

# Linee direttive delle finanze federali



Obiettivi, principi e strumenti per la politica  
finanziaria del Consiglio federale

del 4 ottobre 1999

# Linee direttive delle finanze federali

## Obiettivi, principi e strumenti per la politica finanziaria del Consiglio federale

del 4 ottobre 1999

### Sommario

|  | Pagina |
|--|--------|
| <b>1. Introduzione</b>   | 2      |
| <b>2. La politica finanziaria del nuovo millennio</b>                                      | 3      |
| 2.1 Nuove sfide  | 3      |
| 2.2 Riforme necessarie   | 4      |
| 2.3 Aumento delle soluzioni isolate  | 5      |
| 2.4 Opzioni di politica finanziaria  | 5      |
| <b>3. Obiettivi</b>  | 6      |
| 3.1 La politica finanziaria non è fine a sé stessa   | 6      |
| 3.2 Obiettivi  | 8      |
| <b>4. Principi</b>   | 11     |
| 4.1 Principio della trasparenza  | 11     |
| 4.2 Principi di politica delle uscite  | 11     |
| 4.3 Principi di imposizione  | 16     |
| 4.4 Principio di risanamento del bilancio  | 20     |
| 4.5 Principi di allestimento del bilancio  | 21     |
| <b>5. Strumenti</b>  | 22     |
| 5.1 Strumenti per gestire le finanze, guidare l'Amministrazione<br>e allestire il bilancio | 22     |
| 5.2 La nuova perequazione finanziaria come strumento<br>per rivitalizzare il federalismo   | 25     |
| <i>Allegato: Progetti di politica fiscale</i>  | 28     |
| <b>Glossario</b>   | 31     |

# 1. Introduzione

**Le presenti Linee direttive definiscono obiettivi, principi e strumenti della politica finanziaria della Confederazione. Esse formulano strategie di politica finanziaria che tengono conto di consolidati principi scientifici e servono da guida per una politica finanziaria orientata verso il futuro, moderna e in grado di raccogliere le sfide che la attendono.**

## **Per una politica finanziaria trasparente, sostenibile, valutabile e che sappia promuovere la crescita economica**

La politica finanziaria deve poggiare su principi chiari e valutabili. Lo scopo delle Linee direttive è di stabilire, fondandosi su principi riconosciuti, una serie di coordinate per la politica finanziaria della Svizzera. Queste coordinate servono ad orientare le decisioni quotidiane di politica finanziaria e forniscono un quadro concettuale entro il quale impostare eventuali cambiamenti di rotta. Le Linee direttive permettono di verificare con chiarezza se le decisioni adottate sono conformi ai principi della politica finanziaria e di evidenziare il costo di misure demagogiche avulse da ogni contesto. Globalmente, esse consentono di condurre una politica finanziaria trasparente, sostenibile e che sia in grado di promuovere la crescita economica. La futura politica finanziaria e in particolare la politica fiscale saranno così più facilmente valutabili.

## **Le Linee direttive come guida**

Le Linee direttive non sono descrittive ma prescrittive: non forniscono una valutazione della situazione attuale delle finanze federali, ma ne delincono piuttosto il **quadro ideale**. La loro funzione è indicare alla politica finanziaria la direzione da seguire.

## **Uno strumento di gestione per il Consiglio federale**

Le Linee direttive servono al Consiglio federale come *strumento di gestione*. Forniscono un'indicazione di rotta per le decisioni di politica finanziaria dell'Esecutivo e dell'Amministrazione, senza tuttavia ipotecare la definizione di concreti obiettivi politici della Confederazione. Non modificano in nulla le competenze del Parlamento e i diritti popolari. Avranno carattere vincolante solo le singole decisioni prese dagli organi competenti.

## **Base costituzionale e applicabilità**

Le Linee direttive si fondano sul mandato costituzionale che impone alla Confederazione di equilibrare le sue entrate ed uscite. Sono decise dal Consiglio federale e vengono presentate al Parlamento.

Le Linee direttive non sono limitate nel tempo e non dovrebbero subire modifiche a breve termine. Nel caso di un mutamento radicale delle condizioni quadro, dovranno tuttavia essere adeguate alle nuove priorità.

## 2. La politica finanziaria del nuovo millennio

Alla soglia del nuovo millennio, la politica finanziaria svizzera si trova nella **situazione seguente**: nuove sfide vanno affrontate, bisogna riformare alcune istituzioni esistenti, armonizzare le misure di politica finanziaria e accingersi ad importanti cambiamenti di rotta.

### 2.1 Nuove sfide

Il nuovo millennio porterà con sé **sfide** sociali, economiche e politiche che chiameranno in causa anche la politica finanziaria: la crescente globalizzazione, l'accelerazione del progresso tecnologico, la preservazione delle risorse naturali, la garanzia di un sistema di previdenza sociale efficiente, il controllo del debito pubblico, le relazioni con l'Europa e così via. Molte di queste sfide sono dovute a fattori esterni, e sono pertanto fuori dal raggio d'azione di un singolo Stato. Per altre, invece, la Svizzera deve intervenire in prima persona: ad esempio per garantire l'efficacia del sistema di previdenza sociale e per mantenere la concorrenzialità delle condizioni quadro. Nel contempo occorre difendere importanti conquiste quali il patto tra le generazioni, la pace sociale e il federalismo.

Tra le sfide del futuro si delinea anche la soluzione di un conflitto tra obiettivi: da un lato si chiede legittimamente allo Stato di risolvere i problemi in modo rapido ed efficace. Ciò che in genere comporta delle spese. Dall'altro, in una situazione di dura **concorrenza a livello internazionale**, la Svizzera deve offrire non solo stabilità, sicurezza giuridica e buone infrastrutture, ma deve anche conservare la sua attrattiva fiscale. In caso contrario si rischia che interi settori economici (e con loro anche futuri posti di lavoro) si trasferiscano in altri Paesi, grazie al progresso tecnologico e alla liberalizzazione a livello mondiale che hanno facilitato la mobilità in tutti i settori economici.

**Garantire l'efficacia delle assicurazioni sociali svizzere** (AVS, AI, sanità pubblica) costituisce un problema importante. Nei Paesi industrializzati le persone invecchiano sempre più, mentre i tassi di natalità diminuiscono. Una delle conseguenze di questa tendenza vede un numero sempre minore di giovani pagare le rendite di un numero sempre maggiore di anziani. È proprio in quest'ambito, quello delle assicurazioni sociali, dove il numero e l'importanza dei suoi compiti cresce costantemente, che lo Stato è particolarmente sollecitato: prestazioni e finanziamenti devono da un lato essere assicurati a lungo termine e dall'altro restare supportabili dal punto di vista sociale ed economico.

Anche l'**integrazione europea** richiede adeguamenti a livello di politica finanziaria. Se la Svizzera dovesse aderire all'UE, una ristrutturazione del sistema delle entrate e delle uscite del bilancio statale sarebbe inevitabile. Anche la semplice conclusione degli accordi bilaterali ha delle ripercussioni sulla politica finanziaria svizzera. In previsione di un'adesione all'UE, la Svizzera deve assicurarsi degli ulteriori margini di manovra in ambito finanziario. In tal caso andrebbe affrontata anche la questione del coordinamento della nostra politica finanziaria, soprattutto per quanto riguarda il nostro sistema federalista. Per non infrangere i criteri di Maastricht, la disciplina nei bilanci di tutte le collettività pubbliche andrebbe garantita attraverso misure adeguate, da sviluppare e applicare in modo collegiale con i Cantoni.

## 2.2 Riforme necessarie

Una *riforma* della perequazione finanziaria federale si fa sempre più *urgente*. Anche il sistema fiscale richiede riforme mirate. È inoltre necessario intervenire anche per controllare l'indebitamento pubblico:

- La legge sulla **perequazione finanziaria** attualmente in vigore tra i Cantoni, risalente al 1959, è costituita da un groviglio di un centinaio di singole disposizioni e disciplina flussi finanziari tra Confederazione e Cantoni per un importo di circa 13 miliardi di franchi. Questo sistema non è tuttavia riuscito a raggiungere il suo obiettivo principale, ovvero ridurre le differenze tra Cantoni più ricchi e Cantoni più poveri. Nel contempo i Cantoni hanno perso molto in autonomia. Questo risultato è dovuto soprattutto alla non coincidenza tra assunzione di responsabilità, potere decisionale e finanziamento. Si impone perciò un ripensamento globale delle relazioni politiche e finanziarie tra Confederazione e Cantoni, ma anche tra i Cantoni stessi.
- Il nostro **sistema fiscale** è il risultato di un lungo processo storico e manca pertanto di unità nella sua concezione. Divenuta col tempo sempre più *complessa*, la proverbiale giungla fiscale (il cui accesso è reso difficile soprattutto dall'ancora incompleta armonizzazione delle imposte dirette) causa ingenti costi amministrativi e si ripercuote negativamente sull'attrattiva della piazza economica elvetica. Come, tra l'altro, viene fatto regolarmente notare in studi internazionali. Il nostro sistema fiscale presenta inoltre altre *lacune*, che andrebbero colmate con una serie di riforme mirate.
- Dal 1991 la Confederazione è regolarmente confrontata con **disavanzi di bilancio** e con un **indebitamento pubblico** crescente. Inquietante è soprattutto la dinamica che caratterizza questi sviluppi: tra il 1990 e il 1998 nessun altro Paese dell'OCSE è stato costretto a registrare una crescita così grande del tasso di indebitamento di tutte le collettività pubbliche. L'obiettivo prioritario della politica fi-

nanziaria è pertanto il risanamento del bilancio. A lungo termine adeguate disposizioni costituzionali dovranno fare in modo di contenere l'indebitamento pubblico entro dimensioni sostenibili. In caso di adesione all'UE, la politica finanziaria dovrebbe applicare i criteri di Maastricht e adottare il patto di stabilità, che prevede sanzioni per i Paesi membri in cui il disavanzo di bilancio e l'indebitamento non rientrano nei valori limite.

### 2.3 Aumento delle soluzioni isolate

Negli ultimi tempi, per diversi motivi, si moltiplicano i **progetti di politica finanziaria non coordinati**. Queste iniziative isolate non sono inserite in nessun contesto globale e non tengono conto delle ripercussioni dirette e indirette che potrebbero comportare. Le incalcolabili conseguenze della politica fiscale sullo Stato e l'economia rischiano pertanto di aggravarsi. Bisognerebbe piuttosto migliorare la trasparenza e l'equità dei meccanismi fiscali così come andrebbe tenuto conto del loro ruolo nel sistema allocativo.

### 2.4 Opzioni di politica finanziaria

A medio termine andranno prese importanti **decisioni di fondo** in politica finanziaria. Le pietre miliari della politica finanziaria elvetica per l'inizio del nuovo millennio saranno: la stabilizzazione durevole del bilancio della Confederazione, la nuova perequazione finanziaria, il nuovo ordinamento finanziario comprendente incentivi ecologici, la garanzia del finanziamento del sistema delle assicurazioni sociali e l'eventuale adesione all'UE.

