*, Ufficio federale della sanità pubblica, Berna (pubblicazione nel 2020).

5 Cfr. Brändle T., Colombier C., Baur M., Gaillard S., *Zielvorgaben für das Wachstum der Gesundheitsausgaben, Ausgewählte Erfahrungen und Erkenntnisse für die Schweiz*, working paper dell'AFF n. 22, Amministrazione federale delle finanze, Berna, 2018.

Nello *scenario politico «obiettivo»* si presume (contrariamente allo scenario di riferimento) che la fissazione di un obiettivo permetta di limitare l'effetto del reddito a una crescita proporzionale delle uscite per garantire il finanziamento a lungo termine delle prestazioni LAMal. Inoltre, l'effetto del prezzo relativo può essere ridotto unicamente all'effetto Baumol, che è piuttosto difficile da influenzare. Il rincaro nel settore della sanità senza le cure di lunga durata è quindi inferiore di 25 punti percentuali rispetto allo scenario di riferimento. La diminuzione degli effetti del reddito e del prezzo si traduce in una riduzione delle inefficienze, come la diffusione di prestazioni non necessarie dal punto di vista medico o la conclusione di convenzioni tariffali eccessive. Secondo le ipotesi, il settore delle cure dell'AOMS non è interessato dall'obiettivo.

Poiché le inefficienze nell'AOMS sono relativamente elevate, oltre allo scenario di riferimento viene prospettato un ulteriore *scenario «pressione dei costi»*. Questo scenario presuppone un grado maggiore di inefficienza nel settore della sanità senza le cure di lunga durata (elasticità del reddito: 1,4). L'estensione quantitativa di prestazioni non giustificate dal punto di vista medico e le tariffe eccessive determinano una pressione ancora più forte sulle uscite per la sanità che nello scenario di riferimento.

USCITE DEL SETTORE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELL'AOMS RISPETTO ALLO SCENARIO DI RIFERIMENTO

in % del PIL	Quota 2017	Quota riferimento 2035	Differenza rispetto all'obiettivo	Differenza rispetto alla pressione dei costi	Quota riferimento 2050	Differenza rispetto all'obiettivo	Differenza rispetto alla pressione dei costi
Uscite LAMal¹	6,6	7,7	-0,4	+0,3	8,8	-0,8	+0,7
<i>Finanziatori</i>							
Settore delle amministrazioni pubbliche ²	2,2	2,7	-0,2	+0,1	3,0	-0,3	+0,2
Confederazione	0,4	0,5	-0,0	+0,0	0,5	-0,0	+0,0
Cantoni	1,8	2,2	-0,1	+0,1	2,5	-0,3	+0,2
AOMS (senza riduzione individuale dei premi)	4,4	5,0	-0,2	+0,2	5,7	-0,5	+0,4
AOMS (senza partecipazione ai costi, senza riduzione individuale dei premi)	3,7	4,3	-0,2	+0,1	4,9	-0,4	+0,4
Partecipazione delle economie domestiche private ai costi dell'AOMS	0,7	0,8	-0,0	+0,0	0,9	-0,1	+0,1

1 Uscite a carico del settore delle amministrazioni pubbliche, dell'AOMS e delle economie domestiche private ai sensi della legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal); valore approssimativo.

2 Uscite del settore delle amministrazioni pubbliche conformemente alla LAMal, ossia cofinanziamento degli importi forfettari per ospedali e riduzione individuale dei premi; valore approssimativo. Secondo la LAMal non vi sono uscite a carico di Comuni e assicurazioni sociali.

Risultati per i finanziatori

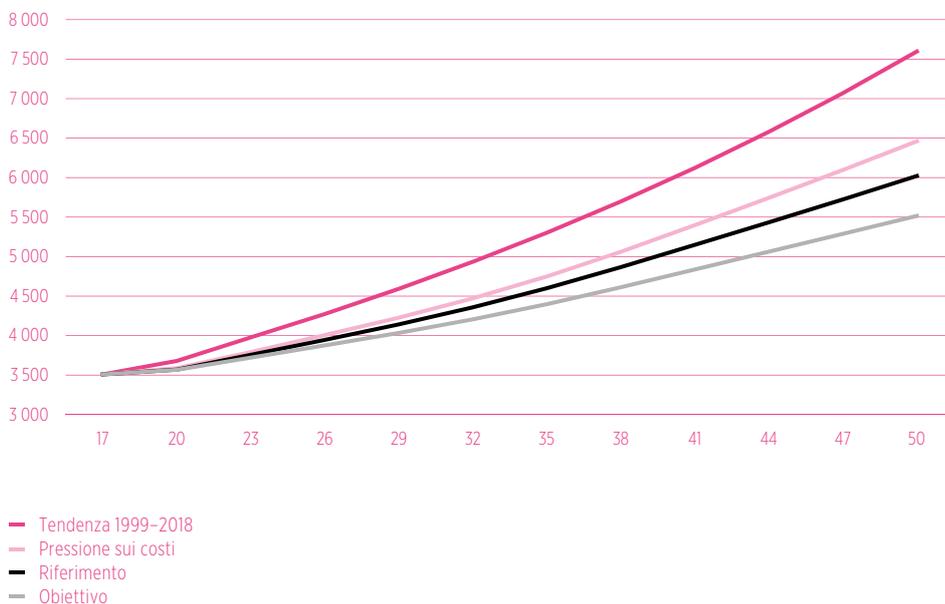
La definizione di un obiettivo per l'AOMS riguarda tutte le prestazioni LAMal. L'AOMS (esclusa la riduzione individuale dei premi) finanzia attualmente il 66 per cento delle uscite LAMal, mentre le amministrazioni pubbliche il 34 per cento. Entrambi i finanziatori possono realizzare cospicui risparmi in caso di definizione di un obiettivo (cfr. tabella «Uscite del settore delle amministrazioni pubbliche e dell'AOMS rispetto allo scenario di riferimento»).

