

Aprile 2024

# Prospettive a lungo termine per le finanze pubbliche in Svizzera 2024

## Invecchiamento e neutralità climatica



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF

## Colofone

**Editore** Dipartimento federale delle finanze DFF  
Bundesgasse 3  
CH-3003 Berna

**E-Mail** [info@efd.admin.ch](mailto:info@efd.admin.ch)  
**Internet** [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch)

Diese Publikation ist auch in Deutsch erhältlich  
Cette publication existe également en français.  
This publication is also available in English.

**Autori** Carsten Colombier, Benjamin Lerch, Thomas Brändle und Martin Baur  
**Copertina** Shutterstock

# Indice

<b>Premessa</b>	<b>5</b>
<b>Sintesi</b>	<b>7</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>15</b>
<b>2 Ripercussioni dell'invecchiamento demografico sulle finanze pubbliche</b>	<b>17</b>
2.1 Situazione iniziale	17
2.2 Demografia ed evoluzione economica	17
2.2.1 Demografia	18
2.2.2 Evoluzione economica	21
2.3 Indicatori di politica finanziaria	23
2.4 Approccio metodologico	24
2.4.1 Uscite legate all'evoluzione demografica	25
2.4.2 Uscite non legate all'evoluzione demografica	27
2.4.3 Entrate	27
2.4.4 Entrate e uscite legate agli interessi	27
2.4.5 Scenari alternativi: migrazione e produttività	28
2.5 Risultati	28
2.5.1 Evoluzione della quota d'incidenza della spesa pubblica	28
2.5.2 Evoluzione delle uscite legate all'evoluzione demografica	29
Excursus: le ripercussioni dell'iniziativa per una 13esima mensilità AVS	32
2.5.3 Evoluzione del tasso d'indebitamento e della lacuna fiscale	33
2.5.4 Evoluzione del reddito disponibile	36
2.5.5 Analisi di sensitività: migrazione e produttività	36
2.6 Confronto con le prospettive a lungo termine del 2021 e con studi internazionali	39
2.6.1 Confronto con le prospettive a lungo termine del 2021	39
2.6.2 Confronto con studi internazionali	40
2.7 Conclusioni	42
<b>3 Ripercussioni delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche</b>	<b>43</b>
3.1 Situazione iniziale	43
3.2 Costi dei cambiamenti climatici	44
3.3 Modellazione delle ripercussioni delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche	47
3.3.1 Delimitazione delle entrate e delle uscite interessate dalla protezione del clima	47
3.3.2 Proiezioni	52
3.3.3 Modelli alla base dell'analisi	55
3.3.4 Limiti metodologici	59
3.4 Risultati	60
3.4.1 Evoluzione delle entrate e delle uscite legate alla protezione del clima	60
3.4.2 Evoluzione del saldo di bilancio	68
3.4.3 Evoluzione del tasso d'indebitamento	70
3.4.4 Confronto con altri scenari politici	72
3.5 Classificazione dei risultati nel confronto internazionale	74
3.6 Conclusioni	75
<b>4 Osservazioni conclusive</b>	<b>77</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>78</b>



# Premessa

Come sarà la situazione delle finanze pubbliche in Svizzera nel 2060? A livello di Confederazione, Cantoni e Comuni? E a livello di assicurazioni sociali? Il rapporto «Prospettive a lungo termine per le finanze pubbliche in Svizzera 2024» consente, grazie a delle proiezioni, di volgere lo sguardo verso questo futuro lontano. In un contesto spesso caratterizzato da sfide a breve termine, questa lungimiranza che volge oltre una singola legislatura è indispensabile per una politica finanziaria sostenibile. Quali scelte dobbiamo fare oggi per beneficiare anche domani di uno Stato finanziariamente sano e quindi solido?

Proprio in tempi incerti come il presente, con elevati rischi geopolitici ed economici, è importante garantire la stabilità finanziaria ed informare tempestivamente gli organi decisionali, così come i cittadini interessati, sulle sfide a lungo termine.

Le sfide sono importanti: senza riforme, già nei prossimi anni non si riuscirà a rispettare le direttive del freno all'indebitamento. Uno sguardo al futuro evidenzia ulteriormente la necessità di intervento da parte della politica finanziaria ed economica. L'invecchiamento della popolazione e i cambiamenti climatici costituiscono due sfide importanti per le finanze pubbliche, di cui già oggi si avvertono le prime ripercussioni, che tuttavia saranno ben più gravi sul medio e lungo periodo.

È importante interpretare le proiezioni nel futuro con la dovuta cautela. Si fondano infatti su molte ipotesi riguardanti l'evoluzione demografica e l'andamento economico nei prossimi decenni. Gli scenari del presente rapporto sono dunque contraddistinti, per loro natura, da un certo grado di incertezza. Ciononostante danno un'idea degli oneri supplementari dovuti dall'invecchiamento della popolazione che incomberanno sulle finanze pubbliche della Svizzera. Le proiezioni evidenziano inoltre che la pressione finanziaria causata dall'evoluzione demografica si registrerà soprattutto a seguito del pensionamento della cosiddetta «generazione del baby boom» negli Anni Trenta del Duemila, una classe demografica a forte natalità. Unitamente alla crescente aspettativa di vita ciò comporterà un continuo e forte aumento delle uscite pubbliche, soprattutto nella previdenza per la vecchiaia e nel settore della sanità.

Mentre la previdenza per la vecchiaia rientra principalmente nei compiti della Confederazione, l'impellente contingenza derivante dalle uscite per la sanità minaccia in particolare la sostenibilità delle finanze dei Cantoni. In base alle ipotesi sottostanti, l'aumento delle uscite legate all'evoluzione demografica porterebbe ad un aumento del tasso d'indebitamento dei tre livelli statali svizzeri, comprese le assicurazioni sociali, dall'attuale 27 per cento al 48 per cento del prodotto interno lordo (PIL) nel 2060. Questa dinamica mostra dunque che la necessità di intervento da parte della politica finanziaria ed economica è marcato, sia da parte della Confederazione, comprese le assicurazioni sociali, che dai Cantoni. Alla luce dell'approvazione dell'iniziativa per una 13esima mensilità AVS, il cui controfinanziamento deve essere affrontato al più presto, la necessità di intervento a livello federale si è ulteriormente inasprita.

Oltre all'invecchiamento della popolazione, una delle principali sfide a lungo termine per la Svizzera è rappresentata dai cambiamenti climatici. Per attenuarne le conseguenze e i costi è necessario adottare una serie di misure di politica climatica. Il presente rapporto esamina per la prima volta le ripercussioni finanziarie delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche. A tal fine



vengono simulate le misure di protezione del clima necessarie al raggiungimento dell'obiettivo delle emissioni nette pari a zero entro il 2050. Un obiettivo, al quale la Svizzera è vincolata a livello internazionale tramite l'Accordo di Parigi sul clima e a livello nazionale tramite la legge sul clima e l'innovazione.

Sulla base delle ipotesi formulate, le proiezioni mostrano che il percorso verso le emissioni nette pari a zero graverà dal punto di vista finanziario soprattutto la Confederazione e le assicurazioni sociali, a seguito di un rallentamento della crescita economica, e dunque delle entrate pubbliche, dovuto alle misure di protezione del clima. Un maggiore ricorso a sussidi nella politica climatica aumenterà inoltre ulteriormente la pressione sulle finanze pubbliche. È importante ricordare, che le misure di protezione del clima portano tuttavia anche benefici notevoli, dato il loro contributo alla riduzione dei danni climatici. Uno scenario alternativo che escluda ulteriori misure di protezione del clima nei prossimi anni non è realistico. Di conseguenza, il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di rivedere la legge sul CO<sub>2</sub>.

Come dimostrato nelle crisi recenti, le finanze pubbliche sane sono un presupposto importante per la capacità di agire di uno Stato. Esse sono altresì necessarie per affrontare sfide sul lungo periodo, come l'invecchiamento della popolazione e i cambiamenti climatici. Inoltre, l'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche rafforza la resilienza dell'economia svizzera e fornisce quindi un contributo decisivo per la sicurezza e il benessere della popolazione.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized initials and a surname, likely 'K. Keller-Sutter'.

**Karin Keller-Sutter**

*Consigliera federale e capo del Dipartimento federale delle finanze*

# Sintesi

## Situazione iniziale

La politica finanziaria deve affrontare sfide impegnative, non da ultimo a seguito dell'attuale situazione geopolitica e delle misure adottate per superare la crisi pandemica. Il rispetto delle direttive del freno all'indebitamento nell'attuale legislatura è possibile soltanto se si effettuano consolidamenti di bilancio. Rivolgendo lo sguardo oltre al preventivo e al piano finanziario, l'invecchiamento della popolazione e i cambiamenti climatici costituiscono due sfide fondamentali per le finanze pubbliche sul medio e lungo periodo. A seguito di questi cambiamenti strutturali, nei prossimi decenni la pressione sulle finanze pubbliche aumenterà sensibilmente.

Il rapporto «Prospettive a lungo termine per le finanze pubbliche in Svizzera 2024» mostra in una prima parte gli oneri supplementari causati dall'invecchiamento della popolazione che incomberanno sulle amministrazioni pubbliche della Svizzera. Inoltre, per la prima volta, il rapporto esamina anche le ripercussioni finanziarie legate alle misure di protezione del clima volte a raggiungere l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero sulle finanze pubbliche.

Le analisi delle ripercussioni sulle finanze pubbliche causate da questi due cambiamenti strutturali sono da considerare in modo indipendente; a causa delle differenze nei quesiti e settori politici indagati, nella metodologia, in particolare per quanto riguarda i modelli di analisi divergenti, nonché nel grado di incertezza, che risulta più elevato nell'analisi delle misure di protezione del clima. Tuttavia, è anche importante riconoscere che entrambe le analisi sono condizionate in ampia misura dalle stesse tendenze macroeconomiche, si fondano sui dati della statistica finanziaria dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e considerano entrambe il periodo di proiezione dal 2021 al 2060. Inoltre, si presuppone che le disposizioni di politica fiscale, compreso il freno all'indebitamento della Confederazione, non siano vincolanti. In questo modo si intende sottolineare la necessità d'intervento sotto il profilo della politica finanziaria ed economica a seguito dell'invecchiamento demografico e delle misure di protezione del clima al fine di mantenere bilanci pubblici equilibrati. Poiché si riferiscono a sviluppi futuri, le proiezioni sono soggette a un certo grado di incertezza. L'interpretazione dei risultati poggia su formulazioni ipotetiche («se-allora») che non forniscono informazioni su come si evolverà esattamente il futuro.

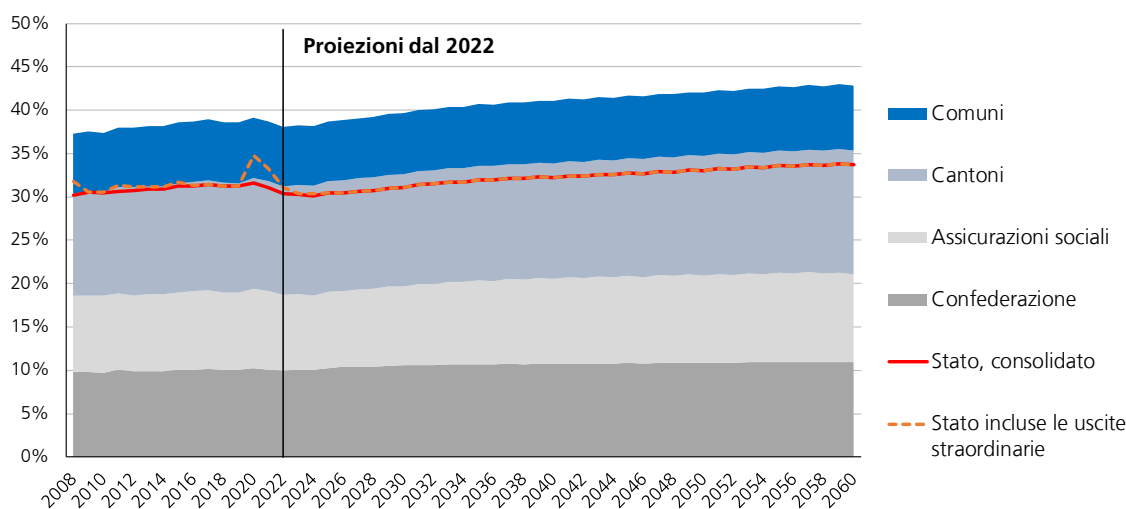
## Ripercussioni dell'invecchiamento demografico sulle finanze pubbliche

Fino al 2035 si registrerà un forte invecchiamento della popolazione svizzera, accompagnato dal pensionamento della cosiddetta generazione del «baby boom», ovvero una generazione contraddistinta da un elevato tasso di natalità. Dagli anni Ottanta, per effetto del basso tasso di natalità delle generazioni seguenti (ca. 1,5 %) e della crescente aspettativa di vita, il rapporto tra le persone di età superiore ai 65 anni e quello tra le persone in età lavorativa (20–64 anni) è salito continuamente. Secondo l'Ufficio federale di statistica (UST), tale quoziente di anzianità passerà dall'attuale 31 al 50 per cento nel 2060. Le proiezioni sull'andamento delle finanze pubbliche discusse nel presente rapporto illustrano che l'evoluzione demografica comporterà, per le finanze pubbliche, oneri supplementari di portata notevole.