- L'«Obiettivo di bilancio 2001» va sostituito con una disposizione costituzionale, che garantisca una stabilizzazione del bilancio federale durevole e più conforme alla congiuntura (**freno all'indebitamento**).
- La perequazione finanziaria in vigore sarà riformulata. Gli obiettivi prioritari di politica fiscale sono: aumentare la trasparenza, migliorare l'imponibilità, applicare in modo più esteso il principio di equivalenza e conseguire una maggiore efficienza. D'altro canto, la **nuova perequazione finanziaria** dovrà anche attenuare le differenze tra le pressioni fiscali esercitate dai singoli Cantoni e garantire così una maggiore equità tributaria. La nuova perequazione finanziaria aspira sostanzialmente a rivitalizzare il federalismo.
- La Costituzione federale limita al 2006 la competenza della Confederazione per il prelievo dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte federali dirette. Le relative disposizioni costituzionali vanno pertanto rinnovate. Il **nuovo ordinamento finanziario** offre inoltre la possibilità di introdurre, nei sistemi fiscali già esistenti, una serie di riforme mirate. Andranno in particolare previsti incentivi per preservare le risorse naturali.

- Per **garantire** a lungo termine **il sistema delle assicurazioni sociali** occorre adottare riforme nell'ambito delle prestazioni e del finanziamento che siano socialmente ed economicamente tollerabili.
- **L'adesione della Svizzera all'UE** è un obiettivo strategico del Consiglio federale. Essa comporterebbe radicali modifiche nel settore fiscale, un trasferimento netto all'Unione europea ed eventualmente oneri d'interesse maggiori a causa della possibile diminuzione del bonus svizzero in materia di interessi.

Le presenti Linee direttive offrono risposte di fondo alle problematiche sollevate dalle nuove sfide sociali, economiche e politiche che attendono la politica fiscale. Le danno una base trasparente e indicano come riformare il nostro sistema tributario, rinnovare la perequazione finanziaria e controllare l'indebitamento pubblico. Gli obiettivi, i principi e gli strumenti che formulano sono in accordo con il ruolo che la Svizzera svolge e svolgerà sulla scena internazionale.

## 3. Obiettivi

### 3.1 La politica finanziaria non è fine a sé stessa

L'obiettivo prioritario della Confederazione è promuovere il benessere comune del Paese. Esso si concretizza innanzitutto attraverso obiettivi di politica sociale quali la libertà, la giustizia, la sicurezza, la pace e il progresso. Da questi derivano gli obiettivi di politica economica, che possono essere suddivisi in una serie di obiettivi distinti quali allocazione, redistribuzione, stabilità, autonomia ed equilibrio delle forze interne. Spesso vengono rappresentati come dei «quadrati magici». La politica finanziaria **non è fine a sé stessa**, poiché serve all'allocazione, alla redistribuzione e alla stabilità.

#### Allocazione

Il termine **allocazione** indica l'impiego di risorse limitate (fattori di produzione e beni) nei processi di produzione e consumo. Conformemente agli obiettivi di allocazione, le risorse devono essere impegnate ed utilizzate in modo tale che i beni e i servizi prodotti corrispondano quanto più possibile alle preferenze dei cittadini. Da questo punto di vista, l'economia di mercato costituisce tra tutti i sistemi economici l'alternativa migliore. Per quanto possibile vanno pertanto cercate soluzioni all'interno del mercato. A determinate condizioni, tuttavia, il mercato rivela delle distorsioni, e lo Stato deve intervenire a correggerlo con una politica di allocazioni. L'esistenza di lacune denota però unicamente la necessità di indirizzare l'economia di mercato. Aperta rimane la questione, se e tutt'al più come questi problemi di funzionamento possano essere effettivamente corretti con degli interventi statali. Poiché questi sono sempre onerosi, è importante valutarne la convenienza paragonando i loro costi a quelli causati dalle imperfezioni del sistema di mercato.

## Ridistribuzione

Con la **ridistribuzione** si intende modificare le premesse e le conseguenze della ripartizione dettata dal mercato. La decisione su quale redistribuzione debba socialmente valere come «equa», si fonda su un giudizio di valore che può essere formulato solo a livello politico. Il compito della politica finanziaria è indicare i costi delle soluzioni alternative e gli strumenti più efficaci per realizzare concreti obiettivi di redistribuzione. Il riconoscimento di un obiettivo di redistribuzione integra all'economia di mercato una dimensione sociale, trasformandola in «economia di mercato sociale». La giustizia sociale può essere interpretata come un importante «fattore produttivo». Se i cittadini accettano come leale ed equo il risultato della redistribuzione, orienteranno le loro attività piuttosto verso l'incremento dei beni prodotti che verso una modifica della redistribuzione. La frequenza e l'intensità dei conflitti relativi alla redistribuzione possono così essere limitate. È in questo senso che la giustizia sociale può promuovere l'attività economica.

## Stabilizzazione

La stabilizzazione mira ad attenuare le fluttuazioni provocate dalla congiuntura e dalla crescita e ad utilizzare pienamente il potenziale di produzione economica. Sostanzialmente lo Stato orienta le sue entrate e le sue uscite in modo da moderare i contraccolpi della congiuntura economica. A questo scopo ricorre soprattutto a stabilizzatori automatici. Occorre evitare gli effetti prociclici della politica finanziaria.

## Obiettivo fiscale secondario

Perseguire gli obiettivi di allocazione, redistribuzione e stabilizzazione comporta (quasi sempre) degli oneri. Per il loro finanziamento occorre prevedere degli introiti. Ciò rende necessario formulare una serie di **obiettivi fiscali**: gli introiti vanno riscossi in modo efficace e a basso costo, i mezzi finanziari vanno utilizzati con razionalità e i processi di mercato vanno deformati il meno possibile. Gli obiettivi fiscali derivano pertanto dal perseguimento di obiettivi di politica economica.

## Conflitti tra obiettivi

Tra i diversi obiettivi della politica economica esistono dei **conflitti**: tutti gli obiettivi non possono essere raggiunti ad un tempo e in modo completo. La politica finanziaria può attenuarli, cercando di non perseguirne troppi con un solo strumento. Per questo motivo, ad esempio, le misure di allocazione vanno distinte nel modo più chiaro possibile dalle misure di redistribuzione.

## Mantenere e rafforzare l'attrattiva della piazza economica

Nel perseguire gli obiettivi menzionati sopra lo Stato non dispone di una libertà assoluta. Deve tener conto delle **restrizioni**, che limitano il suo margine d'azione e che gli impediscono di raggiungere i suoi scopi nelle proporzioni desiderate. Tra le restrizioni figurano anche, accanto all'esiguità delle risorse in generale e al disciplinamento giuridico in vigore (nazionale, internazionale e sovranazionale), la concorrenza interna-



zionale tra le piazze economiche. L'inasprimento di questo confronto quale conseguenza della crescente apertura delle singole economie e del progresso tecnologico è uno dei cambiamenti economici più importanti dell'ultimo secolo. La politica finanziaria svizzera deve cercare di farvi fronte creando condizioni quadro più propizie, in particolare mitigando l'imposizione fiscale e proponendo un rapporto costi/benefici delle prestazioni statali favorevole, così da garantire a lungo termine l'attrattiva della piazza economica.

## 3.2 Obiettivi

Tenendo conto di quanto la Costituzione le prescrive, la Confederazione orienta la sua politica finanziaria verso i due obiettivi (O) esposti qui sotto. Entrambi implicano il raggiungimento, a seconda del caso, di specifici obiettivi secondari.

**O 1: La politica finanziaria provvede alla stabilità e favorisce la crescita economica. In questo modo promuove l'occupazione, il benessere e la coesione sociale.**

Per ottenere questo risultato vanno in particolare perseguiti i seguenti quattro obiettivi secondari:

**O 11: La politica che regola le entrate e le uscite deve essere favorevole alla crescita.**

Per quanto concerne le entrate, una politica finanziaria **favorevole alla crescita e all'occupazione** tiene conto delle ripercussioni delle imposte sugli incentivi all'impiego, al risparmio e agli investimenti. Per quanto concerne le uscite, l'accento va posto sugli investimenti statali. Da un punto di vista macroeconomico, le spese di investimento mantengono oppure rafforzano la produttività di un'economia. Questa regola vale tanto per gli investimenti in capitale materiale (macchine, edifici, infrastrutture), quanto per quelli in capitale umano (ricerca, sviluppo, formazione). Gli investimenti, rispetto alle spese correnti, hanno ripercussioni molto più forti in termini di competitività e di crescita. In caso di eventuali programmi di risparmio non devono pertanto essere ridotti in maniera più drastica di quanto lo siano gli altri tipi di spesa. Occorre ad ogni modo verificare per ogni singolo caso che gli investimenti rafforzino effettivamente la produttività dell'economia.

**O 12: L'aliquota fiscale e l'aliquota statale devono risultare tra le più basse dell'OCSE.**

Un'economia moderna non è pensabile senza uno Stato efficiente a livello sociale ed economico. Per favorire l'attrattiva della piazza economica svizzera, il rapporto co-

sti/benefici delle prestazioni dello Stato deve mantenersi più conveniente rispetto a quello in vigore in altri Paesi dell'OCSE. In questo ambito, è soprattutto la nostra **pressione fiscale** che deve cercare di restare tra le più basse. Nell'operare un paragone è sempre opportuno prendere in considerazione il livello di sviluppo dei Paesi considerati.

Sostanzialmente, conviene considerare le finanze pubbliche come **consolidate**. Gli sforzi per ristabilire un equilibrio delle finanze pubbliche devono pertanto riguardare tutti i tre livelli statali e tutte le assicurazioni sociali (aliquota fiscale).

L'**aliquota statale** è considerato un indicatore sommario dell'importanza del settore pubblico in un sistema economico. Con una quota elevata aumenta il pericolo di inefficienza statale. Per questo motivo, l'aliquota statale fornisce anche informazioni sull'estensione dell'intervento statale nella vita economica e la qualità di una piazza economica.

L'**aliquota fiscale** e l'**aliquota statale** del nostro Paese vanno stabilizzate. Per mantenere o aumentare l'attrattiva della piazza economica elvetica occorre inoltre, a lungo termine, puntare ad una loro riduzione. Oltre a fare degli sforzi nell'ambito che le concerne, la Confederazione deve fare in modo che anche i Cantoni e i Comuni si impegnino in questa direzione.

**O 13: La politica finanziaria non deve ostacolare i mutamenti strutturali in corso nell'economia.**

I **mutamenti strutturali** e la crescita si influenzano a vicenda. Ostacolare i primi significa pregiudicare la seconda. Mantenere ad ogni prezzo la struttura esistente significa solo ritardare a medio termine adeguamenti che la crisi rende sempre più urgenti e che se presi solo in un secondo tempo diventano per forza di cose ancora più dolorosi. In particolare, sfumano le possibilità di utilizzare al meglio il mutamento strutturale per favorire l'occupazione. Gli obiettivi di stabilizzazione e di ripartizione (compensazione per i meno favoriti) giustificano, tuttavia, degli interventi limitati nel tempo per parare le conseguenze (sociali) del mutamento strutturale.