Dal 2017 al 2050 nello *scenario «obiettivo»* la crescita è inferiore di 0,8 punti percentuali rispetto allo scenario di riferimento. Ai prezzi del 2017 questo comporta un aumento da 44,7 a 87,6 miliardi invece che a 96,2 miliardi. I risparmi conseguiti sono pari a 8,6 miliardi, ovvero al 9 per cento delle uscite nel 2050. Per i Cantoni il risparmio è dello 0,3 per cento circa del PIL, ovvero 2,8 miliardi. La riduzione individuale dei premi permette inoltre alla Confederazione di realizzare un piccolo risparmio di 0,5 miliardi (0,04 % del PIL). Nell'ambito dell'AOMS (esclusa la riduzione individuale dei premi) le uscite diminuiscono di 5,3 miliardi (0,5 % del PIL).

Se il settore della sanità è caratterizzato da un maggiore grado di inefficienza rispetto allo scenario di riferimento (*scenario «pressione dei costi»*), nel 2050 le uscite LAMal risultano più elevate dello 0,7 per cento del PIL oppure, al netto del rincaro, di 7,3 miliardi. Ciò corrisponde al 7 per cento delle uscite nel 2050. Il settore delle amministrazioni pubbliche e l'AOMS sono interessate da tale possibilità proporzionalmente allo loro quota sulle uscite LAMal (rispettivamente 34 % e 66 %).

EVOLUZIONE DELL'AOMS AL NETTO DEL RINCARO – USCITE NETTE PER ASSICURATO (SENZA PARTECIPAZIONE AI COSTI DELLE ECONOMIE PRIVATE, CON RIDUZIONE INDIVIDUALE DEI PREMI) CON OBIETTIVO 2017-2050

In fr.



Fonte: AFF, UFSP, UST

Dal confronto con lo scenario «pressione dei costi» emerge che la definizione di un obiettivo è particolarmente efficace nel caso di un elevato grado di inefficienza. Ad esempio, la fissazione di un obiettivo permette di risparmiare l'1,5 per cento del PIL nel 2050. Al netto del rincarato, nello scenario «pressione dei costi» tale percentuale corrisponde a un importo di 15,9 miliardi o al 15 per cento delle uscite nel 2050. I Cantoni risparmiano 5,1 miliardi (0,5 % del PIL), mentre la Confederazione 0,8 miliardi (0,1 % del PIL). Più della metà dell'importo risparmiato (10 mia. o 0,9 % del PIL) sarà destinato all'AOMS (esclusa la riduzione individuale dei premi).

Risultati per gli assicurati

La futura evoluzione dei premi dell'AOMS è un fattore rilevante per i suoi assicurati. In questo contesto è opportuno considerare le uscite nette per assicurato, che a lungo termine corrispondono al premio medio, come illustrato dall'UFSP. Nell'anno di riferimento 2017 le uscite nette per assicurato (3500 fr.) si sono avvicinate al premio medio (3600 fr.).

Rispetto allo scenario di riferimento, la definizione di un obiettivo permette di attenuare la dinamica delle uscite di 0,3 punti percentuali all'anno e di raggiungere una crescita media annua di 1,5 punti percentuali al netto del rincarato. Nel 2050 risulta pertanto un risparmio di 500 franchi rispetto allo scenario di riferimento (cfr. grafico «Evoluzione delle uscite nette dell'AOMS al netto del rincarato per assicurato»). In tal modo gli assicurati AOMS possono risparmiare un premio mensile nello scenario «obiettivo». Rispetto allo scenario «pressione dei costi» i risparmi raddoppiano nel 2050 a 1000 franchi circa, ovvero a due premi mensili per assicurato AOMS. La crescita delle uscite rallenta di 0,5 punti percentuali all'anno.

L'effetto di contenimento dei costi prodotto dalla definizione di un obiettivo è ancora più marcato se si presuppone un aumento medio del 2,5 per cento all'anno dei costi netti dell'AOMS per assicurato nel periodo 1999-2018 (scenario «tendenza 1999-2018»). Nella media annua la crescita delle uscite può quindi essere ridotta di un punto percentuale nello scenario «obiettivo», con un risparmio per persona assicurata di 2100 franchi nel 2050, ovvero 3,3 premi mensili per assicurato AOMS.

Di conseguenza, la definizione di un obiettivo è tanto più efficace quanto maggiori sono le inefficienze nel sistema. Secondo le proiezioni, la crescita dei premi dell'AOMS al netto del rincaro può dunque essere ridotta dall'attuale 2,5 all'1,5 per cento all'anno. Oltre all'AOMS, la fissazione di un obiettivo va a vantaggio soprattutto delle finanze cantonali. Anche la Confederazione beneficia di uno sgravio. La definizione di un obiettivo riduce del 22 per cento la lacuna fiscale del settore delle amministrazioni pubbliche, che passa dallo 0,9 allo 0,7 per cento del PIL.

CONCLUSIONI

Nel settore della sanità, sia le amministrazioni pubbliche che l'AOMS risentono fortemente della persistente pressione sulle uscite. Le misure volte a migliorare lo stato di salute della popolazione e a ridurre le inefficienze, come i falsi incentivi applicati dagli attori del settore, sono strumenti importanti per contenere i costi. Fissare un obiettivo per la crescita delle uscite dell'AOMS può rallentare sensibilmente l'aumento dei premi dell'AOMS grazie a minori inefficienze. Al contempo, un obiettivo contribuirebbe a sgravare sensibilmente il bilancio dei Cantoni e della Confederazione.