## Evoluzione della quota d'incidenza della spesa pubblica

Dal 2008 al 2019 la quota d'incidenza della spesa pubblica è aumentata, passando dal 30,2 al 31,1 per cento (v. grafico S.1).<sup>1</sup> A causa delle uscite straordinarie sostenute durante la crisi pandemica, tale quota è quindi salita al 34,8 per cento nel 2020, si è attestata al 33,3 per cento nel 2021 (anno di base della presente analisi) e in seguito è tornata gradualmente ai livelli precisi.

**Grafico S.1: Evoluzione delle uscite delle amministrazioni pubbliche in passato e nello scenario di base (in % del PIL)**



Fonte: AFF

Nota: la quota d'incidenza della spesa pubblica è corretta per i trasferimenti tra i livelli statali. Le uscite straordinarie sono esposte a titolo illustrativo e non vengono considerate nelle proiezioni a lungo termine della quota d'incidenza della spesa pubblica.

Se l'evoluzione demografica e l'andamento economico si evolvono come ipotizzato, nello scenario di base la quota d'incidenza della spesa pubblica crescerà al 33,7 per cento tra il 2021 e il 2060. Tale andamento è riconducibile soprattutto all'aumento delle uscite legate all'evoluzione demografica, che nel periodo suddetto passeranno dal 17,2 al 19,8 per cento. Vi rientrano le uscite per le assicurazioni sociali (AVS/AI), la sanità, le cure di lunga durata (a partire dai 65 anni) e l'educazione.

### Evoluzione delle quote di uscite legate all'evoluzione demografica

Nello scenario di base gli oneri supplementari incidono in modo diverso sui livelli statali (v. tabella S.1). Con l'1,2 per cento del PIL, le uscite della Confederazione e quelle delle assicurazioni sociali (AVS/AI) di competenza della Confederazione registrano nel loro complesso la crescita più ragguardevole.

<sup>1</sup> La quota d'incidenza della spesa pubblica rappresenta il rapporto tra le uscite delle amministrazioni pubbliche (comprese le assicurazioni sociali) e il prodotto interno lordo (PIL) nominale. Per non riportare a lungo termine gli effetti di breve durata, il PIL è corretto degli influssi congiunturali.



**Tabella S.1: Uscite legate all'evoluzione demografica secondo i livelli statali nello scenario di base (in % del PIL)**

Anno	2021	2040		2060	
	Quota	Quota	Differenza rispetto al 2021	Quota	Differenza rispetto al 2021
Confederazione	3,9	<b>4,3</b>	+0,41	<b>4,4</b>	+0,53
Assicurazioni sociali	5,4	<b>6,0</b>	+0,54	<b>6,2</b>	+0,71
AVS	4,6	<b>5,4</b>	+0,77	<b>5,6</b>	+1,02
AI	0,8	<b>0,6</b>	-0,22	<b>0,5</b>	-0,30
Cantoni	5,5	<b>6,0</b>	+0,51	<b>6,5</b>	+0,99
Comuni	2,4	<b>2,5</b>	+0,16	<b>2,7</b>	+0,30
Stato	17,2	<b>18,8</b>	+1,64	<b>19,8</b>	+2,56

Fonte: AFF

Nota: le uscite delle amministrazioni pubbliche sono corrette per i trasferimenti tra i livelli statali.

La quota delle uscite delle assicurazioni sociali fino al 2060 registrerà una sensibile crescita pari allo 0,7 per cento del PIL. I maggiori costi sono dovuti all'AVS. Fino al 2040 l'aumento delle uscite sarà relativamente elevato a causa del pensionamento della generazione del «baby boom» (quasi lo 0,8 % del PIL). In seguito, questa tendenza si attenuerà leggermente, poiché andranno in pensione generazioni con un tasso di natalità inferiore. Avranno inoltre un effetto frenante sulla crescita delle uscite la riforma AVS 21, in primo luogo l'aumento dell'età di pensionamento delle donne a 65 anni, nonché il calo a medio termine delle uscite dell'AI in rapporto al PIL. L'evoluzione dell'AI si spiega con il fatto che il numero di beneficiari di rendite AI dovrebbe crescere proporzionalmente alla popolazione in età lavorativa. A causa dei cambiamenti demografici, la popolazione in età lavorativa (20–64 anni) crescerà tuttavia più lentamente rispetto alla popolazione di età superiore ai 65 anni.

Per le finanze federali (+0,53 % del PIL), l'aumento delle uscite proviene soprattutto dalle rendite per l'AVS e dalle relative prestazioni complementari (+0,3 % del PIL). Tale evoluzione è in parte mitigata da una riduzione delle uscite dell'AI in proporzione al PIL. A questi costi si aggiungono però le crescenti uscite per la riduzione individuale dei premi per l'assicurazione malattie obbligatoria (+0,2 % del PIL). Fino al 2040 sul bilancio della Confederazione graverà particolarmente il pensionamento della generazione del «baby boom», dopodiché la pressione demografica sulle uscite federali si allenterà, anche se, in relazione al PIL, ci si dovrà comunque aspettare oneri aggiuntivi fino al 2060.

L'iniziativa popolare «Vivere meglio la pensione (Iniziativa per una 13esima mensilità AVS)», accettata da Popolo e Cantoni il 3 marzo 2024, comporta a livello federale un aumento delle uscite di un ulteriore 0,6 per cento del PIL (v. al riguardo excursus nella sottosezione 2.5.2).

Con quasi l'1,0 per cento del PIL, anche le uscite dei Cantoni registrano un sensibile aumento. La pressione sul fronte delle uscite legate all'evoluzione demografica è riconducibile in particolare alla sanità (+0,6 % del PIL) e in misura minore alle cure di lunga durata (+0,3 % del PIL). Fino al 2040 l'aumento delle uscite cantonali sarà influenzato anche dall'educazione (+0,1 % del PIL).

A livello dei Comuni l'aumento delle uscite sarà più contenuto (+0,3 % del PIL fino al 2060). Fino al 2040 esse verranno inoltre influenzate, in misura minore, dalle cure di lunga durata (+0,1 % del PIL) e dall'educazione (+0,05 % del PIL), mentre dopo il 2040 l'onere supplementare sarà imputabile praticamente solo al settore delle cure.

L'aumento delle uscite legate all'evoluzione demografica genera, fermo restando il quadro giuridico vigente, un aumento del tasso d'indebitamento dello Stato dall'attuale 27 al 48 per cento del PIL nel 2060. Per stabilizzare il tasso d'indebitamento al livello dell'anno di base 2021, la necessità di consolidamento dello Stato (la cosiddetta lacuna fiscale) per il periodo 2028–2060 dovrebbe ammontare allo 0,7 per cento del PIL (circa 5,2 mia. di franchi ai prezzi del 2021).

### **Scenari alternativi**

Per spiegare le incertezze derivanti dalle ipotesi sull'andamento demografico e macroeconomico, oltre allo scenario di base, vengono elaborati quattro scenari alternativi. Due di questi scenari ipotizzano, rispettivamente, un'immigrazione netta più alta e più bassa, mentre gli altri due ipotizzano un incremento della produttività superiore e inferiore di 0,5 punti percentuali rispetto all'1,2 per cento nello scenario di base (0,7 % e 1,7 %).

Gli scenari alternativi mostrano che una crescita economica più vigorosa, dovuta a un maggiore incremento della produttività o di un'immigrazione netta più alta, riduce complessivamente gli oneri supplementari per lo Stato dovuti all'invecchiamento della popolazione. Al contrario, una crescita economica più debole li accresce, il che si ripercuote soprattutto sulle finanze della Confederazione e le assicurazioni sociali. Al contrario, una crescita economica più sostenuta comporta invece un onere maggiore per i Cantoni a causa di un aumento delle uscite per la sanità.

### **Necessità d'intervento per l'AVS e la sanità**

Il presente rapporto mostra la necessità di riforme sia a livello federale, incluse le assicurazioni sociali, che a livello cantonale. Alla fine degli anni Venti del Duemila, l'invecchiamento della popolazione richiede in particolare ulteriori riforme dell'AVS. Alla luce dell'accettazione dell'iniziativa per una 13esima mensilità AVS, il cui controfinanziamento dovrà essere affrontato tempestivamente, un intervento da parte della politica finanziaria ed economica a livello della Confederazione è diventato ancor più urgente. Le crescenti pressioni derivanti dalle uscite per la sanità minacciano invece la sostenibilità delle finanze dei Cantoni, evidenziando la necessità di riforme finalizzate ad aumentare l'efficienza nel settore della sanità e a migliorare il controllo delle uscite. La gestione degli oneri supplementari legati all'evoluzione demografica a carico delle finanze pubbliche delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso è tendenzialmente agevolata da una crescita economica più sostenuta.

### **Ripercussioni del raggiungimento delle emissioni nette pari a zero sulle finanze pubbliche**

In Svizzera, i cambiamenti climatici si manifestano principalmente con l'aumento della temperatura dell'aria vicina al suolo di circa 2,5 gradi Celsius rispetto all'era preindustriale. Le conseguenze sono una riduzione del manto nevoso, lo scioglimento dei ghiacciai alpini, precipitazioni più intense e frequenti, nonché ripetute ondate di caldo nei mesi estivi. Per attenuare le conseguenze dei cambiamenti climatici è necessario adottare misure di protezione del clima.

Le prospettive a lungo termine 2024 illustrano per la prima volta, sulla base di uno studio pilota, l'entità degli oneri supplementari che graveranno sui conti delle amministrazioni pubbliche dal 2021 al 2060 a seguito delle misure di protezione del clima per il raggiungimento dell'obiettivo delle emissioni nette pari a zero. Mediante proiezioni, si analizza in che modo la politica climatica modificherà la struttura delle entrate e delle uscite pubbliche alla luce delle ipotesi formulate e come questo si ripercuoterà sul saldo di bilancio e sul tasso d'indebitamento della Svizzera.

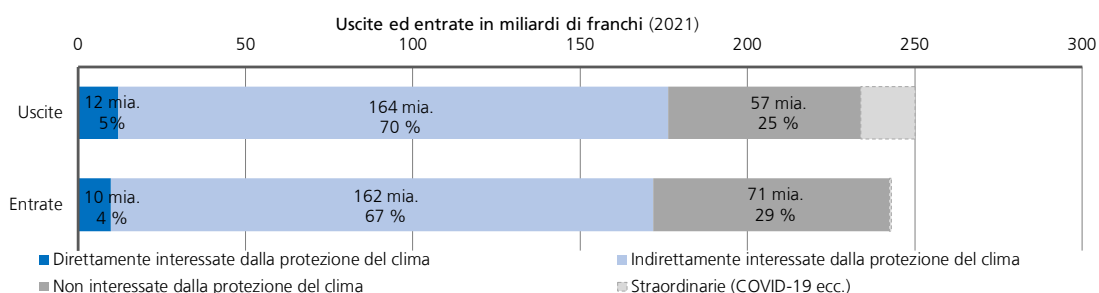
Si tratta di uno studio pilota condotto in collaborazione con Ecoplan (2024), in quanto a livello internazionale non esiste ancora un approccio consolidato per analizzare le ripercussioni a lungo termine della protezione del clima sulle finanze pubbliche. I costi dei cambiamenti climatici e gli investimenti per le misure di adattamento non possono essere presi in considerazione a causa delle eccessive incertezze e della mancanza di dati affidabili. Le misure di protezione del clima sono destinate in particolare a contribuire a rispettare l'Accordo di Parigi e a ridurre ulteriori danni legati al clima in futuro. I costi di tali misure sono quindi compensati da un beneficio che però, nell'ambito del presente studio, non è stato possibile quantificare.