**O 14: La politica finanziaria deve favorire la stabilità e promuovere il consenso sociale.**

La politica finanziaria mira alla **stabilità**, per superare la tradizione del «boom and bust» o dello «stop and go». Le esperienze raccolte finora con una politica finanziaria attivamente anticiclica non sono incoraggianti; è dunque preferibile limitare questo tipo di approccio a situazioni eccezionali. Occorre evitare gli effetti prociclici. La funzionalità degli stabilizzatori automatici va migliorata. Anche considerazioni ispirate alle teorie sulla crescita preconizzano una politica finanziaria più costante. Stabilizzando l'economia si stabilizzano anche le aspettative a lungo termine dei cittadini.

La crescita economica favorisce anche **la pace sociale e la stabilità politica**, mitigando i conflitti per la ripartizione. Sostenendo gli obiettivi di socialità e di ripartizione della Confederazione, la politica finanziaria promuove il consenso sociale. La pace sociale e la stabilità politica sono importanti vantaggi per una piazza economica.

**O 2: La Confederazione si preoccupa di mantenere finanze sane, allo scopo di realizzare durevolmente gli obiettivi di politica sociale ed economica.**

Se vuole continuare a svolgere i suoi compiti nell'interesse di una Svizzera efficiente socialmente ed economicamente, lo Stato deve disporre di **finanze sane**. Esse gli offrono anche il margine di manovra necessario per assumere eventuali nuovi compiti e per adottare, in situazioni eccezionali, misure di politica finanziaria che gli consentano di sostenere l'economia. Per mantenere delle finanze pubbliche sane è necessario realizzare i seguenti obiettivi secondari:

**O 21: La parità del bilancio della Confederazione è un obiettivo a medio termine, che deve essere realizzato sull'arco di un ciclo congiunturale.**

Per disporre di finanze pubbliche sane occorre innanzitutto **pareggiare** a medio termine **le entrate e le uscite**. Quale importante passo in questa direzione, l'Obiettivo di bilancio 2001 va strettamente osservato.

La teoria di economia politica secondo la quale il bilancio dello Stato deve chiudere ogni anno in pareggio comporta in caso di disavanzo una riduzione delle spese e/o un aumento delle imposte. Questa forma estrema di «politica parallela» porta ad una politica finanziaria non ottimale, poiché costringe a rinunciare ai miglioramenti del benessere generali prodotti dalla stabilità fiscale. Inoltre questo approccio acuisce i contraccolpi della congiuntura. È pertanto consigliabile pareggiare il bilancio **sull'arco di un ciclo congiunturale**. Durante la recessione, i disavanzi congiunturali vengono finanziati mediante dei crediti. Non appena si annuncia la ripresa, questi disavanzi vanno imperativamente compensati con gli esuberanti registrati dagli introiti. Per attenuare le fluttuazioni congiunturali conviene ricorrere agli stabilizzatori automatici. Una politica congiunturale attiva può entrare in linea di conto solo in situazioni eccezionali.

**O 22: Il disavanzo strutturale va superato.**

Da un punto di vista economico, i disavanzi causati dalla situazione congiunturale non pongono alcun problema, poiché al momento della ripresa (grazie all'aumento dei redditi, dei guadagni e delle cifre d'affari) spariscono da soli. Gli effetti che producono come stabilizzatori automatici sono persino benefici per l'evoluzione della congiuntura. È invece problematica la parte strutturale del disavanzo. L'economia politica, in modo

plausibile, propone la seguente spiegazione per lo svilupparsi di deficit strutturali: scaricare gli obblighi finanziari sulle generazioni future è politicamente più facile che proporre un finanziamento mediante un aumento delle imposte o una riduzione delle uscite.

**O 23: Il tasso di indebitamento della Confederazione deve essere riportato a un livello sostenibile.**

Una politica finanziaria è difendibile a lungo termine quando il debito pubblico non aumenta più velocemente del prodotto interno lordo, ossia quando il **tasso di indebitamento** si mantiene stabile nel tempo. Il tasso di indebitamento si mantiene entro un **livello sostenibile** quando lo Stato può onorare il debito senza compromettere l'esecuzione dei suoi compiti principali. La parità del bilancio sull'arco di un ciclo congiunturale porta ad una stabilizzazione dell'indebitamento in termini assoluti e permette in questo modo di abbassarlo in caso di crescita economica durevole.

## 4. Principi

La politica finanziaria tiene conto dei principi (P) di trasparenza, di gestione delle uscite, d'imposizione fiscale, di risanamento e di allestimento del bilancio:

### 4.1 Principio della trasparenza

**P 1: La qualità delle informazioni di politica finanziaria deve essere la migliore possibile. La forma in cui sono presentate deve essere comprensibile e accessibile a tutti i cittadini.**

Il Dipartimento federale delle finanze informa in modo esatto, chiaro, completo e permanente sulla politica finanziaria passata, presente e futura. Una **presentazione consolidata delle finanze pubbliche** consente una panoramica sulla situazione globale del settore pubblico. Deve comprendere tutte le posizioni che rappresentano un onere per il settore pubblico (,whole of government' accounts). Le future uscite (incluse quelle riguardanti assicurazioni sociali e casse pensioni) ed entrate devono figurare fianco a fianco, così da permettere una valutazione a lungo termine della salute delle finanze pubbliche.

## 4.2 Principi di politica delle uscite

La pianificazione degli oneri statali deve fondarsi su una suddivisione dei compiti tra Stato ed economia di mercato. Lo Stato deve eseguire i compiti affidatigli in modo economico e mirato. Ciò vale anche per la privatizzazione di compiti statali e per i trasferimenti statali.

### Suddivisione dei compiti tra Stato ed economia di mercato

**P 2: Occorre verificare periodicamente che le uscite dello Stato (e i suoi compiti) siano necessari.**

Da un punto di vista economico, i **compiti dello Stato** possono essere giustificati adducendo l'esistenza di lacune del mercato (allocazioni non ottimali), di esiti indesiderati o non equi nella distribuzione e (in casi eccezionali) di oscillazioni dell'attività economica. L'estensione dell'intervento statale viene definita in ultima istanza attraverso il processo decisionale democratico. La politica finanziaria deve pertanto stabilire se i compiti affidati allo Stato possono essere, in caso di modifica delle condizioni quadro, completamente o in parte sospesi, o se vanno invece mantenuti per garantire, ad esempio, il funzionamento regolare dei servizi pubblici. Va inoltre verificato se l'esecuzione dei compiti è suddivisa in modo mirato tra le varie istanze statali (sussidiarietà).

### Adempimento efficiente dei compiti dello Stato

**P 3: I compiti affidati allo Stato vanno eseguiti secondo una logica economica e in modo mirato.**

I cittadini hanno il diritto di esigere che le controprestazioni per le imposte da loro versate siano effettuate secondo i principi economici e in modo trasparente. Nell'esecuzione dei compiti statali occorre applicare i nuovi metodi della moderna gestione amministrativa, così da ottimizzare sistematicamente l'**economicità** e l'**efficacia** delle misure adottate. L'obiettivo di ogni misura va quindi definito con la massima precisione. Se possibile, vanno definiti anche dei criteri di giudizio. L'economicità fa in modo che l'attività statale non causi nessuna perdita di risorse. L'efficacia impone la realizzazione quanto più completa degli obiettivi prestabiliti. Sebbene sia nella pratica difficilmente applicabile, la determinazione delle ripercussioni delle misure statali è un'importante premessa per una valutazione sistematica della loro economicità ed efficacia.

### Verifica del finanziamento di nuovi compiti

**P 4: Nella definizione di nuovi compiti il problema del finanziamento va chiarito con cura. Un aumento delle spese per finanziare nuovi compiti può essere preso in considerazione solo se controbilanciato da risparmi in altri settori.**

Solo in casi eccezionali l'indebitamento può essere la forma adatta per finanziare i compiti statali. Per questo motivo al momento di decidere programmi che prevedono nuovi compiti occorre di norma deciderne anche il finanziamento. A causa degli obiettivi fissati in materia di aliquota fiscale, il finanziamento deve essere garantito da una riduzione delle uscite del Dipartimento o dei Dipartimenti coinvolti, e non da un aumento delle entrate.

### **Concorrenza in materia di aggiudicazione di appalti pubblici**

**P 5: Per principio, gli appalti pubblici, le concessioni, i diritti di usufrutto e così via devono essere assegnati rispettando il gioco della libera concorrenza. L'adempimento del compito va pertanto affidato di volta in volta all'istituzione che garantisce il miglior rapporto prezzo/prestazioni.**

Accanto all'applicazione delle direttive per l'aggiudicazione di appalti pubblici esistono altre possibilità per favorire la **concorrenza nel settore pubblico**. Ad esempio mettere all'asta i contingenti doganali e le concessioni nei settori dei trasporti, delle comunicazioni, delle informazioni, e così via. La gestione di monopoli di stato o l'esecuzione di servizi pubblici può in numerosi casi essere regolata mediante l'attribuzione di concessioni temporanee.

### **Privatizzazione di servizi pubblici**

**P 6: Le aziende pubbliche che non devono (più) effettuare servizi affidati allo Stato vanno privatizzate in occasione di liberalizzazioni e regolamentazioni del mercato. Purché i servizi pubblici siano definiti in modo chiaro, ben valutabili e costanti su un certo arco di tempo, e purché sia possibile instaurare un regime di concorrenza, essi vanno trasferiti a fornitori di prestazioni privati.**

**Privatizzazione** significa innanzitutto trasferire una proprietà dello Stato a privati, allo scopo di ridurre o eliminare l'incidenza della politica su decisioni aziendali. La privatizzazione non è fine a sé stessa, ma va adottata nei casi in cui il controllo democratico del funzionamento dell'impresa non si rivela (più) opportuno. Da quel momento in poi l'azienda non dovrà più essere gestita in base alle leggi della politica, bensì in base a quelle di mercato. Questo implica tuttavia che ogni privatizzazione deve essere preceduta da una **liberalizzazione o regolamentazione del mercato**. In caso contrario pri-

vatizzare significherebbe semplicemente sostituire ad un monopolio statale un monopolio privato. Una privatizzazione porta dei vantaggi in particolare quando la carenza prevista nelle condizioni di libera concorrenza è di poco conto. Le aziende di Stato non vanno favorite fiscalmente né in vista di, né in seguito ad una privatizzazione. Per ognuna delle sue partecipazioni, la Confederazione deve rispettare il discrimine tra piano politico e gestione operativa dell'azienda. Per le sue partecipazioni consistenti, essa formula gli obiettivi strategici che intende raggiungere in qualità di proprietaria. Oltre a ciò, la Confederazione deve evitare i conflitti d'interesse, distinguendo in modo netto tra le sue funzioni di regolatore del mercato e di proprietaria di parti dello stesso.

### **Nuove forme di collaborazione tra Stato ed economia**

**P 7: In caso di finanziamento di progetti pubblici (ad es. infrastrutture) vanno ponderate nuove forme di collaborazione tra Stato ed economia (Public-Private-Partnership).**

**Obiettivo** di queste nuove forme di collaborazione è la messa in comune di mezzi privati e statali (mezzi finanziari, know how), la condivisione dei rischi e l'incremento dell'economicità (mediante un miglioramento delle strutture di incentivazione). Per lo Stato, l'interesse principale di questo nuovo tipo di collaborazione risiede nella possibilità di realizzare dei risparmi assicurando comunque i servizi richiesti. Le **premesse** perché un finanziamento parzialmente privato abbia un senso, sono soprattutto un metodo di acquisizione dei mezzi chiaramente definito (entrate che assicurino rendite sufficienti), una condivisione precisa dei rischi, chiarezza sulla portata del progetto, come pure condizioni quadro istituzionali che consentano all'impresa un certo margine di manovra. Occorre evitare che lo Stato si assuma i rischi e i guadagni vadano invece agli investitori privati.

### **Trasferimenti statali**

**P 8: Le sovvenzioni vanno garantite nel limite del possibile sotto forma di aiuti personali, piuttosto che sotto forma di aiuti materiali. Occorre evitare che vengano assegnate in modo disperso.**

Occorre verificare periodicamente la possibilità di sostituire gli aiuti materiali (ad es. per quanto concerne alloggi sussidiati, AI, salute pubblica ecc.) con aiuti personali. Questi hanno tuttavia dei limiti, in particolare **costi** amministrativi ed **effetti secondari**.

**P 9: Le sovvenzioni non devono basarsi sui costi, bensì sul grado di realizzazione degli obiettivi posti.**

I compiti che vengono assunti su incarico della Confederazione vanno compensati in base alla **realizzazione degli obiettivi** e non in base ai costi. La Confederazione stabilisce gli obiettivi e dà una serie di direttive strategiche. La realizzazione degli obiettivi e il rispetto delle direttive possono essere premiati in quanto tali, senza rapporto diretto con le spese effettuate. In questo modo gli incentivi per raggiungere gli obiettivi sono migliori di quelli forniti da una partecipazione percentuale ai costi. Questo principio va applicato indipendentemente dal fatto che il fornitore di prestazioni sia una collettività locale o un privato. Per il **trasferimento tra Confederazione e Cantoni** valgono le considerazioni formulate in merito alla nuova perequazione finanziaria, che possono essere applicate in ampia misura anche ad altri beneficiari di trasferimenti.

**P 10: Le sovvenzioni devono essere limitate nel tempo. Gli aiuti finanziari devono avere di preferenza la forma di aiuti iniziali o di aiuti intermedi temporanei. In caso di indennità, bisogna prevedere una limitazione dell'impegno statale.**

Le prestazioni statali che danno diritto ad indennità possono essere limitate nel tempo per mezzo di un rinnovamento periodico dell'aggiudicazione (cfr. a questo proposito il P 5).

**P 11: Gli aiuti finanziari sono concessi solo se il compito corrisponde agli interessi della Confederazione, se gli sforzi di autofinanziamento che si possono ragionevolmente pretendere dal beneficiario sono stati fatti e se tutte le altre possibilità di finanziamento non sono sufficienti per effettuare nel modo più semplice, efficace o razionale il compito in questione.**

Per la concessione di **aiuti finanziari** vanno rispettati i presupposti e le disposizioni previsti dalla legge sui sussidi (art. 6 e 7).

**P 12: Le indennità sono concesse solo se chi deve assumersi il compito in questione non vi trova un interesse personale preponderante, se non è possibile pretendere che egli si accoli il relativo onere finanziario e se i vantaggi che risultano dall'esecuzione del compito non equivalgono all'onere finanziario assunto.**

Per la concessione di **indennità** vanno rispettati i presupposti e le disposizioni previsti dalla legge sui sussidi (art. 9 e 10).



Un obiettivo può anche essere assegnato direttamente, nella forma di una prescrizione (in questo caso non vi è versamento di indennità). Gli offerenti privati potranno in tal caso scaricare i costi supplementari legati alla prescrizione sui loro prezzi di vendita (nella misura in cui l'elasticità dei prezzi della domanda lo permetta). Questa misura favorisce la verità dei prezzi, rende più efficace l'economia e preserva le casse statali (ad es.: LAMal, prescrizioni sulla sicurezza e sull'ammortizzamento delle centrali nucleari e così via).

**P 13: In generale è opportuno evitare le misure di sostegno dei prezzi.**

Occorre rinunciare a misure di politica dei redditi in forma di garanzie dei prezzi e dello smercio dei prodotti, poiché ciò comporterebbe distorsioni del mercato e notevoli perdite su un piano macroeconomico (calo del potere d'acquisto dei consumatori; il contribuente è costretto a finanziare la valorizzazione delle eccedenze). Obiettivi di politica dei vanno piuttosto perseguiti con lo strumento dei pagamenti diretti.

### 4.3 Principi di imposizione

Di fronte a qualsiasi modifica del sistema fiscale occorre tenere conto dei seguenti principi (P) di ordine sociale, politico-economico e fiscale:

a) *Principio dell'equità fiscale*

**P 14: Il carico fiscale deve essere ripartito equamente su tutti i contribuenti. Le imposte devono rispettare i seguenti principi sanciti dalla Costituzione federale: generalità, uniformità e proporzionalità (imposizione secondo la capacità economica).**

In base al principio della **generalità** tutte le persone, fisiche e giuridiche, sono tenute a versare le imposte, sempre che dispongano di una capacità contributiva minima.

In base al principio dell'**uniformità**, le persone e le imprese che si trovano nelle stesse condizioni economiche (reddito, grandezza della famiglia, guadagni e così via) devono ricevere lo stesso trattamento fiscale. Questo divieto di discriminazione non implica solo un pari trattamento formale, ma anche materiale. Le agevolazioni fiscali e le imposizioni speciali, che malgrado il principio dell'uniformità concernono solo un gruppo ristretto di persone, rappresentano un'infrazione a questo principio.

In base al principio della **proporzionalità** ognuno è chiamato a versare un'imposta che corrisponda alla sua capacità economica.

Nell'elaborazione del sistema fiscale bisogna tenere conto, quanto al problema della giustizia, dei seguenti punti: innanzitutto la questione dell'equità fiscale **non deve limitarsi alle entrate**. Va tenuto conto anche dell'incidenza delle spese dello Stato sulla ri-

partizione delle ricchezze. A determinate condizioni, gli obiettivi di ripartizione della politica fiscale possono essere raggiunti in modo più efficace grazie a misure adeguate a livello di uscite (aiuto personale) piuttosto che a livello di entrate. In secondo luogo, è importantissimo **verificare in modo dettagliato l'incidenza delle imposte**. In terzo luogo, l'applicazione del principio della proporzionalità richiede una **valutazione quanto più obiettiva della capacità economica** del contribuente. Infine vanno considerati gli **aspetti dinamici**. Le misure di ripartizione influiscono in modo variabile sul futuro prodotto interno.

*b) Principi di politica economica*

**P 15: Il sistema fiscale deve essere strutturato in modo da gravare il meno possibile sul contribuente e da ostacolare il meno possibile l'attività economica. Quando le prestazioni dello Stato comportano un utile individuale chiaramente imputabile, il finanziamento totale o parziale mediante tasse e contributi giustificati dal principio della causalità deve costantemente essere riesaminato.**

Le decisioni economiche possono essere falsate sia dalle imposte sia dalla presenza di cartelli e monopoli. Le ripercussioni negative sull'attività economica sono direttamente proporzionali all'aumento della pressione fiscale. Il compito della politica fiscale è minimizzare i costi degli errori di impostazione, ossia le **spese supplementari legate alle imposte**. Per questo motivo occorre evitare una pressione fiscale eccessiva e soprattutto tassi d'imposta marginali elevati. Inoltre, occorre dare maggiore importanza alle imposte che comportano un numero minore di distorsioni del mercato. Eventuali uscite supplementari (conseguenza dello sviluppo demografico o di un'adesione all'UE) dovranno pertanto essere compensate da un aumento delle imposte indirette (IVA, imposte di consumo). In particolare nel settore dell'imposta sulla cifra d'affari occorre perseguire un'imposizione uniforme di tutti i beni. Le imposte specifiche di consumo non devono spingere i soggetti economici ad aggirarle.

Fatta eccezione per le tasse di incentivazione, la struttura del sistema fiscale deve fare in modo di incidere il meno possibile sulle decisioni dei soggetti economici. In altre parole, non deve indurre nessuno ad agire diversamente da quanto farebbe in condizioni di mercato non alterate. Questa **posizione neutrale** va perseguita nel limite del possibile sia nei confronti delle economie domestiche (decisioni concernenti la scelta tra consumo e risparmio, tra lavoro e tempo libero) sia nei confronti delle aziende (neutralità sulla forma giuridica, i finanziamenti, gli investimenti). Le tasse di incentivazione, al contrario, devono essere utilizzate proprio per influire sul comportamento dei soggetti economici mediante una modifica dei prezzi relativi.

All'interno di un sistema economico, le tasse non devono comportare distorsioni della concorrenza tra imprese, settori e regioni (**neutralità dell'imposta in materia di concorrenza**). Da questo punto di vista sono particolarmente problematiche le imposte che toccano la sostanza e le transazioni di patrimoni.

Un sistema fiscale efficace funziona secondo processi di regolazione analoghi a quelli del mercato. Ciò può essere ottenuto nel migliore dei modi mediante un finanziamento maggiormente fondato su tasse che applicano il **principio di causalità**. La sostituzione di imposte mediante questo tipo di tasse offre altri vantaggi: aumenta la trasparenza dei costi, non offre scappatoie, evita agevolazioni non deliberate a favore di determinate categorie di contribuenti e attenua il fenomeno degli aggiramenti fiscali. Gli eventuali problemi di ripartizione causati da una transizione di questo genere devono essere risolti mediante misure compensatorie mirate.

**P 16: Il sistema fiscale deve essere strutturato in modo da mantenere e rafforzare l'attrattiva della piazza economia. Una pressione fiscale e tassi d'imposta marginali elevati devono essere evitati. Le imposte indirette devono avere maggior peso.**

In un'economia globale le condizioni quadro dettate dalla politica finanziaria assumono un'importanza sempre maggiore visto che incidono sull'attrattiva di una piazza economica. Da questo punto di vista, accanto alla qualità delle prestazioni offerte dallo Stato, anche la portata del carico fiscale e la struttura (nonché la credibilità) del relativo sistema sono decisive.

Una **ristrutturazione** del sistema fiscale neutrale rispetto alle imposte e all'aliquota fiscale deve permettere di eliminare coerentemente gli svantaggi che il sistema attuale comporta per la nostra piazza economica. Vanno essenzialmente aumentate le tasse che non influiscono, o influiscono solo in parte, sulla sua attrattiva (ad es. imposte di consumo). Vanno invece mantenute basse le imposte che hanno effetti negativi in tal senso (imposizione di lavoro e capitale, imposte sulle imprese). Eventuali spese supplementari andranno pertanto compensate con un aumento delle **imposte indirette** (IVA, imposte di consumo). Si noti comunque che anche le imposte di consumo possono arrecare pregiudizio all'attrattiva di una piazza economica. Diminuendo le imposte dirette a favore di quelle indirette sarà opportuno tenere conto degli effetti di un tale trasferimento in termini di redistribuzione.