### Entrate e uscite influenzate dalle misure di protezione del clima

Alla luce delle ipotesi sottostanti, le misure di protezione del clima hanno un impatto diretto e indiretto sulle entrate e sulle uscite dei tre livelli statali e delle assicurazioni sociali. Le ripercussioni dirette comprendono, ad esempio, il calo delle entrate dall'imposta sugli oli minerali e dalla tassa sul CO<sub>2</sub> applicata ai combustibili o uscite supplementari per il Programma Edifici di Confederazione e Cantoni. Tra le ripercussioni indirette rientrano ad esempio le entrate dell'imposta federale diretta e dall'imposta sul valore aggiunto (IVA), o le uscite per la sicurezza sociale, come i contributi federali alle assicurazioni sociali e la riduzione individuale dei premi di assicurazione malattie obbligatoria. Questi valori sono, ad esempio, influenzati da un rallentamento della crescita del PIL, dei consumi e dei salari, come conseguenza delle misure di protezione del clima ipotizzate.

Nel 2021, circa il 75 per cento delle uscite ordinarie e il 71 per cento delle entrate ordinarie dell'insieme delle amministrazioni pubbliche erano potenzialmente interessate, in misura diretta o indiretta, dalla protezione del clima (v. grafico S.2). La Confederazione è particolarmente esposta, tra l'altro, per via del gettito attualmente elevato derivante dall'imposta sugli oli minerali, dalla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e dalla tassa sul CO<sub>2</sub>. Anche le assicurazioni sociali sono particolarmente colpite, in quanto le misure di protezione del clima comportano cambiamenti nella crescita dei salari e influiscono così indirettamente sulle entrate e sulle uscite di AVS e AI.

### Grafico S.2: Entrate e uscite dello Stato interessate dalla protezione del clima nel 2021



Fonte: Ecoplan (2024)

Partendo dalle delimitazioni effettuate nel 2021, vengono formulate proiezioni riguardanti le singole voci delle entrate e delle uscite di Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali fino al 2060. La crescita delle entrate e delle uscite interessate dalla protezione del clima è analizzata sulla base di quattro diversi scenari politici, con differenti ponderazioni concernenti le tasse d'incentivazione (ad es. la tassa sul CO<sub>2</sub>), standard d'emissione e sussidi. Questi scenari politici sono stati concepiti ipotizzando che l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero venga raggiunto entro il 2050.

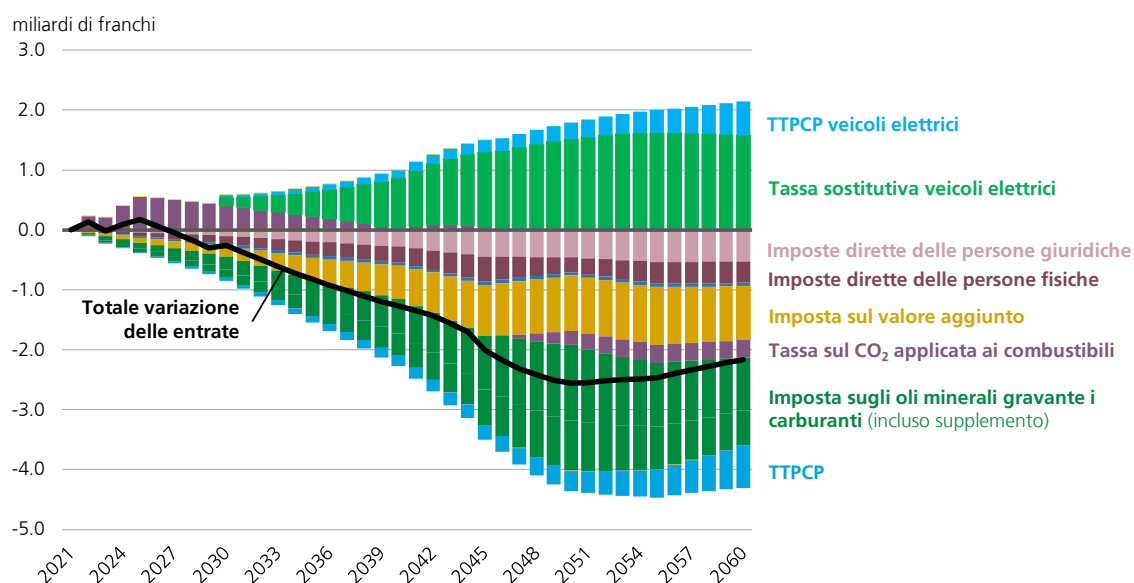
Diversamente dall'analisi concernente le ripercussioni dell'invecchiamento della popolazione, che si fonda sull'ipotesi di proseguimento della politica attuale («no policy change»), nell'analisi dell'impatto delle misure di protezione del clima si mette a confronto l'evoluzione delle finanze pubbliche negli scenari politici rispetto ad uno scenario di riferimento. Nello scenario di riferimento le misure di protezione del clima esistenti alla fine del 2018 vengono mantenute e non inasprite: l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero entro il 2050 non verrà raggiunto in questo scenario. Le differenze nell'evoluzione tra gli scenari politici e lo scenario di riferimento rappresentano le variabili d'interesse dell'analisi e mostrano i relativi cambiamenti nelle finanze pubbliche per tutti i livelli statali. Poiché determinati strumenti dello scenario di riferimento non sono più aggiornati, le differenze nell'evoluzione delle finanze pubbliche negli scenari politici potrebbero essere sovrastimate.

### **Ripercussioni della politica climatica sulle entrate e sulle uscite**

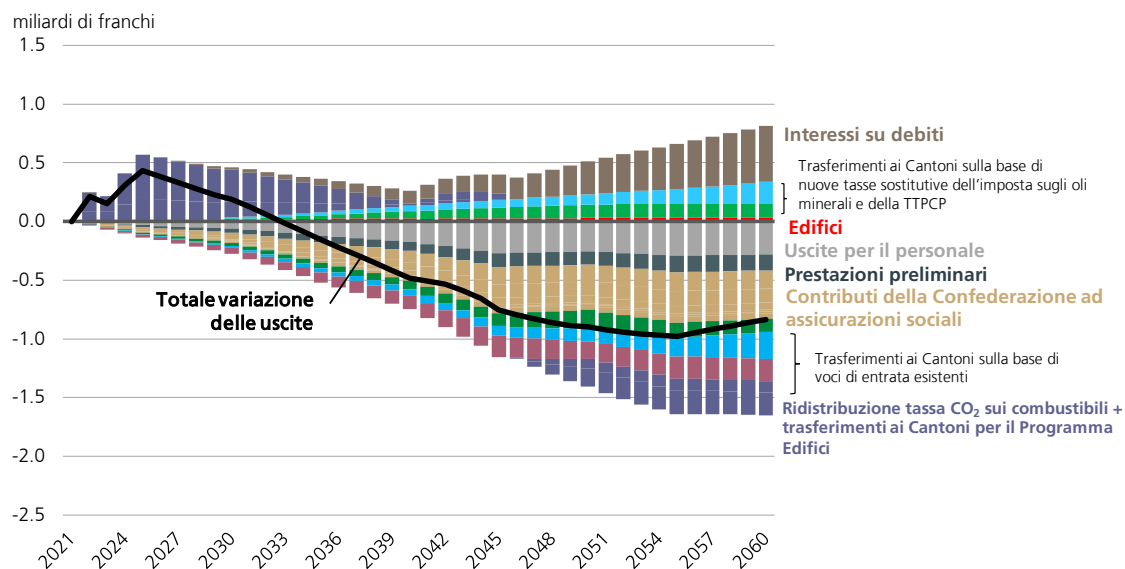
Dallo studio pilota emerge che le misure di protezione del clima fino al 2060 implicano, ogni anno, una minore crescita delle entrate e delle uscite delle finanze pubbliche. Il grafico S.3 mostra chiaramente che, per la Confederazione, nel 2060 le entrate in uno scenario politico selezionato saranno inferiori di poco più di 2 miliardi di franchi (prezzi del 2021) delle entrate nello scenario di riferimento (v. parte A). Considerando le singole voci, si notano soprattutto le minori entrate provenienti dall'imposta sugli oli minerali. Per effetto delle misure di protezione del clima, tali entrate saranno azzerate entro il 2050, mentre nello scenario di riferimento ammonteranno ancora a circa 2 miliardi di franchi. Questo perché, contrariamente agli scenari politici, nello scenario di riferimento i carburanti fossili soggetti all'imposta sugli oli minerali saranno ancora utilizzati nel settore dei trasporti nel 2050. Le minori entrate da questa imposta saranno tuttavia compensate dalle tasse sostitutive sui veicoli elettrici, che saranno presumibilmente introdotte nel 2030.

**Grafico S.3: Ripercussioni delle misure di protezione del clima sulle entrate e sulle uscite della Confederazione rispetto allo scenario di riferimento**  
(in mia. di CHF ai prezzi del 2021)

**Parte A: Evoluzione delle entrate**



**Parte B: Evoluzione delle uscite**



Fonte: Ecoplan (2024)

Un andamento leggermente diverso si prospetta per la tassa sul CO<sub>2</sub> applicata ai combustibili: inizialmente le entrate aumenteranno rispetto allo scenario di riferimento, per effetto della tassa sul CO<sub>2</sub> più elevata in vista del raggiungimento dell'obiettivo delle emissioni nette pari a zero. A partire dal 2040 si osserverà però un'inversione di tendenza, in quanto le misure di protezione del clima comporteranno una diminuzione più rapida delle emissioni di CO<sub>2</sub> rispetto allo scenario di riferimento.

Gli effetti indiretti sulle entrate provenienti dall'IVA e dall'imposta federale diretta sono anch'essi negativi. Ciò è da ricondurre alle ripercussioni negative delle misure di protezione del clima sul PIL, sui consumi e sui salari.

Sul versante delle uscite, nel 2060, le misure di protezione del clima comporteranno per la Confederazione una spesa inferiore di circa 1 miliardo di franchi rispetto allo scenario di riferimento (v. parte B). Tale andamento si spiega con contributi federali per le assicurazioni sociali più bassi e con minori uscite per il personale, generati da una crescita moderata delle entrate provenienti dall'IVA e da un incremento contenuto dei salari negli scenari politici rispetto a quanto ipotizzato nello scenario di riferimento. Inoltre, confluiranno meno trasferimenti ai Cantoni dal gettito dell'imposta sugli oli minerali, della tassa sul CO<sub>2</sub> applicata ai combustibili e dell'imposta federale diretta.

Gli effetti indiretti sono dominanti anche per le finanze dei Cantoni, dei Comuni e delle assicurazioni sociali. Presso i Cantoni e i Comuni, nello scenario politico si ridurranno le entrate provenienti dalle imposte dirette sulle persone fisiche e giuridiche. Per contro, le assicurazioni sociali registreranno un calo delle entrate nei contributi salariali a seguito dell'incremento contenuto dei salari.

### **Il raggiungimento delle emissioni nette pari a zero aumenterà la pressione sulle finanze pubbliche**

L'impatto delle misure di protezione del clima porterà ad un saldo dalle entrate e dalle uscite di tutti i livelli statali e delle assicurazioni sociali più sfavorevole rispetto allo scenario di riferimento. Ne consegue che il tasso d'indebitamento dell'insieme delle amministrazioni pubbliche fino al 2060 risulterà più elevato, aggirandosi da 8,4 fino a 11 punti percentuali in più rispetto allo scenario di riferimento. In questo contesto, la Confederazione si assumerà gran parte dell'onere aggiuntivo.