Considerata la loro crescente **mobilità**, l'imposizione del capitale e del lavoro qualificato si fa sempre più difficile. Al fine di preservare il sostrato fiscale e diminuire la dipendenza del sistema fiscale da fattori mobili, in futuro sarà opportuno, nel limite del possibile, ridurre la loro imposizione, senza tuttavia giungere a privilegiare singoli soggetti fiscali. L'attrattiva della piazza economica elvetica va innanzitutto promossa mediante un abbassamento generalizzato della pressione fiscale.

Nella misura in cui ciò non nuoccia all'attrattiva della piazza economica elvetica, occorre rendere il nostro sistema fiscale eurocompatibile già prima di un'eventuale adesione all'UE.

La Svizzera propugna una concorrenza fiscale internazionale leale e rifiuta nel contempo interventi statali che la falsifichino (ad es. sotto forma di sovvenzioni alle industrie).

Strutturare il sistema fiscale in modo che non pregiudichi la competitività della piazza economica è un obiettivo importantissimo per una piccola economia aperta come quella svizzera.

**P 17: Il sistema fiscale contribuisce a preservare a lungo termine le basi vitali naturali.**

Le risorse ambientali, per le quali non esistono diritti di proprietà chiaramente definiti, sono sfruttate eccessivamente, poiché i soggetti economici non tengono conto, nelle loro decisioni, di costi che ricadono su terzi. Questi costi esterni (esternalità negative) possono equivalere a danni ambientali o a uno smantellamento progressivo delle risorse non rinnovabili. Falsando i prezzi, entrambi conducono ad una distorsione del mercato e a uno sfruttamento eccessivo delle risorse ambientali. Una delle possibili forme di tutela dell'ambiente ispirata alle leggi di mercato è una riduzione di questi costi esterni attraverso una correzione dei prezzi. Tale internalizzazione può avvenire mediante **tasse**, se è possibile tenere conto di tutti i costi esterni causati, valutarne l'ammontare e imputarli ad un singolo. Le **tasse di incentivazione** permettono di aumentare «artificialmente» i costi delle emissioni inquinanti o della distruzione di risorse non rinnovabili, spingendo così i soggetti economici a modificare il loro comportamento. Le emissioni inquinanti diminuiranno e la distruzione di risorse non rinnovabili subirà un rallentamento.

Anche **tasse generali sull'energia** possono riuscire, modificando i prezzi relativi, ad influire positivamente sull'ambiente. Il ricavato delle tasse sull'energia deve essere utilizzato per compensare l'aumento dei costi salariali secondari.

**P 18: Il sistema fiscale deve essere strutturato in modo da stabilizzare l'evoluzione congiunturale e la situazione sul mercato del lavoro (principio dell'efficacia congiunturale).**

L'accento va posto sulla **flessibilità passiva** dell'imposizione: le imposte devono fungere da stabilizzatore automatico, ossia attenuare le oscillazioni congiunturali senza costringere ad assumere misure politiche specifiche. A questo scopo tutti i Cantoni dovrebbero passare al sistema di imposizione annuale. Le imposte possono in seguito caratterizzarsi per la loro **flessibilità attiva**: possono servire da strumento di politica congiunturale (aumento delle imposte per rispondere ad una crisi congiunturale, diminuzione delle imposte per combattere la disoccupazione). Considerati i limiti di una politica finanziaria discrezionale, la flessibilità attiva può entrare in linea di conto solo in situazioni eccezionali.

*c) Principi dell'imposizione fiscale*

**P 19: Le imposte obbediscono al principio di redditività.**

In base al principio di **redditività**, un'imposta non deve solo garantire un ricavato lordo elevato a breve termine, ma anche un ricavato netto considerevole a lungo termine. A questo scopo, le imposte necessitano di una base imponibile estesa. Va pertanto recensito il maggior numero possibile di contribuenti e vanno evitate limitazioni della base imponibile (possibilità di deduzione troppo estese, lacune fiscali). Inoltre le possibilità di aggiramento fiscale vanno ridotte al minimo. Un'estensione della base imponibile consente tassi di imposta più bassi e riduce pertanto i costi dell'imposizione.

*d) Principi giuridici e tecnici della fiscalità*

**P 20: Il sistema delle tasse e delle imposte deve essere coerente e trasparente. A questo scopo deve essere reso quanto più semplice possibile. Occorre inoltre garantire che le norme di diritto fiscale siano messe in atto in modo continuo ed efficace.**

Un sistema tributario **coerente** non deve presentare né lacune, né tagli ingiustificati. L'accumulo delle imposizioni va pertanto assolutamente evitato. Tutti gli elementi del reddito devono essere tassati.

Da un punto di vista giuridico, una legislazione fiscale è **trasparente** se è comprensibile. Da un punto di vista economico in gioco è la trasparenza, in senso lato, della pressione (effettiva) subita col pagamento delle imposte, ossia la loro «avvertibilità».

Il sistema fiscale può essere **semplificato** soprattutto introducendo le seguenti riforme: innanzitutto occorre realizzare pienamente l'armonizzazione fiscale, dando tuttavia la priorità, per motivi di concorrenzialità e di trasparenza, all'imposizione delle aziende. Le basi imponibili vanno inoltre unificate, e la concorrenza fiscale tra i Cantoni deve avvenire attraverso l'aliquota fiscale. In secondo luogo le opportunità di deduzione devono essere ridotte. In terzo luogo occorre evitare, nel limite del possibile, le differenze tra le aliquote (ad es. aliquote speciali ed esenzioni in caso di IVA). Infine occorre verificare la possibilità di ridurre il numero di tasse esistenti.

In base al principio della **continuità fiscale** (considerati i numerosi e considerevoli progetti in questo campo), le diverse modifiche della legislazione devono essere distanziate nel tempo ed devono avvenire se possibile nell'ambito di riforme sistematiche. Occorre pertanto rinunciare a troppo frequenti modifiche di dettaglio. Il principio della continuità fiscale si giustifica anche per l'esecuzione pratica; il contribuente deve poter prevedere l'applicazione delle leggi fiscali.

La legislazione fiscale in vigore va applicata in modo coerente a tutti i livelli. Ciò comporta anche una lotta efficace alla frode fiscale. In tal caso va applicato anche il principio di equità (P 14).

**P 21: I costi legati alla riscossione e al versamento delle imposte devono essere ottimizzati. Occorre prevedere incentivi affinché il contribuente compili la dichiarazione in modo corretto.**

Il sistema fiscale deve essere strutturato in modo da ridurre al minimo le **spese** che lo Stato deve assumersi per tassare, riscuotere e controllare e il contribuente per dichiarare e pagare le imposte. In particolare nel caso dell'imposizione delle persone fisiche l'obiettivo deve essere quello di consentire ad ogni contribuente di compilare la propria dichiarazione senza aiuti esterni. D'altro canto le autorità fiscali devono poter disporre di **risorse** sufficienti per scoraggiare nel miglior modo possibile la frode fiscale.

#### **4.4 Principio di risanamento del bilancio**

##### **Risanamento mediante una severa disciplina in materia di spese**

**P 22: I risanamenti del bilancio devono avvenire innanzitutto mediante una riduzione delle uscite. In tal caso gli investimenti in capitale umano e materiale non devono essere decurtati in maniera più drastica delle altre materie di spesa.**

Se si analizza il comportamento del settore pubblico quanto ad uscite, ci si accorge che le entrate fiscali realizzate nel passato danno indicazioni in anticipo sullo sviluppo della spesa. Le entrate sembrano dunque segnare in modo determinante la crescita delle uscite. Questo rivela che in Svizzera, come in altri Paesi democratici, esiste un cosiddetto ciclo „tax-and-spend“. Il tentativo di compensare la crescita delle spese con un aumento delle entrate va pertanto considerato in modo critico. Le analisi empiriche svolte finora hanno dimostrato che i risanamenti di bilancio fondati su una **riduzione delle uscite** hanno avuto maggiore successo. L'OCSE raccomanda, in caso di risanamento del bilancio, di porre l'accento sulle uscite, in particolare sulle spese correnti e sui trasferimenti, e di procedere a tagli lineari, ma mirati. L'aumento della pressione fiscale va preso in considerazione solo in casi eccezionali, soprattutto se tenuto conto del forte aumento delle aliquote fiscali durante gli ultimi anni.

Le esperienze fatte finora mostrano che quando si realizzano risparmi le **spese di investimento** vengono ridotte eccessivamente. Di norma, le spese correnti sono stabilite per legge, e hanno beneficiari definiti che risentono immediatamente di eventuali decurtamenti. Tagliare le spese correnti è pertanto politicamente difficile e impopolare. In compenso, diminuire le quote di investimento è meno difficile. Poiché i frutti di un investimento saranno percepibili solo in futuro, è difficile organizzare politicamente i loro beneficiari. L'interesse politico a difendere gli investimenti è quindi paradossalmente più limitato. Questa distorsione politico-economica a svantaggio degli investimenti riduce la crescita delle riserve di capitale pubblico e pesa sull'economia. Per questo motivo

occorre vegliare affinché, nel quadro di programmi di risparmio, gli investimenti in capitale umano e materiale non subiscano tagli maggiori di altri settori.

## 4.5 Principi di allestimento del bilancio

Nel presentare il bilancio vanno rispettati i classici **principi** d'allestimento. Accanto ai principi di anteriorità, pubblicità, regolarità, esattezza, specialità, chiarezza, completezza e unità, va rispettato in particolare il divieto di destinazione vincolata.

### Nessuna destinazione vincolata per le entrate

**P 23: Occorre evitare di vincolare le entrate e di liberare i fondi per scopi precisi.**

Un'analisi dell'evoluzione degli ultimi anni mostra che il bilancio finanziario si fa sempre meno gestibile (forte aumento delle uscite vincolate e dei finanziamenti legati ad uno scopo, operazioni fuori bilancio per risanare vecchi oneri e così via). Le **destinazioni vincolate** limitano il margine d'azione per la formulazione di priorità di politica fiscale e favoriscono inoltre lo spreco. In caso di **liberazioni di fondi** si perde in particolare la trasparenza. Gli indicatori tradizionali in campo fiscale diventano pertanto sempre meno significativi. Per continuare a garantire gestibilità e trasparenza del bilancio, occorre evitare di vincolare le entrate a scopi precisi e di liberare i fondi.

## 5. Strumenti

### 5.1 Strumenti per gestire le finanze, guidare l'Amministrazione e allestire il bilancio

La contabilità costituisce lo specchio finanziario dell'andamento economico e serve come indicatore per la gestione delle finanze federali. A causa dei diversi obiettivi prefissati e delle diverse informazioni richieste, si rivela necessario strutturare in modo differente i conti comuni dello Stato centrale e quelli delle unità amministrative e aziendali. Il conto finanziario serve a gestire il bilancio a livello federale. Le contabilità decentralizzate servono invece a guidare l'Amministrazione. Con il freno alle spese è stato introdotto un nuovo strumento per gestire il bilancio, che dovrebbe garantire a lungo termine l'equilibrio delle finanze federali. Direttive differenziate per singole categorie di spese dovrebbero permettere di orientare il bilancio federale in modo mirato. I processi ad esso legati vanno strutturati in modo quanto più flessibile, economico ed efficace. Inoltre la gestione dell'Amministrazione dovrà essere ispirata ai principi di una conduzione orientata verso gli effetti. Va inoltre studiata la possibilità di passare all'allestimento di un bilancio biennale.

## Il conto finanziario come strumento della gestione del bilancio

**S 1: Il conto finanziario costituisce lo strumento principale della gestione politica delle finanze della Confederazione. Per conoscere lo stato del suo patrimonio, essa tiene anche un conto dei profitti e un bilancio.**

La **contabilità centrale della Confederazione** è essenzialmente fondata sulla gestione finanziaria globale, sulla ripartizione dei mezzi finanziari secondo i settori di intervento e l'esecuzione del bilancio secondo la concessione dei crediti approvata. Il modello contabile applicato dalla Confederazione comprende un conto amministrativo a due livelli e un bilancio. Il conto amministrativo è costituito da due conti parziali, il conto finanziario e il conto dei profitti. Il conto finanziario fornisce una panoramica globale sulle uscite e sulle entrate che derivano dall'esecuzione dei compiti dello Stato (Principio di cassa). Il conto profitti descrive periodicamente le diminuzioni (spese) e gli aumenti (entrate) del patrimonio della Confederazione. Il modello contabile della Confederazione tiene in considerazione le particolarità di una contabilità centralizzata.

## Contabilità aziendale decentralizzata come strumento della gestione dell'Amministrazione

**S 2: Le singole unità amministrative tengono una contabilità fondata su principi di economia aziendale, che serve come base per amministrare i crediti, gestire la contabilità centrale e presentare i conti delle spese in rapporto alle prestazioni.**

Considerata la tendenza sempre più accentuata ad organizzare l'amministrazione pubblica secondo i principi del New Public Management, le singole unità amministrative danno oggi un'importanza maggiore alla trasparenza dei costi e delle prestazioni. Il sistema della contabilità statale, fondato su principi di economia finanziaria, non permette tuttavia di soddisfare queste esigenze. Per questo motivo, in futuro le unità amministrative dovranno fondare su principi di economia aziendale la loro contabilità finanziaria, alla quale potrà venire integrata simultaneamente la contabilità centrale (contabilità integrata).

## Freno all'indebitamento per garantire a lungo termine un bilancio equilibrato

**S 3: Il freno alle spese deve porre un limite durevole all'indebitamento dello Stato.**

L'«Obiettivo di bilancio 2001» (art. 23 disp. trans. Cost.) deve consentire, grazie ad una serie di risparmi, di ridurre il disavanzo del conto finanziario, fino a chiuderlo sostanzialmente in pareggio. In base al capoverso 10, questa disposizione transitoria resta in



vigore «sino alla sostituzione tramite misure costituzionali volte a limitare il disavanzo e l'indebitamento». Questo deve avvenire mediante un adeguato **freno alle spese**, che dovrebbe permettere, tenuto conto dell'Obiettivo di bilancio, di orientare in base alla congiuntura l'andamento finanziario della Confederazione. Il freno alle spese è un insieme di regole di bilancio che impediscono durevolmente l'insorgere di disavanzi strutturali. Affinché questo strumento incida in modo efficace a livello politico, occorre sancirlo nella Costituzione federale e accompagnarlo da sanzioni che ne puniscano l'infrazione.

### **Orientamento mirato del bilancio in base a categorie di spesa**

**S 4: Con una gestione del bilancio secondo categorie di spese si cerca di essere all'altezza dei differenti compiti dello stato.**

Per la crescita economica l'ammontare della quota statale assume una notevole importanza. L'attività statale riveste tuttavia un peso particolare. Per questo motivo occorre valutare la possibilità di **differenziare maggiormente** l'attuale gestione contabile. La gestione in base al saldo del conto finanziario andrebbe integrata (o addirittura sostituita) con una gestione più differenziata in base alle spese amministrative, agli investimenti propri, nonché ai trasferimenti consuntivi e di investimento. Per ognuna di queste categoria di spesa andrebbero pertanto formulati degli obiettivi a sé. La gestione differenziata del bilancio permetterebbe, assieme alla proibizione delle destinazioni vincolate, di lottare contro l'accumulo di operazioni al di fuori del bilancio generale della Confederazione.

### **Gestione amministrativa pragmatica e ottimizzazione dell'elaborazione del bilancio**

**S 5: Con una gestione orientata verso gli effetti si vuole avvicinare l'Amministrazione al cittadino e renderla più economica. Il bilancio deve essere allestito in modo più flessibile, più economico e più pragmatico.**

In materia di gestione amministrativa, le decisioni strategiche sono prese a livello politico, mentre le decisioni operazionali sono prese dall'Amministrazione stessa. A questo modo si lascia a quest'ultima un certo margine discrezionale. È opportuno che lo sfruttamento di questi margini avvenga in base ai principi del New Public Management (NPM). Applicando metodi di gestione che hanno dato buona prova di sé nel settore privato, il NPM intende rendere più efficace l'Amministrazione stessa e aumentarne la capacità di rispondere ai bisogni dei suoi clienti. La sua chiave di volta è una **gestione dell'Amministrazione orientata verso gli effetti** e non verso i crediti a disposizione (input). Gli effetti di una prestazione pubblica (outcome) sono definiti in un mandato di prestazioni, basato su indicatori chiaramente valutabili. Per la fornitura delle prestazioni l'Amministrazione può stanziare un budget globale. La realizzazione del mandato di prestazioni viene considerata in funzione dell'efficacia, e non più soltanto della regola-

mentarietà dell'attività amministrativa svolta. Con lo strumento del *controlling* i risultati delle analisi dell'efficacia sono presi in considerazione periodicamente e in modo immediato all'interno del processo di gestione. Perché le incentivazioni desiderate abbiano effetto, vanno previste sanzioni in caso di mancata realizzazione del mandato o di errata gestione del budget. Accanto alla gestione mediante mandato di prestazioni e budget globale, occorre fare uso anche di altri strumenti del NPM, quali la fatturazione interna delle prestazioni, paragoni con aziende (benchmarking) e l'organizzazione processuale.

Nell'ambito del programma di riforma del Governo e dell'Amministrazione, da qualche tempo alcuni uffici dell'Amministrazione generale della Confederazione hanno applicato gli elementi essenziali di questo tipo di gestione, contraddistinta dalla sigla **FLAG** (Direzione mediante mandati di prestazione e preventivi globali). Solo un numero ristretto di unità amministrative è adatto all'applicazione della FLAG. In futuro ampie porzioni dell'Amministrazione dovranno essere gestite con strumenti del NPM, ma senza budget globale.

Nell'ambito di un'**analisi generale dei processi di elaborazione del bilancio** va inoltre verificata la possibilità di passare dal tradizionale budget annuale ad un **budget biennale**. Il tradizionale budget annuale non è criticabile solo perché fondato sui crediti concessi, ma anche a causa delle sue carenze come strumento di pianificazione. Il passaggio ad un budget biennale comporta invece un numero considerevole di vantaggi: gestione del bilancio maggiormente orientata a medio termine, maggiore margine di manovra, possibilità di considerare piuttosto le questioni di fondo che le questioni di dettaglio, importante guadagno di tempo per l'Amministrazione, per il Consiglio federale e per il Parlamento, nonché la possibilità, per quest'ultimo, di esercitare meglio la sua funzione di controllo.

## 5.2 La nuova perequazione finanziaria come strumento per rivitalizzare il federalismo

L'obiettivo principale della nuova perequazione finanziaria (NPF) è **rivitalizzare** il federalismo. I seguenti quattro elementi costituiscono il nucleo di questo progetto:

a) *Chiara distinzione tra compiti e competenze in materia di imposizione*

**S 6: L'organizzazione dello Stato federale veglia ad una chiara distribuzione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Secondo il modello dei tre cerchi, chi decide e paga una prestazione statale deve coincidere quanto più possibile a chi ne ottiene i benefici.**

Il principio di sussidiarietà sta alla base della **ripartizione dei compiti** tra i diversi livelli dello Stato: al livello superiore sono affidati i compiti che il livello inferiore non sarebbe in grado di assumersi. Per applicare il principio di sussidiarietà si fa ricorso al criterio dell'equivalenza fiscale, in base al quale il cerchio dei beneficiari di una prestazione

statale deve corrispondere il più possibile a quello delle persone che la decidono e la pagano.

**S 7: Le competenze in materia di imposizione sono attribuite nel quadro della perequazione finanziaria (in senso lato). La concorrenza fiscale tra i Cantoni avviene attraverso l'aliquota fiscale, non attraverso la base imponibile.**

La riscossione delle **imposte indirette** spetta esclusivamente alla Confederazione. Al contrario, le **imposte dirette** possono essere riscosse da tutte le collettività pubbliche. La Confederazione è tuttavia tenuta ad agire con moderazione, in modo da preservare il sostrato fiscale dei Cantoni. La competenza cantonale in materia di riscossione di imposte dirette permette una vera concorrenza fiscale tra i Cantoni. Essa consente tendenzialmente un sano clima fiscale e impedisce una deriva delle finanze pubbliche. Questa concorrenza dà un incentivo in più ai Cantoni, che si sforzano in tal modo di preservare le loro fonti fiscali.

Un'**armonizzazione fiscale «formale»** (uniformazione dell'accertamento fiscale) aumenta la trasparenza e pertanto la concorrenzialità fiscale e va pertanto sostenuta. Al contrario, occorre rinunciare ad un'**armonizzazione fiscale «materiale»** (uniformazione dell'aliquota fiscale), poiché segnerebbe la fine, di fatto, della concorrenza intercantonale a questo livello. Per ragioni di equità fiscale e di uguaglianza del diritto, le differenze tra le pressioni fiscali esercitate dai singoli Cantoni non dovrebbero tuttavia superare una certa soglia. Esse verranno inoltre ridotte grazie alla nuova perequazione finanziaria. Se queste differenze dovessero malgrado tutto aumentare, sarebbe opportuno adottare misure in grado di ridurle.

*b) Nuove forme di collaborazione e di finanziamento per i compiti assunti in comune*

**S 8: Nuove forme di collaborazione e finanziamento devono essere introdotte per i compiti che rimangono in comune tra Confederazione e Cantoni.**

In un piccolo Stato federale come il nostro rimangono ad ogni modo numerosi **compiti** che è opportuno assumersi **in comune**. È allora il caso di optare per nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni. La gestione strategica deve restare in tal caso alla Confederazione, mentre i Cantoni si assumono la responsabilità operativa. Fondamentale è il partenariato, incentrato su accordi orientati verso i risultati e ispirati a coerenti piani pluriennali. Sovvenzioni orientate verso i costi di singoli oggetti devono essere progressivamente sostituite da nuove forme di finanziamento e di collaborazione basate sui risultati.