Secondo i risultati dello studio pilota, l'introduzione delle imposte sostitutive ha un effetto tangibile sulle finanze pubbliche, poiché compensa la riduzione delle entrate provenienti dall'imposta sugli oli minerali, dalla TTPCP e dalla tassa sui veicoli a motore. Infine, gli altri scenari politici dimostrano che il maggiore ricorso ai sussidi aumenta ulteriormente la pressione sulle finanze pubbliche.

# 1 Introduzione

Attualmente, la politica finanziaria deve affrontare molteplici sfide sul breve e medio periodo. L'invecchiamento della popolazione e i cambiamenti climatici costituiscono, invece, due delle sfide più importanti a lungo termine, con il rischio di aumentare sensibilmente la pressione sulle finanze pubbliche nei prossimi decenni.

Il presente rapporto mostra gli oneri supplementari che incomberanno sulle amministrazioni pubbliche della Svizzera dovuti all'invecchiamento della popolazione nel periodo 2021–2060. Inoltre, considerata l'importanza dei cambiamenti climatici, per la prima volta vengono esaminate le ripercussioni delle misure di protezione del clima, al fine di raggiungere l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero, al quale la Svizzera è vincolata per legge, sulle finanze pubbliche. Il rapporto illustra la necessità di riforme politiche di natura finanziaria ed economica in questi due ambiti rilevanti, onde garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche sul lungo periodo.

Il piano finanziario della Confederazione è un importante strumento di pianificazione della politica finanziaria per un orizzonte temporale di quattro anni. Le prospettive a medio termine sono focalizzate sulla rappresentazione delle priorità della Confederazione in un periodo di osservazione fino al 2032<sup>2</sup>. Le prospettive a lungo termine completano tali strumenti di pianificazione della politica finanziaria con considerazioni sul lungo periodo. Inoltre, il presente rapporto traccia una visione d'insieme della situazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche (Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali) e va così oltre gli altri strumenti di pianificazione anche per quanto riguarda i livelli statali analizzati.<sup>3</sup>

Come le prospettive a lungo termine precedenti, il presente rapporto approfondisce le ripercussioni a lungo termine dell'invecchiamento della popolazione sulle finanze pubbliche.<sup>4</sup> Tali proiezioni si basano sul quadro giuridico vigente (ipotesi del «no policy change») e prendono in considerazione le riforme già contemplate nell'attuale piano finanziario di legislatura della Confederazione (ad es. la riforma AVS 21, entrata in vigore nel 2024).

In seguito, sulla base di uno studio pilota, il presente rapporto illustra per la prima volta come l'ampliamento delle misure di protezione del clima per al fine di raggiungere l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero entro il 2050 graverà sulle finanze pubbliche.<sup>5</sup> È importante ribadire che questo studio deve essere considerato in modo indipendente dall'analisi delle ripercussioni dell'invecchiamento della popolazione sulle finanze pubbliche, a causa delle differenze nei quesiti e negli ambiti politici indagati, nella metodologia, in particolare per quanto riguarda i modelli di analisi sottostanti divergenti, nonché nel grado di incertezza, che è più elevato nell'analisi dell'impatto delle misure di protezione del clima. Mentre l'analisi delle ripercussioni dell'invecchiamento della popolazione si inserisce nel quadro giuridico vigente, il capitolo dedicato al clima si concentra su diversi scenari politici ipotetici e sulle differenti misure di protezione del clima. Tenendo in considerazione la grande incertezza e la carenza di dati affidabili, nel presente studio non possono essere presi in considerazione i costi legati agli stessi cambiamenti climatici.

---

2 Cfr. «Piano finanziario di legislatura 2025–2027», Confederazione Svizzera 2024, Allegato al messaggio sul programma di legislatura 2023–2027, capitolo C Prospettive a medio termine

3 Il piano finanziario di legislatura presenta ogni quattro anni una visione d'insieme, cfr. «Piano finanziario di legislatura 2025–2027», Confederazione Svizzera 2024, Allegato al messaggio sul programma di legislatura 2023–2027, capitolo D, Prospettive a lungo termine.

4 Cfr. AFF (2008), DFF (2012), DFF (2016) e DFF (2021)

5 Cfr. Ecoplan (2024). Questo rapporto viene pubblicato in parallelo come rapporto di base delle prospettive a lungo termine.

Nonostante le differenze nelle due analisi summenzionate, gli sviluppi macroeconomici posti alla base delle proiezioni future sono sostanzialmente uguali. Entrambe le analisi si basano sui dati della statistica finanziaria dell’AFF, il periodo di proiezione si estende dal 2021 al 2060 e si presuppone che le disposizioni di politica fiscale, incluso il freno all’indebitamento della Confederazione, non siano vincolanti. Questo permette di identificare la necessità d’intervento da parte della politica in entrambi gli ambiti. Così come nell’analisi dell’invecchiamento demografico, l’interpretazione dei risultati relativi alle ripercussioni delle misure di protezione del clima poggia su formulazioni ipotetiche («se-allora») che non forniscono informazioni su come evolverà esattamente il futuro.

L’orizzonte temporale fino al 2060 è stato scelto per entrambe le analisi, siccome entro tale data i principali effetti dell’invecchiamento della società dovrebbero aver avuto ripercussioni sulle finanze pubbliche e perché l’obiettivo delle emissioni nette pari a zero nel in ambito climatico dovrebbe essere stato raggiunto.

Il presente rapporto è articolato come segue: il capitolo 2 tratta, come le prospettive a lungo termine precedenti, le proiezioni concernenti l’impatto dell’invecchiamento della popolazione sulle finanze pubbliche. Il capitolo 3 mostra per la prima volta come l’ampliamento delle misure di protezione del clima, al fine di raggiungere l’obiettivo delle emissioni nette pari a zero, si ripercuote sulle finanze pubbliche. Infine, il capitolo 4 riporta le osservazioni conclusive.



## 2 Ripercussioni dell'invecchiamento demografico sulle finanze pubbliche

### 2.1 Situazione iniziale

Il presente capitolo spiega come l'evoluzione demografica graverà a lungo termine sui bilanci pubblici. Le classi a forte natalità – la cosiddetta «generazione del baby boom» – andranno in pensione nei prossimi anni. Dagli anni Settanta il tasso di natalità è fortemente diminuito, mentre la speranza di vita è in aumento, cosicché il rapporto tra persone anziane e persone in età attiva si modifica viepiù. Secondo le proiezioni dell'UST, il quoziente di anzianità passerà dall'attuale 31 al 50 per cento nel 2060. Di conseguenza le uscite per l'AVS/AI, la sanità e le cure di lunga durata, che al momento ammontano complessivamente al 13 per cento del PIL, aumenteranno in misura sensibilmente maggiore rispetto al valore aggiunto creato dall'economia.

Per ottenere una visione d'insieme delle finanze pubbliche sono esposti vari indicatori di politica finanziaria sulla scorta di proiezioni concernenti i settori di compiti legati all'evoluzione demografica per i tre livelli statali e le assicurazioni sociali. Vi rientrano la quota d'incidenza della spesa pubblica, il tasso d'indebitamento e la lacuna fiscale. Quest'ultima indica la necessità d'intervento relativo alla politica finanziaria ed economica per stabilizzare il tasso d'indebitamento al livello dell'anno di base entro la fine del periodo di proiezione.<sup>6</sup> Le proiezioni mostrano le possibili ripercussioni dell'invecchiamento demografico sulle finanze pubbliche nel caso in cui non venissero adottate opportune misure. Un altro aspetto esaminato riguarda la possibile evoluzione del reddito disponibile in relazione al prevedibile invecchiamento della popolazione. Per le proiezioni delle finanze statali, le tendenze demografiche e macroeconomiche sul lungo periodo sono essenziali. Pertanto vengono elaborati alcuni scenari alternativi.

Il capitolo 2 è articolato come segue: la sezione 2.2 illustra lo scenario demografico dell'UST su cui si fondano le proiezioni e le ipotesi relative all'andamento dell'economia. La sezione 2.3 presenta gli indicatori di politica finanziaria utilizzati. Questi aspetti sono rilevanti anche per il capitolo 3. Nella sezione 2.4 viene spiegato il metodo di proiezione applicato alle uscite legate all'evoluzione demografica. La sezione 2.5 mostra l'evoluzione delle finanze statali e, in particolare, delle uscite legate all'evoluzione demografica fino al 2060 nello scenario di base e negli scenari alternativi. La sezione 2.6 fa un confronto con le prospettive a lungo termine riportate nel rapporto del 2021 e le raffronta con quelle sul piano internazionale, con particolare riferimento ai lavori della Commissione europea e dell'OCSE. La sezione 2.7 riporta le conclusioni.

### 2.2 Demografia ed evoluzione economica

La presente sezione si sofferma sull'evoluzione demografica attesa in base allo scenario di riferimento dell'UST (A-00-2020) e presenta lo sviluppo dell'economia ipotizzato.

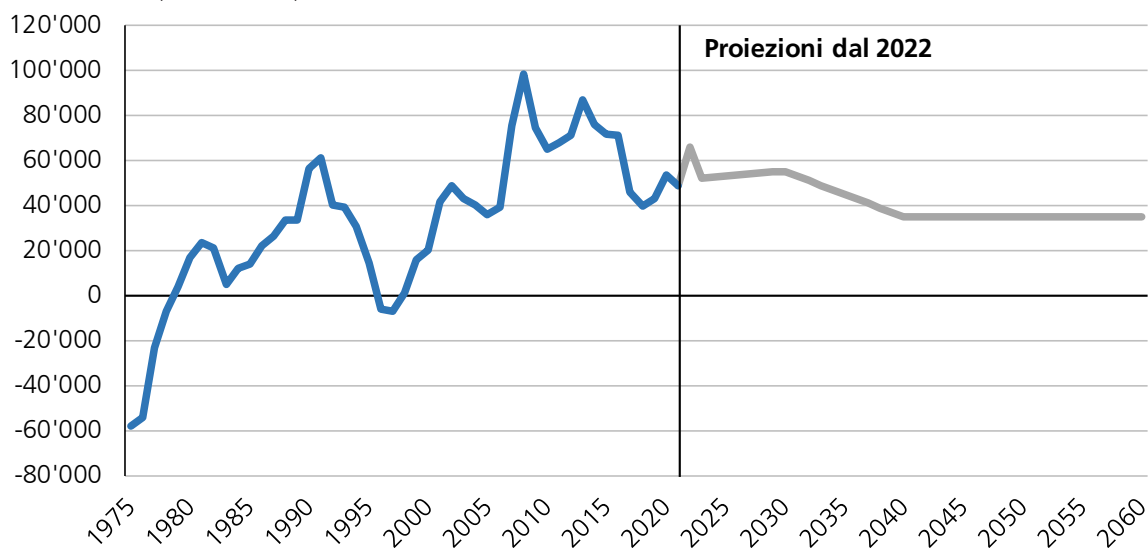
<sup>6</sup> Il freno all'indebitamento della Confederazione è più restrittivo rispetto al concetto di sostenibilità impiegato nel presente rapporto, che segue lo standard internazionale dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), del Fondo monetario internazionale (FMI) e della Commissione europea. Secondo queste istituzioni le finanze pubbliche sono sostenibili quando i debiti pubblici rispetto al PIL possono essere stabilizzati a un livello sufficientemente basso (cfr. ad es. Commissione europea, 2024).

### 2.2.1 Demografia

Le presenti proiezioni si basano sullo scenario di riferimento dell'evoluzione demografica in Svizzera elaborato dall'UST (A-00-2020) per il periodo 2022–2060.<sup>7</sup> Secondo l'UST, in Svizzera la popolazione passerà dagli 8,7 milioni del 2021 a quasi 10,8 milioni nel 2060; questo aumento corrisponde a un tasso di crescita medio dello 0,5 per cento all'anno. L'incremento della popolazione, tuttavia, si indebolisce con il tempo. Mentre nel periodo dal 2022 al 2040 è previsto un aumento demografico cumulato del 15 per cento, dal 2041 al 2060 si ipotizza un rallentamento della progressione pari al 7 per cento.

Un fattore determinante per l'evoluzione demografica, ma difficilmente stimabile, è il futuro saldo migratorio (il numero di immigrati meno il numero di emigrati sull'arco di un anno). Per il 2022, lo scenario di riferimento dell'UST prevede inizialmente un saldo migratorio di 66 187 persone (v. grafico 1), che cresce fino al 2029 raggiungendo 55 000 persone. L'immigrazione netta inizia a scendere fino al 2040, raggiungendo 35 000 persone, rimanendo poi costante fino al 2060. Sul lungo periodo si osserva quindi una diminuzione dell'immigrazione netta, fenomeno che, secondo l'UST, dipende dal calo della popolazione attiva nei Paesi europei dovuto al tasso di natalità relativamente basso.

**Grafico 1: Saldo migratorio nel periodo 1975–2021 e scenario di riferimento dell'UST (A-00-2020)**



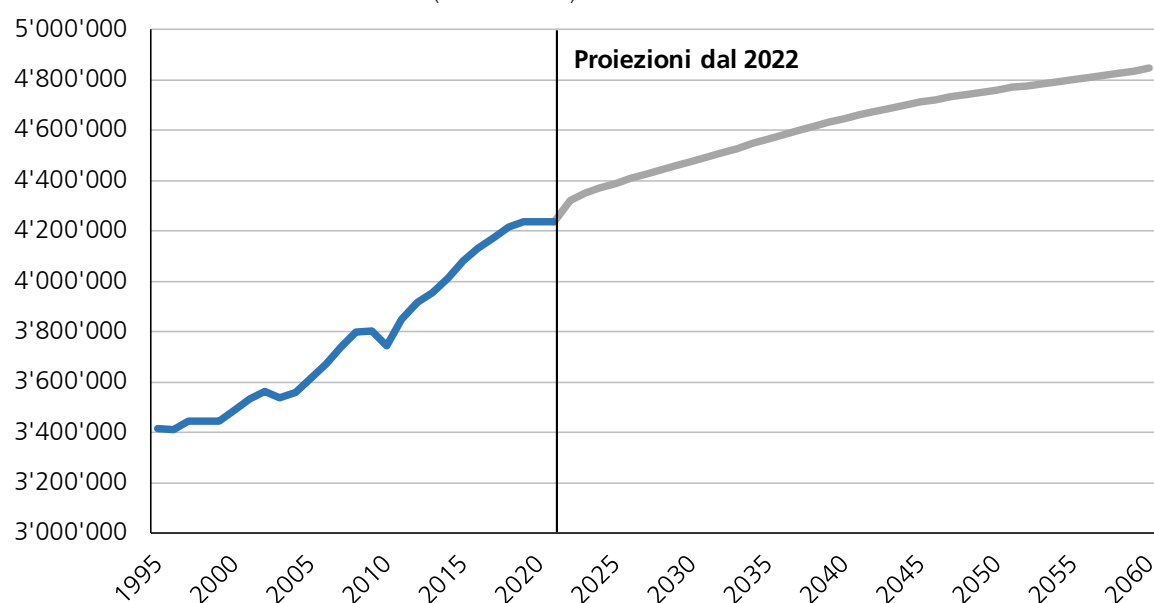
Fonte: UST

Per lo sviluppo dell'intera economia e delle finanze pubbliche assume particolare importanza la variazione della struttura demografica. Lo scenario di riferimento dell'UST parte ad esempio dal presupposto che l'aspettativa di vita media alla nascita salga da 81,6 anni del 2021 a 88,1 anni del 2060 per gli uomini e da 85,7 anni del 2021 a 90,6 anni del 2060 per le donne. L'invecchiamento della società determina un aumento della quota di persone che non esercitano un'attività lucrativa rispetto a quelle attive. Questo sviluppo costituisce una delle principali sfide future della politica finanziaria, poiché si traduce in maggiori uscite per le persone che non esercitano un'attività lucrativa. I cambiamenti nella struttura della popolazione influiscono inoltre sui costi e sulle uscite nel settore della sanità e delle cure di lunga durata.

<sup>7</sup> Si tratta di una versione aggiornata dello scenario di riferimento A-00-2020 che include gli anni 2020 e 2021 (cfr. UST 2020).

Il grafico 2 illustra l'evoluzione della popolazione attiva convertita in unità equivalenti a tempo pieno («full-time equivalent», FTE). Da un lato è raffigurato l'andamento in passato a partire dal 1995, per il quale si osserva un aumento della popolazione attiva da 3,4 a 4,2 milioni nel 2021; dall'altro è raffigurato l'andamento secondo lo scenario di riferimento dell'UST a partire dal 2022. Si presume che, a seguito della migrazione netta, la popolazione attiva crescerà raggiungendo 4,8 milioni entro il 2060. Il tasso di occupazione rimane quasi invariato all'84,5 per cento.

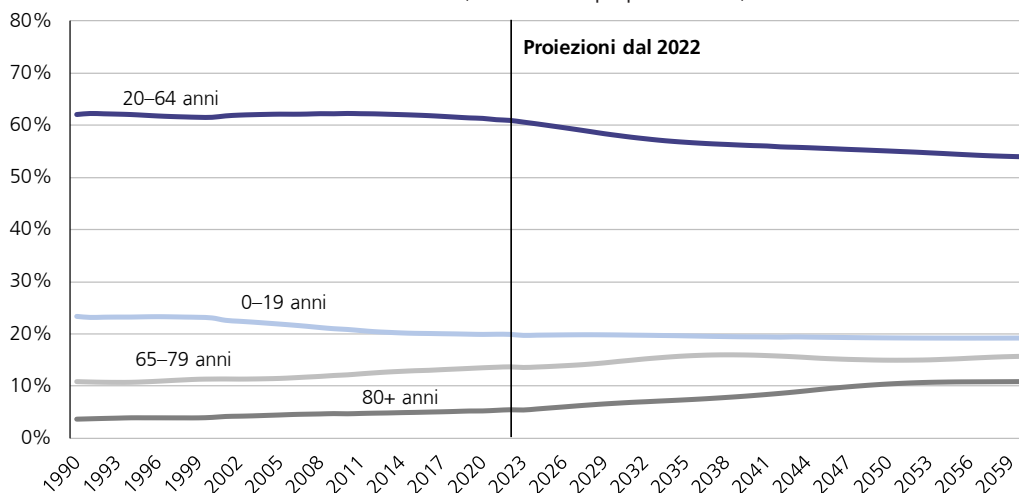
**Grafico 2: Popolazione attiva in FTE nel periodo 1995–2021 e nello scenario di riferimento dell'UST (A-00-2020)**



Fonte: UST

Fino al 2060 la struttura della popolazione per classi di età cambia notevolmente (v. grafico 3). La quota della popolazione in età lavorativa scende da un quasi costante 62 per cento negli anni 1990–2020 al 54 per cento del 2060. La quota della popolazione in età di pensionamento fra i 65 e i 79 anni sale dal 14 per cento del 2020 al 16 per cento circa del 2060. Degno di nota è il temporaneo, ma significativo aumento dovuto alla «generazione del baby boom» sino alla fine degli Anni Trenta del Duemila. Ciò si riflette anche nella quota di persone di età superiore a 80 anni, che nel periodo 2021–2050 raddoppierà dal 5 al 10 per cento. Tale quota salirà ancora fino al 2060 e raggiungerà l'11 per cento. Di converso, la generazione sotto i 20 anni diminuisce proporzionalmente.

**Grafico 3: Evoluzione della struttura della popolazione nel periodo 1990–2021 e scenario di riferimento dell'UST (in % della popolazione)**

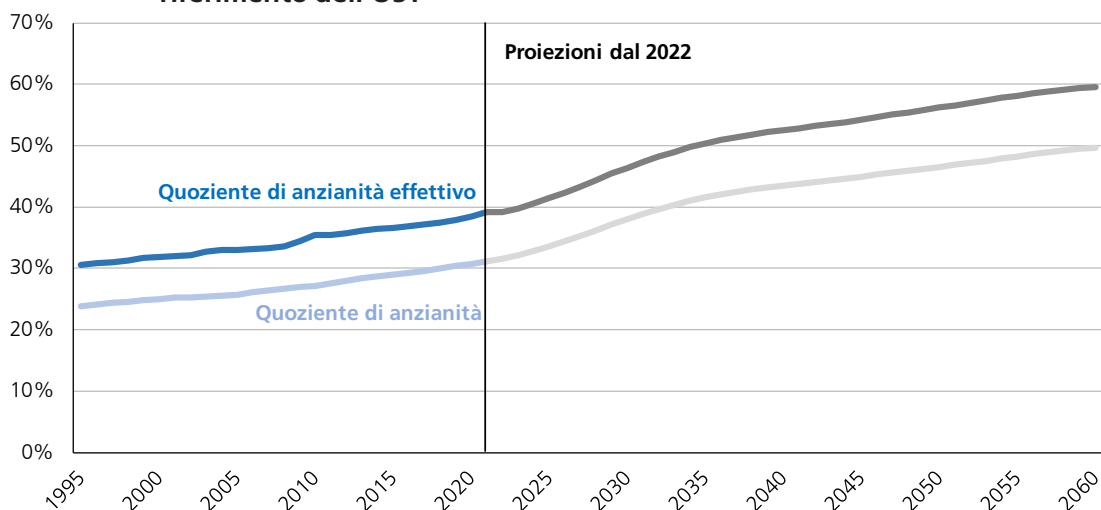


Fonte: UST

Il quoziente di anzianità è dato dal rapporto tra il numero delle persone di oltre 65 anni e il numero delle persone in età lavorativa. Mentre nel 1995 questo rapporto era di 1 a 4 (quoziente di anzianità del 24 %), nel 2021 era di 1 a 3,2 (quoziente di anzianità del 31 %). Nel 2060 (v. grafico 4) questo rapporto scende ulteriormente (1 a 2, quoziente di anzianità del 50 %). L'incremento enormemente alto dei quozienti di anzianità (31 % nel 2021 e 43 % nel 2039) è da ricondurre alla «generazione del baby boom» che si avvicina all'età di pensionamento. Negli anni successivi l'invecchiamento della popolazione cresce meno velocemente.

Il quoziente di anzianità «effettivo» mette in rapporto il numero di pensionati con la popolazione attiva (professionalmente), misurata in FTE. Di conseguenza esso risulta superiore al quoziente di anzianità. Poiché la quota di popolazione attiva in FTE scende dal 49 al 45 per cento nel periodo di proiezione, la forbice tra i due quozienti di anzianità si allarga di 2 punti percentuali.

**Grafico 4: Evoluzione dei quozienti di anzianità nel periodo 1990–2021 e scenario di riferimento dell'UST**



Fonte: UST

Nota: il quoziente di anzianità corrisponde al rapporto tra la popolazione di oltre 65 anni e la popolazione in età lavorativa. Il quoziente di anzianità effettivo mostra invece il rapporto tra la popolazione di oltre 65 anni e la popolazione attiva in FTE.

### 2.2.2 Evoluzione economica

Per le proiezioni sono necessarie ipotesi in merito a importanti indicatori macroeconomici. Per il periodo di preventivo e di piano finanziario vengono utilizzati gli indicatori (ipotesi macroeconomiche) stabiliti nel piano finanziario di legislatura (PFL) 2025–2027 (v. tabella 1). Inoltre vengono utilizzati gli indicatori delle prospettive a medio termine della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) relativi allo sviluppo del PIL dal 2028 al 2032. Queste ipotesi si applicano sia allo scenario di base che agli scenari alternativi.

**Tabella 1: Ipotesi macroeconomiche secondo il PFL 2025–2027 (in %)**

Indicatore	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>Tassi di crescita PIL</b>						
PIL reale	2,45	1,30	1,20	1,80	1,60	1,50
PIL nominale	5,07	2,60	2,80	2,90	2,60	2,50
<b>Altre ipotesi</b>						
Tasso d'interesse reale (a lungo termine)	-1,92	-1,08	-0,69	0,30	0,79	1,09
Rincaro (IPC)	2,80	2,20	1,90	1,10	1,00	1,00
Tasso d'interesse nominale	0,83	1,10	1,20	1,40	1,80	2,10

Nota: per il 2022 si tratta di cifre definitive, mentre per il 2023 si tratta di stime.