*c) Compensazione orizzontale degli oneri*

**S 9: La compensazione orizzontale degli oneri serve a indennizzare presta-**

**zioni pubbliche i cui effetti superano i limiti cantonali.**

Delle prestazioni fornite da una collettività pubblica possono beneficiare anche i membri di altre collettività (vicine). Questo cosiddetto «spillover regionale» è **compensato orizzontalmente**. La Confederazione obbliga i Cantoni a prevedere una compensazione degli oneri per una serie di compiti che il Legislatore dovrà ancora definire. I Cantoni organizzano come meglio credono l'applicazione di tali misure di compensazione. Se i Cantoni collaborano più strettamente è possibile evitare di attribuire alla Confederazione nuovi compiti, e in tal modo combattere la crescente centralizzazione.

*d) Perequazione finanziaria in senso stretto*

**S 10:      La nuova perequazione finanziaria (intesa come compensazione) si limita sostanzialmente ad una perequazione diretta delle risorse non vincolate. È trasparente e gestibile politicamente. I principi della redistribuzione devono essere definiti dal Parlamento.**

Disparità strutturali di natura oggettiva falsano la concorrenza. Per questo motivo è necessario intervenire con sistemi di compensazione, che devono essere strutturati in modo da non tradursi tuttavia in un livellamento controproducente per il gioco della concorrenza.

La nuova **perequazione finanziaria** elimina le disparità tra Cantoni finanziariamente forti e Cantoni finanziariamente deboli. Come aiuto la Confederazione mette a disposizione di questi ultimi il minimo necessario di mezzi finanziari affinché possano eseguire i loro compiti in modo autonomo. I criteri di calcolo su cui si fonda la perequazione finanziaria non devono essere manipolabili. Così ad esempio la fissazione di oneri standard è da preferire ad un calcolo basato sui costi effettivi, poiché questi ultimi possono essere intenzionali e pertanto influenzabili politicamente. Le funzioni di incentivazione e redistribuzione, così come gli elementi delle entrate e gli elementi delle uscite, devono essere chiaramente distinte. Occorre evitare di creare falsi incentivi. Sistemi di perequazione finanziaria che confondono obiettivi di incentivazione e redistribuzione così come elementi delle entrate ed elementi delle uscite, sono inefficaci, mancano di trasparenza e non raggiungono né l'uno né l'altro scopo. È necessario ad ogni modo prevedere un sistema di valutazione di quanto effettivamente realizzato a livello di redistribuzione, per individuare e correggere qualsiasi distorsione.

## **Allegato: Progetti di politica fiscale**

A medio termine, la politica fiscale dovrebbe realizzare i seguenti progetti, conformemente ai principi di imposizione presentati sopra.

### *a) Nuovo ordinamento fiscale: introduzione di incentivi ecologici*

Lo scadere dell'ordinamento finanziario attuale costringe a rinnovare la base costituzionale per l'imposta federale diretta e l'imposta sul valore aggiunto. Ciò avverrà mediante il Nuovo ordinamento finanziario 2006, la cui realizzazione permetterà di avviare ulteriori riforme del sistema fiscale. In particolare bisognerà introdurre degli incentivi ecologici. Accanto al lavoro, al consumo e al capitale, anche l'energia dovrà essere tassata; ciò comporterà da un lato un'inedita incentivazione a preservare le basi vitali naturali, e dall'altro allargherà la base imponibile. Il ricavato delle tasse sull'energia andrà utilizzato per sgravare i costi salariali secondari.

### *b) Armonizzazione formale: sfoltire la giungla fiscale*

Organizzazioni internazionali (FMI e OCSE) hanno a più riprese criticato la complessità del sistema fiscale svizzero, soprattutto per quanto concerne l'armonizzazione formale delle imposte dirette, che è ancora in parte lacunosa. Allo scopo di semplificare il nostro sistema fiscale, è pertanto opportuno procedere a un'armonizzazione formale: i Cantoni e la Confederazione devono stabilire in modo uniforme le basi imponibili per le imposte sul reddito, sul patrimonio, sul guadagno e sul capitale ed eventualmente anche per le imposte sui guadagni immobiliari. Occorre inoltre perseguire un'armonizzazione formale delle imposte cantonali sulle successioni e sulle donazioni. L'armonizzazione fiscale formale può essere realizzata solo in stretta collaborazione con i Cantoni. È meglio rinunciare ad un'armonizzazione materiale (uniformazione delle tariffe e delle aliquote d'imposta, nonché delle deduzioni).

In relazione all'uniformazione delle basi imponibili nel settore della fiscalità delle imprese, va verificata la possibilità di emanare una legge specifica. Essa darebbe alla piazza economica elvetica una maggiore certezza giuridica e una migliore trasparenza fiscale, contribuirebbe ad alleviare il carico amministrativo e nel contempo eliminerebbe gli ostacoli che ancora oggi si pongono alla mobilità delle imprese e dei lavoratori. Il contenuto dell'armonizzazione formale dovrebbe mirare soprattutto alla neutralità dell'imposizione in relazione ai fattori lavoro e capitale, come pure alla neutralità concernente il finanziamento e gli investimenti. Anche i Cantoni dovrebbero inoltre, nel caso dell'imposta sul guadagno, passare ad un'aliquota proporzionale.

### *c) Imposizione delle imprese: rafforzare la piazza economica*

Nel settore dell'imposizione delle imprese vanno verificate ulteriori possibilità di riforma, miranti a rafforzare l'attrattiva della piazza economica svizzera, la concorrenzialità delle

imprese e pertanto le possibilità di crescita e occupazione. Nella misura in cui le imposte influiscano negativamente sull'attrattiva della piazza economica elvetica, vanno smantellate ed eventualmente abolite. Per non mettere in pericolo la stabilità della politica finanziaria, le perdite di guadagno che ne deriverebbero andrebbero compensate nello stesso settore economico. L'imposizione fiscale non dovrebbe ostacolare o impedire le ristrutturazioni. Occorre rinunciare ad un'imposta generale sul guadagno in capitali. L'opportunità di introdurre un'imposta sui guadagni in partecipazioni che non influisca sulle entrate andrebbe invece esaminata, a condizione di attenuare la doppia imposizione economica.

*d) Imposizione delle famiglie: più equa, più vantaggiosa e più moderna*

L'imposizione attualmente in vigore in questo campo si fonda su un'immagine tradizionale di famiglia e non si adegua alle nuove forme di convivenza. Le coppie che vivono in concubinato sono ad esempio avvantaggiate rispetto alle coppie sposate, e le agevolazioni fiscali per famiglie con figli sono insufficienti. Le famiglie con figli dovrebbero beneficiare di sgravi fiscali, mentre le coppie che convivono e le coppie sposate dovrebbero essere trattate in modo paritario. La riforma dell'imposizione delle famiglie deve essere pensata in stretta collaborazione con i Cantoni, poiché essi rivestono un ruolo centrale nella sua applicazione pratica. Quale base andranno tenute le proposte della Commissione di esperti appositamente costituita.

*e) Semplificazione del sistema fiscale: più trasparenza*

La semplificazione del sistema fiscale non si riduce ad un'armonizzazione fiscale. Per questo motivo occorre verificare se la trasparenza del sistema fiscale potrebbe venire favorita ad esempio da una razionalizzazione del sistema delle deduzioni, da una limitazione del numero delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto, da un cambiamento del sistema d'imposizione del valore locativo che non incida sulle entrate (soppressione dell'imposizione del valore locativo, soppressione della deduzione delle spese ipotecarie ed eventualmente delle spese di mantenimento) oppure da una diminuzione del numero delle tasse. Una semplificazione del sistema fiscale è vantaggiosa sia per il contribuente sia per l'autorità fiscale.

*f) Imposte e adesione all'UE: graduale eliminazione delle differenze*

Tenuto conto dell'obiettivo strategico «adesione all'UE», le riforme fiscali vanno strutturate in modo da non introdurre nuove differenze tra il sistema fiscale svizzero e il sistema fiscale europeo. Nella misura in cui ciò non nuoccia all'attrattiva della nostra piazza economica, le differenze tra il sistema svizzero e quello europeo vanno tendenzialmente attenuate. Per contro, non sarebbe opportuno avviare sin da subito le riforme che esigerebbe un'adesione all'UE: al momento di un'eventuale entrata della Svizzera nell'Unione, il sistema fiscale europeo potrebbe ancora aver subito numerose modifiche.

Il Rapporto sull'integrazione 1999 descrive in modo esaustivo le modifiche di cui la politica fiscale avrebbe bisogno. In particolare, un'adesione all'UE imporrebbe l'aumento dell'aliquota standard dell'imposta sul valore aggiunto. Questo aumento andrebbe introdotto gradatamente e dovrebbe avvenire entro lo scadere di un periodo di transizione

da pattuire. Il ricavo supplementare potrebbe essere utilizzato per finanziare i contributi netti all'UE, oppure per compensare la diminuzione di determinate entrate. Un aumento che andasse al di là di questi bisogni di finanziamento andrebbe compensato con una diminuzione di altre tasse e imposte (ad es. degli oneri salariali secondari), in modo da preservare l'attrattiva della nostra piazza economica.

*g) Il sistema fiscale va rivisto, non inasprito*

Un aumento della pressione fiscale federale è accettabile solo nella misura in cui serva a compensare uscite supplementari dovute all'evoluzione demografica o ad un'eventuale adesione all'UE. Le aliquote fiscali dovrebbero ad ogni modo figurare tra le più basse dei Paesi dell'OCSE. Una revisione del nostro sistema fiscale deve renderlo più efficace e deve, a lungo termine, consentire di abbassare la pressione fiscale generale. L'accento va posto sulla diminuzione progressiva delle imposte dirette a favore delle imposte indirette. Questa operazione deve essere strutturata in modo da essere socialmente tollerabile. Fabbisogni supplementari legati all'evoluzione demografica o all'adesione all'UE andrebbero coperti con l'imposizione indiretta.