Per le prospettive a lungo termine è necessario formulare ipotesi sull'evoluzione economica. Conformemente alla prassi a livello internazionale, per la crescita economica a lungo termine vengono fissati semplici parametri determinanti.<sup>8</sup> Essi sono riassunti nella tabella 2 per lo scenario di base.

**Tabella 2: Ipotesi macroeconomiche per lo scenario di base (in %)**

Indicatore	Ipotesi	Periodo
Tasso di crescita della produttività del lavoro	1,20	2033–2060
Tasso d'interesse reale (a lungo termine)	1,40	2028–2060
Rincaro	1,00	2028–2060
Tasso d'interesse nominale (tasso d'interesse reale + rincaro)	2,40	2028–2060

Nota: viene ipotizzato che il tasso d'interesse e il rincaro saranno in uno stato di equilibrio duraturo già dal 2028; mentre per la produttività lavorativa ciò si avrà, secondo le ipotesi formulate, soltanto dal 2033.

Per lo scenario di base si presume che, dal 2033 al 2060, la produttività lavorativa presenti la stessa evoluzione come in passato. Nel periodo 1992–2022, l'incremento annuo della produttività in Svizzera è stato, in media, dell'1,2 per cento.

Si presume inoltre che gli stipendi reali siano in linea con l'evoluzione della produttività lavorativa e che vi sia dunque una neutralità della distribuzione tra capitale e lavoro.

L'ipotesi dell'1,4 per cento per il tasso d'interesse reale a lungo termine è plausibile alla luce della tendenza, nell'ultimo decennio, delle obbligazioni della Confederazione con scadenza a dieci anni, di una politica monetaria non convenzionale prima dello scoppio della crisi in Ucraina e della crisi

<sup>8</sup> Cfr. Commissione europea (2024)

<sup>9</sup> Una panoramica sulle analisi dell'evoluzione della produttività lavorativa in Svizzera è riportata, ad es. in Colombier (2014) e nell'edizione 1–2/2016 della rivista di politica economica Die Volkswirtschaft, pubblicata dalla SECO.

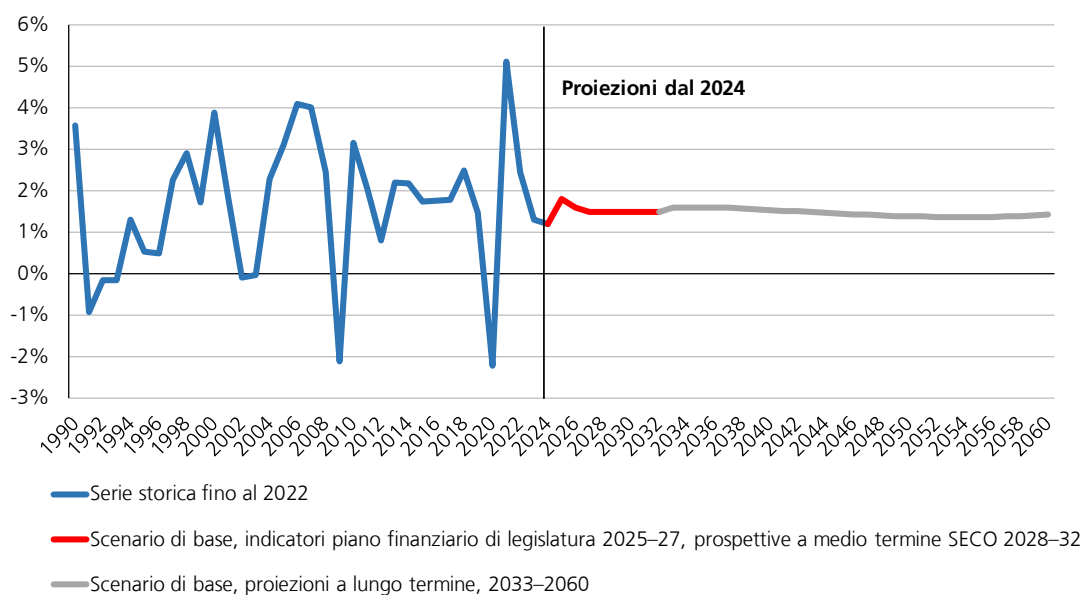
<sup>10</sup> Cfr. Hauzenberger et al. (2021)

energetica, con una lunga fase di tassi d'interesse bassi e della dipendenza dei tassi d'interesse svizzeri dal ciclo di rialzo dei tassi a livello internazionale.

Per le proiezioni è necessario formulare anche delle ipotesi sul rincaro. Si prospetta un aumento annuo dei prezzi dell'1 per cento, il che si colloca al centro della fascia per la stabilità dei prezzi ambita dalla Banca nazionale svizzera (BNS). Occorre osservare che questa ipotesi non incide in modo significativo sulle lacune fiscali e sulle quote delle uscite. Pertanto si rinuncia al calcolo di ulteriori scenari con variazioni del tasso d'interesse o dell'inflazione.

Dal 2024 al 2032 lo sviluppo del PIL reale si fonda sulle ipotesi formulate nel PFL 2025–2027 e sulle prospettive a medio termine della SECO. A partire dal 2033, l'ipotesi si basa sull'incremento della produttività a lungo termine. Sul lungo periodo, il calcolo della crescita del PIL è dato dallo sviluppo della popolazione attiva (espresso in FTE) e dal tasso di crescita della produttività lavorativa.

**Grafico 5: Sviluppo del PIL reale nel periodo 1990–2022 e nello scenario di base (in %)**



Fonte: UST, SECO (autunno 2023), AFF

Dal 2024 al 2027 la crescita del PIL reale è caratterizzata dalla congiuntura (v. grafico 5), dopodiché il PIL ritorna al suo usuale percorso di crescita nel medio-lungo termine. Lo scenario di base prevede un aumento medio del PIL reale pari all'1,5 per cento all'anno. Nel periodo 2022–2040 il PIL presenta una crescita esigua (+1,6 %), ma comunque più elevata di quella pronosticata nel periodo 2041–2060 (+1,4 %). Il grafico 5 mostra anche come, a seguito della diminuzione della popolazione attiva, la crescita economica nello scenario di base dal 2033 al 2053 si avvicini all'incremento annuo della produttività lavorativa dell'1,2 per cento. A partire dal 2053 la popolazione attiva aumenta un po' più velocemente e ciò si rispecchia in una maggiore crescita economica.

Inoltre, la produttività lavorativa, il tasso d'interesse reale e il rincaro sono determinati da fattori esogeni. Nel modello delle macro-coorte di riferimento non si prendono in considerazione gli effetti dei conti pubblici sugli indicatori macroeconomici, anche perché essi non incidono sulla crescita

economica attesa sul lungo periodo. Sono parimenti esclusi eventuali effetti di un calo della popolazione attiva e quindi di una riduzione del fattore lavoro sulla produttività lavorativa e sull'evoluzione dei salari.

### 2.3 Indicatori di politica finanziaria

Il concetto di sostenibilità in relazione all'evoluzione a lungo termine della politica finanziaria è stato introdotto nel dibattito sulle tematiche di politica economica nei primi anni Novanta. La politica finanziaria è sostenibile quando, in un arco di tempo relativamente lungo, riesce a rendere stabile il tasso d'indebitamento sul livello auspicato che, per convenzione internazionale, è il livello dell'anno di base o un valore perseguito stabilito in precedenza, come il criterio sul rapporto debito/PIL inferiore al 60 per cento sancito nel patto di stabilità e crescita dell'Unione europea (UE).<sup>11</sup> Un tasso d'indebitamento stabile costituisce quindi la base per la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Determinanti fondamentali per la sostenibilità delle finanze pubbliche sono l'eccedenza primaria, ossia il saldo tra le entrate e le uscite al netto degli interessi passivi e la differenza tra il tasso d'interesse sul debito pubblico e la crescita economica. Se la differenza tra il tasso d'interesse e la crescita economica è positiva, per stabilizzare il tasso d'indebitamento lo Stato deve realizzare un'eccedenza primaria; se invece tale differenza è negativa, deficit primari non portano necessariamente ad un aumento del rapporto debito/PIL.

#### Quota delle uscite e quota d'incidenza della spesa pubblica

Le uscite di Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali direttamente interessate dall'evoluzione demografica, in particolare le uscite per l'AVS/AI e la sanità, aumenteranno a seguito dell'invecchiamento della popolazione. Per stimare gli oneri supplementari, le uscite legate all'evoluzione demografica vengono messe in rapporto con il reddito nazionale (PIL). Un aumento della quota delle uscite indica l'entità del maggior aggravio dovuto all'evoluzione demografica sul PIL della Svizzera su base annua. La quota d'incidenza della spesa pubblica è la quota delle uscite che esprime il rapporto tra le uscite totali delle amministrazioni pubbliche e il PIL.

#### Tasso d'indebitamento e lacuna fiscale

L'esigenza di un tasso d'indebitamento stabile presuppone il confronto tra due valori, ossia tra il valore iniziale e il valore perseguito. Si parla di «stabilità» se entrambi i valori sono uguali. È però pensabile che già il valore iniziale non corrisponda a un obiettivo auspicabile sotto il profilo della politica finanziaria, ad esempio quando il debito è ritenuto troppo elevato già in partenza. Poiché la teoria economica non consente di desumere a priori un indebitamento ottimale, la sostenibilità finanziaria deve riferirsi a un determinato valore perseguito. Quest'ultimo può riflettere il mantenimento dello status quo (nessun aumento del tasso d'indebitamento nel periodo di osservazione) oppure può rifarsi a uno specifico tasso d'indebitamento. La sostenibilità è dunque data se, alla fine dell'orizzonte temporale considerato, il tasso d'indebitamento corrisponde al valore perseguito. Il tasso d'indebitamento è definito come il debito lordo della Confederazione in rapporto al PIL.

Un metodo di comprovata validità per rappresentare lo scostamento del tasso d'indebitamento dal valore perseguito è quello della «lacuna fiscale». Quest'ultima indica in che misura, a partire da una

<sup>11</sup> Occorre osservare che né a livello teorico, né a livello empirico possono essere desunte conclusioni certe sul tasso d'indebitamento ottimale (cfr. Blanchard, 2019).

determinata data (nel presente rapporto dal 2028), occorre migliorare ogni anno le finanze statali affinché, alla fine del periodo, non venga superato un determinato tasso d'indebitamento. La lacuna fiscale non precisa se questa correzione debba essere effettuata sul versante delle uscite, delle entrate o su entrambi i versanti. Se ad esempio la lacuna fiscale ammonta all'1 per cento del PIL nell'orizzonte temporale fino al 2060, il saldo dei conti dei tre livelli statali e delle assicurazioni sociali deve essere migliorato di circa 8 miliardi di franchi all'anno entro il 2060.

Nel presente rapporto, oltre al criterio di stabilizzazione del tasso d'indebitamento correntemente utilizzato a livello internazionale, viene indicata anche la lacuna fiscale per l'obiettivo di sostenibilità definito nel freno all'indebitamento della Confederazione, ossia la stabilizzazione del debito nominale.

Sotto il profilo dei risultati è rilevante anche la situazione iniziale nell'anno di base. Lo stato delle finanze pubbliche è condizionato da crisi o influssi congiunturali temporanei. Per evitare che gli influssi temporanei incidano a lungo termine, nel presente rapporto le entrate dal 2021 al 2027 sono corrette tramite il fattore congiunturale utilizzato per il freno all'indebitamento. Per quanto riguarda l'assicurazione contro la disoccupazione (AD), si ipotizza il raggiungimento di un equilibrio strutturale al più tardi dopo il PFL 2025–2027, ossia dal 2028.

### Reddito disponibile

Per illustrare in che modo le uscite supplementari dello Stato legate all'evoluzione demografica influirebbero in media sulla situazione finanziaria degli abitanti della Svizzera, lo sviluppo del PIL pro capite della popolazione (ovvero il reddito disponibile medio per abitante) viene considerato al netto di imposte, contributi sociali e premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS).<sup>12</sup>

Per l'andamento futuro si ipotizza che, a seguito degli oneri supplementari dovuti all'evoluzione demografica per l'assicurazione per la vecchiaia, la sanità, le cure di lunga durata e l'educazione, le entrate devono essere aumentate nella misura in cui le amministrazioni pubbliche possano stabilizzare il tasso d'indebitamento al livello dell'anno di base 2021 (ossia al 27,1 % del PIL). I bilanci pubblici risultano in questo caso finanziariamente sostenibili o, in altre parole, non si crea alcuna lacuna fiscale. Il reddito disponibile pro capite così definito è calcolato al netto dell'inflazione. Se in futuro il reddito disponibile per abitante aumenterà, significa che il benessere crescerà ancora, malgrado gli oneri supplementari dovuti all'evoluzione demografica.

## 2.4 Approccio metodologico

La rappresentazione di singoli settori di compiti permette di identificare la necessità d'intervento relativo alla politica finanziaria ed economica per settori specifici. Il metodo di proiezione, che utilizza il modello delle macro-coorte, corrisponde in ampia misura a quello utilizzato nell'UE.<sup>13</sup> Le proiezioni dei bilanci delle amministrazioni pubbliche sono effettuate secondo la classificazione da parte della statistica finanziaria dell'AFF. Gli scenari demografici dell'UST fungono da base per le

<sup>12</sup> Poiché le prospettive a lungo termine non comprendono la previdenza professionale, non si tiene conto dei contributi salariali per il secondo pilastro.

<sup>13</sup> Cfr. Commissione europea (2024)



uscite legate all'evoluzione demografica. L'anno di base è il 2021. Inoltre, i calcoli attinenti alla Confederazione si fondano anche sul PFL 2025–2027.

Per le proiezioni vengono prese come riferimento la situazione giuridica vigente e le riforme introdotte nel PFL. Si parte inoltre dal presupposto che le disposizioni di politica fiscale, compreso il freno all'indebitamento della Confederazione, non siano vincolanti. Ciò per sottolineare la necessità d'intervento da parte della politica finanziaria ed economica dovuta all'invecchiamento della popolazione. Poiché riguardano evoluzioni future, le proiezioni sono caratterizzate da un certo grado di incertezza. I risultati vanno quindi interpretati come ipotesi: se la demografia e l'economia evolveranno come previsto, le amministrazioni pubbliche dovranno farsi carico di un onere supplementare dovuto all'incremento delle uscite per l'AVS e il settore della sanità discusso in seguito.

### **2.4.1 Uscite legate all'evoluzione demografica**

Le proiezioni dettagliate delle uscite di tutti i livelli statali sono state elaborate nei settori maggiormente interessati dall'evoluzione demografica, ossia l'AVS e l'AI, la sanità (comprese le cure di lunga durata) e l'educazione. Nel 2021, per la Confederazione e i Comuni queste uscite rappresentavano il 39 per cento delle uscite totali e per i Cantoni il 71 per cento.

#### **Assicurazione per la vecchiaia e invalidità**

Nel settore delle assicurazioni sociali, le proiezioni delle entrate e delle uscite dell'AVS e dell'AI sono effettuate dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS).

Per quanto concerne l'AVS, l'UFAS calcola la somma delle rendite basandosi sul numero dei pensionati per età e sesso secondo gli scenari demografici dell'UST e prendendo in considerazione gli aventi diritto alle rendite svizzeri e stranieri nonché degli aventi diritto residenti all'estero. Queste rendite vengono adeguate in funzione dell'indice misto. Il rincaro è preso in considerazione integralmente, mentre l'evoluzione reale degli stipendi solo per metà. L'UFAS calcola le entrate dell'AVS sommando i contributi delle assicurazioni sociali, i contributi degli enti pubblici e quelli della Confederazione. Questi ultimi si compongono del contributo della Confederazione alle uscite dell'AVS (20,2 % delle uscite annuali dell'AVS), della quota dell'AVS alle entrate dall'IVA e della tassa sulle case da gioco.

Le proiezioni tengono conto della riforma AVS 21, entrata in vigore il 1° gennaio 2024. Quest'ultima include un'armonizzazione dell'età di pensionamento delle donne a 65 anni e contestuali misure compensative (aliquote di riduzione più favorevoli in caso di anticipazione della rendita, formula delle rendite più vantaggiosa). Inoltre, si applica un aumento proporzionale dell'IVA di 0,4 punti percentuali a favore dell'AVS.

Le ripercussioni dell'iniziativa approvata per una 13esima mensilità AVS sono discusse in un excursus. Essa si concentra sulle ripercussioni delle uscite legate all'evoluzione demografica, poiché il controfinanziamento non è ancora stato definito.

L'AI è finanziata con i contributi delle assicurazioni sociali e il contributo della Confederazione. Dal 2014 quest'ultimo non è più orientato alle uscite dell'AI, bensì all'evoluzione delle entrate dell'IVA (art. 78 della legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità [LAI; RS

831.20]).<sup>14</sup> Tuttavia, la legge stabilisce che il contributo della Confederazione all'AI deve ammontare almeno al 37,7 per cento delle uscite annuali dell'assicurazione.<sup>15</sup> Al contempo, il contributo della Confederazione può finanziare al massimo il 50 per cento delle uscite dell'AI.

### Sanità

Per quanto riguarda la sanità, le proiezioni sono effettuate in più tappe e poggiano su una metodologia riconosciuta su scala internazionale, come quella impiegata dalla Commissione europea e dall'OCSE. In una prima fase, partendo dall'anno di base 2021, il totale delle uscite per la sanità viene suddiviso per gruppi di età, sesso e prestazioni sanitarie. In linea con l'OCSE e la Commissione europea, si distingue tra le uscite per la sanità senza cure di lunga durata e le cure di lunga durata (dai 65 anni), poiché l'evoluzione delle uscite in questi settori è influenzata in modo differente dai fattori di costo nella sanità.<sup>16</sup> In una fase successiva, sulla base di queste proiezioni si estrapolano le uscite pubbliche per la sanità, tenendo conto delle uscite per la riduzione individuale dei premi e le prestazioni complementari all'AVS, che nella statistica finanziaria dell'AFF rientrano nell'assistenza sociale.

Si presume che le condizioni di salute della popolazione migliorino con l'aumentare dell'aspettativa di vita. Ciò significa che, per ogni anno di vita in più, una classe di età è, sotto il profilo medico, sei mesi più giovane e quindi più sana. Secondo questa ipotesi, nel settore della sanità senza cure di lunga durata le uscite aumentano con l'aumentare del reddito di 1,1 volte (elasticità rispetto al reddito: 1,1). In ragione di questo effetto reddito sovraproporzionale, si registrano crescenti esigenze della popolazione verso il settore della sanità e il progresso tecnologico nella medicina. Anche il numero di prestazioni non giustificate da ragioni mediche è in aumento. Per quanto concerne il rincaro nel settore della sanità senza cure di lunga durata, si ipotizza che esso superi del 50 per cento l'inflazione generale. Il rincaro superiore alla media è riconducibile, tra l'altro, alla carenza di personale qualificato nel settore sanitario, alle tariffe eccessive e al cosiddetto effetto Baumol («malattia dei costi»).<sup>17</sup>

Nel settore delle cure di lunga durata dai 65 anni l'effetto Baumol è particolarmente marcato, dal momento che queste cure richiedono un maggiore fabbisogno di personale. Per questo motivo, si ipotizza un rincaro superiore del 75 per cento a quello dell'economia nazionale. Per contro l'effetto reddito è irrilevante, dal momento che la necessità di cure sopraggiunge a prescindere dal reddito.<sup>18</sup>

14 Dato che l'incremento delle entrate dell'IVA è tendenzialmente superiore all'incremento delle uscite dell'AI, il vincolo alle entrate dell'IVA sarà ulteriormente corretto con un «fattore di sconto». In tal modo si tiene conto del fatto che il sistema delle rendite non segue l'evoluzione generale dei salari, bensì l'indice misto.

15 Per il calcolo dell'importo minimo e dell'importo massimo della Confederazione, dalle uscite dell'AI vengono dedotte le uscite dell'assegno per grandi invalidi dell'AI, dato che quest'ultimo è finanziato esclusivamente dalla Confederazione (art. 77 cpv. 2 LAI).

16 Cfr. Commissione europea (2024)

17 L'effetto Baumol si spiega come segue: i ritmi sostenuti del lavoro nel settore della sanità implicano un incremento della produttività relativamente basso. Ciò genera una pressione in termini di costi se gli stipendi nella sanità, in un'ottica a lungo termine, crescono come gli stipendi negli altri settori dell'economia. A fronte di una domanda di prestazioni sanitarie relativamente rigida, i prezzi aumentano in modo più sensibile nel settore della sanità rispetto agli altri settori dell'economia (cfr. Colombier, 2012).

18 Per un'analisi esaustiva dei fattori di costo nel quadro delle proiezioni delle uscite per la sanità, cfr. Brändle e Colombier (2022).

### Educazione

Le proiezioni delle uscite per l'educazione riguardano il numero di alunni e studenti per gruppi di età. Esse si basano sulle prospettive dell'educazione dell'UST. Per il loro allestimento, le tendenze demografiche attuali sono aggiornate fino al 2031 per ogni livello di educazione. Queste proiezioni vengono aggiornate sulla base dello scenario medio relativo all'evoluzione demografica dell'UST (A-00-2020). Vi si ipotizza che le quote di alunni e studenti rimangano costanti per gruppo di età.

Il metodo utilizzato per il rapporto si rifà ai metodi dell'UE, pertanto si rinuncia a una proiezione per il livello prescolastico. Riguardo alle uscite per la ricerca nel settore dell'educazione, si parte dal presupposto che esse non siano legate all'evoluzione demografica. Pertanto tali uscite avanzano di pari passo con il tasso di crescita del PIL.

#### 2.4.2 Uscite non legate all'evoluzione demografica

Per le uscite non legate all'evoluzione demografica (eccetto le uscite a titolo di interessi) è stata formulata un'ipotesi semplificativa, secondo cui tali uscite aumentano di pari passo con il PIL nominale e dunque la loro quota rispetto al PIL rimane costante. Questa ipotesi è assunta nella maggior parte degli studi comparabili, poiché l'influsso dell'evoluzione demografica su siffatte uscite è difficilmente valutabile sotto il profilo quantitativo. La Confederazione costituisce un'eccezione, poiché per essa la progressione delle uscite degli anni fino al 2027 si basa sul PFL 2025–2027. Inoltre, sul lungo periodo, le uscite dell'AD avanzano di pari passo con il tasso di crescita del PIL nominale.

#### 2.4.3 Entrate

Sul fronte delle entrate si presume che, secondo l'ipotesi del «no policy change», la loro quota rimanga in linea di massima costante. Pertanto le entrate dei tre livelli statali aumentano allo stesso ritmo del PIL nominale.

Per la convenzione tra il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e la BNS sulla distribuzione dell'utile della BNS si deroga a tale regola. Secondo la convenzione vigente, che riguarda gli esercizi 2020–2025, l'importo massimo della distribuzione dell'utile alla Confederazione e ai Cantoni ammonta a 6 miliardi di franchi. L'importo massimo è determinato in funzione dell'ammontare dell'utile di bilancio della BNS per un dato esercizio. La distribuzione massima consiste in un importo di base pari a 2 miliardi di franchi e in una distribuzione supplementare (massima) di ulteriori 4 miliardi di franchi. A seguito dell'ingente perdita di bilancio registrata dalla BNS nel 2022, è lecito attendersi che la distribuzione dell'utile rimanga, per un certo periodo di tempo, al di sotto dell'importo massimo. Ai fini delle proiezioni si ipotizza pertanto un aumento graduale della distribuzione dell'utile fino al raggiungimento dell'importo massimo nel 2032. Negli anni successivi e fino al 2060, secondo le ipotesi formulate la distribuzione dell'utile pari a 6 miliardi di franchi rimarrà costante.