**Glossario<sup>1</sup>**

|                         |   |
|-------------------------|---|
| Aiuti finanziari        | Vantaggi in termini di valori monetari accordati a un beneficiario al di fuori dell'Amministrazione federale e destinati ad assicurare o a incentivare l'adempimento di un compito da questi scelto.  |
| Aiuto materiale         | Trasferimenti statali a istituzioni (che ad es. adempiono a compiti pubblici).  |
| Aiuto personale         | Trasferimento dallo Stato a individui (misure di redistribuzione fondate direttamente sul reddito dell'individuo).  |
| Aliquota di imposizione | Rapporto tra le imposte dirette e indirette e il prodotto interno lordo.  |
| Aliquota fiscale        | Rapporto tra le entrate fiscali, compresi i contributi obbligatori alle assicurazioni sociali, e il PIL.  |
| Aliquota statale        | Rapporto tra l'insieme delle spese dello Stato e il prodotto interno lordo.   |
| Allocazione             | Attribuzione geografica o temporale di beni rari, di fattori di produzione e di altre risorse necessarie alla fornitura di prestazioni economiche o al consumo. Parametri fondamentali in materia di produzione: struttura, quantità e tecnica della produzione, ripartizione del lavoro, scelta della piazza economica ecc. Parametri fondamentali in materia di utilizzazione: quantità e struttura del consumo, scelta tra risparmio e investimento, scelta tra tempo di lavoro, tempo di formazione e tempo libero, scelta della professione, del luogo di lavoro e del datore di lavoro ecc. |
| Carico supplementare    | Misure di politica finanziaria provocano un carico supplementare ( <i>excess burden</i> ), quando l'impiego di strumenti fiscali (ad es. l'aumento delle imposte), non solo comporta una diminuzione del potere d'acquisto dei contribuenti, ma causa anche effetti sostitutivi che incidono sul benessere generale.  |
| Concorrenza             | Forma di mercato caratterizzata da un numero elevato  |

<sup>1</sup> Cfr. soprattutto Frey, René L., *Wirtschaft, Staat und Wohlfahrt*, 10<sup>a</sup> ed., Basilea e Francoforte s.M. 1997; Zimmermann, H. e K.-D. Henke, *Finanzwissenschaft*, 7<sup>a</sup> ed., Monaco 1994.



di venditori e di compratori, in cui i soggetti economici sono in competizione tra di loro, i mercati sono aperti e il prezzo è dettato dai rapporti tra domanda e offerta (senza intervento statale).

|                         |   |
|-------------------------|---|
| Condizioni quadro       | Contesto esogeno (dati), che non può pertanto essere modificato dai singoli soggetti economici, dai singoli settori o talvolta persino dalla singola economia. Risulta da un lato dalle «regole del gioco» poste e controllate dallo Stato per le decisioni dei soggetti economici, dall'altro dall'insieme dei fattori preesistenti (situazione economica globale, internazionale e così via). |
| Congiuntura             | Fluttuazioni a breve e medio termine dell'andamento economico per rapporto a tendenze a lungo termine. Si distinguono quattro fasi: espansione, alta congiuntura (boom), contrazione, depressione (in caso di debole flessione dell'attività economica o semplicemente di diminuzione del tasso di crescita del prodotto interno: recessione).  |
| Costi di transazione    | Costi legati a una transazione e che sono in grado di ostacolarla.  |
| Disavanzo               | Saldo negativo del conto finanziario: le entrate correnti dello Stato meno le uscite correnti (deficit).  |
| Disavanzo strutturale   | Parte del disavanzo, che non è conseguenza di un indebitamento legato alla congiuntura.   |
| Distorsione del mercato | Disfunzione dell'economia di mercato che tende a provocare una perdita di benessere. Le cause possono essere: informazione insufficiente, posizioni di dominio sul mercato (monopoli e cartelli), esternalità, costi di transazione, o tempi di adattamento lunghi.   |
| Economia di mercato     | Sistema economico nel quale la molteplicità dei progetti individuali e le decisioni dei singoli soggetti economici si coordinano in modo decentralizzato attraverso i mercati e nell'ambito di una libera formazione dei prezzi.  |
| Efficienza              | Si ha efficienza quando non si verifica alcuno spreco di risorse (né al momento della produzione, né al momento dello scambio).   |
| Elasticità              | Mutamento percentuale di una variabile (dipendente) in relazione a quello di un'altra variabile (indipenden-  |

te). Esempi: andamento dei prezzi e dei redditi nel sistema di domanda/offerta.

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
| Esternalità                        | Influsso prodotto su terzi dalla produzione o dal consumo, senza che vi sia una compensazione contrattuale. Porta tendenzialmente ad una distorsione del mercato. Esempi di effetti esterni negativi (o costi esterni): inquinamento delle acque, rumore; di effetti esterni positivi (o guadagni esterni): invenzioni non brevettabili.  |
| Fattori di produzione              | Mezzi necessari per produrre beni ( <i>inputs</i> ): lavoro, capitale, suolo, materie prime, competenze tecniche e organizzative ( <i>know-how</i> ).   |
| Giudizio di valore                 | Apprezzamento dei dati economici e sociali da un punto di vista etico, religioso, morale o in base ad altri criteri normativi.  |
| Imposte della sostanza             | Imposte per cui la base di calcolo è costituita da valori patrimoniali sia netti che lordi (sostanza). Ad esempio: imposte sul patrimonio, imposte per successioni e donazioni, imposte sul capitale.   |
| Indennità                          | Prestazioni accordate a beneficiari esterni dell'Amministrazione federale per mitigare o compensare oneri finanziari dovuti all'adempimento di: 1) compiti prescritti dal diritto federale; 2) compiti di diritto pubblico affidati dalla Confederazione al beneficiario.   |
| Monopolio                          | Forma di mercato nella quale un bene è offerto da una sola impresa, e nella quale non esiste alcun sostituto diretto per tale bene.   |
| New Public Management              | Gestione amministrativa orientata verso gli effetti. Integrazione di metodi di gestione tipici del settore privato e di meccanismi di regolazione propri dell'economia di mercato al settore pubblico.  |
| Politica degli andamenti paralleli | Una stretta osservanza del principio del pareggio di bilancio porta, in caso di recessione, ad una diminuzione «parallela» delle entrate e delle uscite: lo Stato infatti reagisce con una riduzione delle uscite ad un calo delle entrate per ragioni congiunturali. Inversamente, in caso di alta congiuntura le entrate e le uscite aumentano, visto che le maggiori entrate portate dalla buona congiuntura vengono tramutate in spese. |

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Politica finanziaria           | Impiego di imposte (politica fiscale), spese dello Stato (politica delle uscite) o altri strumenti finanziari per realizzare obiettivi socio-economici.  |
| Politica fiscale               | Traduzione di «fiscal policy», politica finanziaria orientata alla stabilità congiunturale.  |
| Politica fiscale anti-ciclica  | Impiego della politica finanziaria per livellare le fluttuazioni congiunturali. In periodi di contrazione o di recessione lo Stato distribuisce più di quanto preleva; in periodi di espansione e di alta congiuntura preleva più di quanto distribuisce.  |
| Politica fiscale discrezionale | Impiego di misure economiche ai fini di una politica congiunturale, a cui le istanze politiche possono ricorrere di caso in caso e a loro discrezione.   |
| Principi di bilancio           | Principi di fondo per l'allestimento del bilancio. Tra i principi tradizionali in questo campo figurano: anteriorità (allestimento prima dell'inizio del periodo coperto dal bilancio), pubblicità, regolarità (spesso interpretato come principio dell'annualità), completezza e uniformità (tutte le entrate e le uscite devono essere messe a preventivo senza venir saldate), esattezza (le entrate e le uscite devono essere riportate in funzione del loro ammontare effettivo), specialità (legame qualitativo, quantitativo e temporale fra entrate e uscite), chiarezza (suddivisione sistematica, così che responsabilità, adempimento dei compiti e contenuto economico siano chiaramente identificabili), destinazione non vincolata o copertura globale (tutte le entrate servono a coprire tutte le uscite). |
| Politica di redistribuzione    | Intervento sulla ripartizione dei redditi o dei beni mediante strumenti di politica economica. Può essere realizzato a diversi livelli: funzionale (salari/guadagni), personale (ricchi/poveri), socioeconomico (gruppi di popolazione), settoriale, regionale, temporale, tra generazioni e così via.   |
| Politica di stabilizzazione    | Intervento sull'evoluzione congiunturale mediante strumenti economici (soprattutto massa monetaria, crediti, tassi di cambio) e di politica fiscale.   |
| Principio della destinazione   | Principio secondo cui l'insieme delle entrate deve essere a disposizione non vincolata per coprire l'insieme delle uscite. Non è consentito vincolare le entrate.  |

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Principio di equivalenza   | Prestazione del contribuente e controprestazione dello Stato devono corrispondersi. Il cittadino paga l'utilizzazione di una prestazione pubblica, indipendentemente dalla sua capacità economica (ad es. imposta sui veicoli a motore – diritto di utilizzare un veicolo a motore sulla rete viaria pubblica). In relazione al federalismo, questo principio vuole che la cerchia dei beneficiari di una prestazione statale corrisponda quanto più possibile alla cerchia di chi la decide e la paga. |
| Principio di sussidiarietà | Secondo il principio di sussidiarietà, l'esecuzione di un compito spetta innanzitutto alle collettività pubbliche del livello più basso. Il livello direttamente superiore interviene solo se è provato che può adempiere ad un compito in modo più efficace.   |
| Prodotto interno lordo     | Somma (in unità monetarie) di tutti i beni e servizi prodotti entro i confini di un Paese nel corso di un anno.   |
| Rendita del consumatore    | Somma che gli acquirenti di un bene sarebbero disposti a spendere in più del prezzo d'acquisto. Misura del «guadagno» soggettivo che un consumatore deduce dall'acquisto di un bene.  |
| Sovvenzione                | Aiuti finanziari e indennità. Versamento (trasferimento) dallo Stato a un'impresa privata, semiprivata o pubblica.  |
| Spillover                  | Effetti esterni (esternalità): dei servizi offerti da una collettività pubblica beneficiano membri di altre collettività senza dover pagare.  |
| Stabilizzatori automatici  | <i>Built-in stability</i> . Variazioni cicliche delle uscite e delle entrate che attenuano «automaticamente» (senza intervento statale) le fluttuazioni congiunturali: assicurazione contro la disoccupazione, imposta progressiva sul reddito.   |
| Tassa di incentivazione    | Tassa che influisce sul comportamento dei soggetti economici. Esempi: tassa sul CO <sub>2</sub> , tassa sui composti organici volatili.   |
| Tasso di indebitamento     | Rapporto tra l'indebitamento dello Stato (lordo/netto) e il prodotto interno lordo.   |
| Transazione                | Trasferimento di un bene, di un servizio oppure di un credito da un soggetto economico a un altro.  |

Da ordinare presso:

UFCL/UCFSM, 3003 Berna

Internet: [www.admin.ch/edmz](http://www.admin.ch/edmz)

Tel. 031 322 50 50

Fax 031 325 50 58

Numero d'ordinazione: 601.092 i

Prezzo: 4.80 IVA compresa

Gennaio 2000 1200 601.092 i

Stampato su carta svizzera

senza cloro

Da ordinare allo stesso indirizzo  
(documentazione ottenibile solo in  
francese e tedesco):

Informationsblätter zum Finanzleitbild  
des Bunderates

Lignes directrices des finances fédérales  
relatives aux lignes directrices du Conseil  
fédéral

Numero d'ordinazione: 601.093 d/f

Prezzo: 5.20 IVA compresa

Finanzpolitik von A Z

Glossar der Grundbegriffe

Lexique de politique budgétaire

Termes essentiels

Numero d'ordinazione: 601.090 d/f

Prezzo 4.40 IVA compresa