#### 2.4.4 Entrate e uscite legate agli interessi

Per le uscite a titolo di interessi passivi si prevede un interesse nominale a lungo termine del 2,4 per cento e uno a breve termine dell'1,4 per cento. Si prevede inoltre che il debito di Confederazione, Cantoni e Comuni costituiti da impegni a breve e lungo termine corrispondano alla media degli ultimi dieci anni (Confederazione: 20 % a breve termine, 80 % a lungo termine; Cantoni: 25 % a breve termine, 75 % a lungo termine; Comuni: 60 % a lungo termine, 40 % a breve termine). Sulla

base dei dati del passato, per i pagamenti a titolo di interessi dei Cantoni e dei Comuni si ipotizza un supplemento d'interesse rispettivamente di 0,3 e di 0,8 punti percentuali.

### **2.4.5 Scenari alternativi: migrazione e produttività**

L'incertezza riguardante l'influsso di importanti fattori determinanti sui risultati delle proiezioni viene rappresentata tramite scenari alternativi.

L'incremento della produttività lavorativa, che nello scenario di base ammonta all'1,2 per cento, viene distinta in due scenari, rispettivamente +0,5 e -0,5 punti percentuali rispetto allo scenario di base. Questa distinzione considera il fatto che il futuro incremento della produttività lavorativa è condizionato da fattori difficilmente prevedibili, come variazioni della produttività, innovazioni o cambiamenti strutturali.

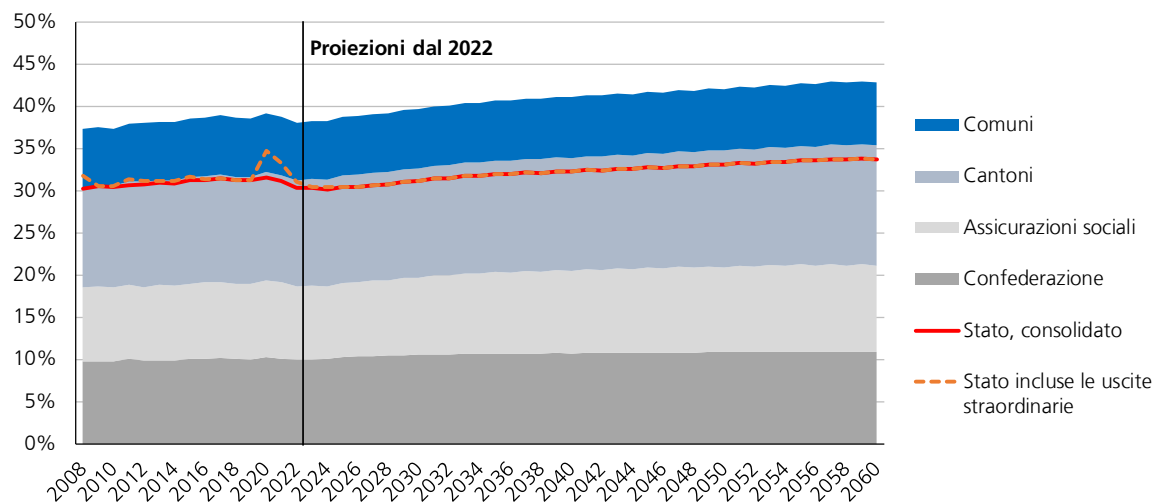
Anche il tasso migratorio, quale importante fattore determinante dell'evoluzione demografica, viene rappresentato in due scenari alternativi. Nello scenario «Migrazione alta» si ipotizza un'immigrazione netta più consistente rispetto allo scenario di base, mentre nello scenario «Migrazione bassa» si ipotizza il contrario. Fino al 2029, la differenza simmetrica dell'immigrazione netta tra gli scenari alternativi e lo scenario di base aumenta da 12 000 a 15 000 persone. Negli anni successivi e fino al 2060 questa differenza rimane costante.

## **2.5 Risultati**

Questa sezione presenta le ripercussioni dell'invecchiamento della popolazione sulla quota d'incidenza della spesa pubblica e sulle uscite legate all'evoluzione demografica. Su questa base si procede poi all'esame del debito pubblico, della lacuna fiscale e delle ripercussioni sul reddito disponibile. Le uscite supplementari causate dall'approvazione dell'iniziativa per una 13esima mensilità AVS sono discusse in un excursus.

### **2.5.1 Evoluzione della quota d'incidenza della spesa pubblica**

Dal 2008 al 2019 la quota d'incidenza della spesa pubblica è aumentata dal 30,2 al 31,1 per cento (v. grafico 6). A causa delle uscite straordinarie sostenute durante la crisi pandemica, tale quota è salita al 34,8 per cento nel 2020, si è attestata al 33,3 per cento nell'anno di base 2021 e in seguito è tornata gradualmente ai livelli precrisi.

**Grafico 6: Evoluzione delle uscite delle amministrazioni pubbliche in passato e nello scenario di base (in % del PIL)**

Fonte: AFF

Nota: la quota d'incidenza della spesa pubblica è corretta per i trasferimenti tra i livelli statali. Le uscite straordinarie sono esposte a titolo illustrativo e non vengono considerate nelle proiezioni a lungo termine della quota d'incidenza della spesa pubblica.

Nello scenario di base, a partire dall'anno di base 2021 la quota d'incidenza della spesa pubblica scende dapprima al 30,3 per cento nel 2023 per effetto di un forte aumento del PIL nominale durante la fase di ripresa economica dopo la crisi pandemica. Dopodiché cresce in modo costante fino a raggiungere il 33,7 per cento nel 2060. Tale andamento è riconducibile soprattutto all'aumento delle uscite legate all'evoluzione demografica, che tra il 2021 e il 2060 passano dal 17,2 al 19,8 per cento (v. tabella 3).

### 2.5.2 Evoluzione delle uscite legate all'evoluzione demografica

Le uscite legate all'evoluzione demografica comprendono i settori AVS, AI, sanità, cure di lunga durata (a partire dai 65 anni) ed educazione. Oltre alle proiezioni per questi settori, vengono illustrati i risultati delle proiezioni per le uscite, suddivisi secondo i livelli statali (Confederazione, Cantoni, Comuni) e le assicurazioni sociali.

#### Quota delle uscite per settori

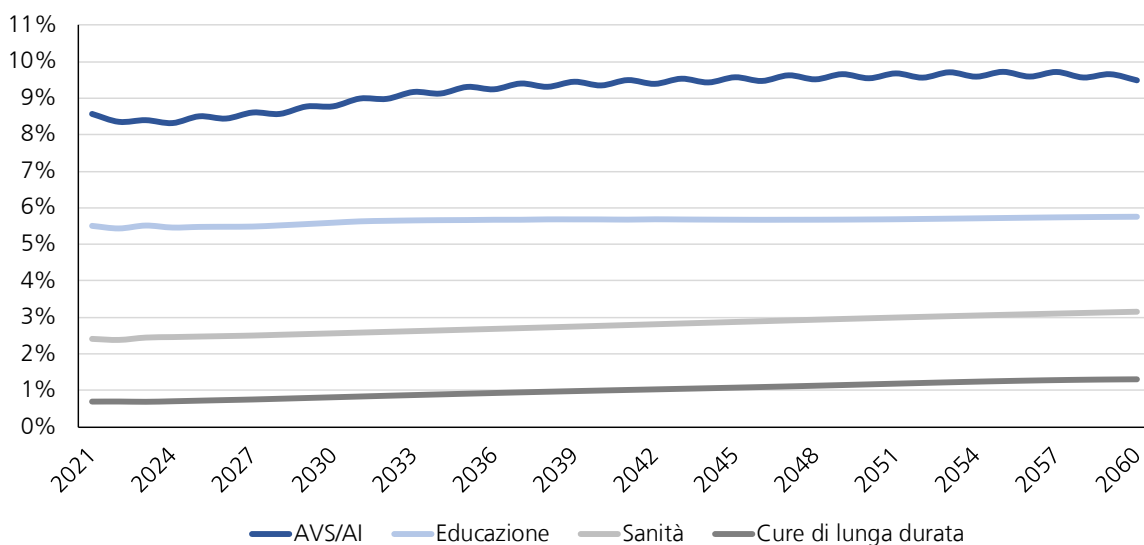
Nelle proiezioni, il 53 per cento dell'aumento delle uscite legate all'evoluzione demografica è imputabile al settore della sanità (salute 29 %, cure di lunga durata 24 %); il 36 per cento all'assicurazione per la vecchiaia e l'invalidità (comprese le prestazioni complementari all'AVS e all'AI) e il 10 per cento all'educazione (v. tabella 3). Di conseguenza, la pressione maggiore sul fronte delle uscite delle amministrazioni pubbliche proviene dalla sanità, seguita dall'assicurazione per la vecchiaia e dall'AI. Le uscite per l'educazione registrano l'aumento più esiguo.

**Tabella 3: Uscite delle amministrazioni pubbliche legate all'evoluzione demografica per settori nello scenario di base (in % del PIL)**

Anno Settore	2021	2040		2060	
	Quota	Quota	Differenza rispetto al 2021	Quota	Differenza rispetto al 2021
Assicurazioni sociali	8,6	9,4	+0,79	9,5	+0,93
AVS	4,6	5,4	+0,77	5,6	+1,02
AI	0,8	0,6	-0,22	0,5	-0,30
Sanità	2,4	2,8	+0,36	3,1	+0,74
Cure di lunga durata	0,7	0,9	+0,22	1,3	+0,61
Educazione	5,5	5,7	+0,17	5,7	+0,25
Totale	17,2	18,8	+1,64	19,8	+2,56

Fonte: AFF

Nota: le uscite delle amministrazioni pubbliche sono corrette per i trasferimenti tra i livelli statali. Oltre alle uscite dell'AVS e dell'AI, la delimitazione funzionale delle assicurazioni sociali comprende anche altre uscite, come le prestazioni complementari all'AVS e all'AI.

**Grafico 7: Evoluzione delle uscite legate all'evoluzione demografica per settori nello scenario di base (in % del PIL)**

Fonte: AFF

Nel periodo di proiezione, l'invecchiamento della popolazione si ripercuote in modo differente sui singoli settori. Nell'ambito dell'assicurazione per la vecchiaia e l'invalidità sono esclusivamente le prestazioni dell'AVS a esercitare una pressione sui costi. Le generazioni del «baby boom» prossime al pensionamento faranno aumentare l'onere supplementare dell'AVS segnatamente fino al 2040 (v. tabella 3), mentre tra il 2040 e il 2060 la progressione delle uscite dell'AVS rallenterà. L'evoluzione favorevole delle uscite dell'AI può compensare in parte gli oneri supplementari dell'AVS. Le uscite dell'AI aumentano infatti più lentamente del PIL, poiché il numero di beneficiari di rendite AI cresce in misura inferiore rispetto a esso. Di conseguenza, la quota di popolazione del gruppo di assicurati AI (da 0 a 65 anni) si riduce (v. grafico 3).

Anche la crescita delle uscite per l'educazione si concentrerà soprattutto nel periodo fino al 2040, poiché il numero di alunni e di studenti regredirà gradualmente dai primi anni successivi al 2030.

Per contro, sul settore della sanità e delle cure di lunga durata incideranno non soltanto l'invecchiamento della popolazione, ma anche fattori non demografici, come l'aumento delle uscite dovuto ai progressi nel campo della tecnologia medica. Per questo, la pressione sulle uscite per la sanità rimarrà invariata per l'intero periodo. Inoltre, nelle cure di lunga durata un fattore di incremento dei costi è dato dalla percentuale di popolazione di età superiore a 80 anni, che raddoppierà nel periodo di proiezione a seguito dell'invecchiamento della «generazione del baby boom» e dell'aumento dell'aspettativa di vita (v. grafico 3).

#### Evoluzione della quota delle uscite per livello statale

Gli oneri supplementari incidono in modo diverso sui livelli statali (v. tabella 4). Con l'1,2 per cento del PIL, le uscite della Confederazione e quelle delle assicurazioni sociali (AVS/AI) di competenza della Confederazione registrano nel loro complesso la crescita più ragguardevole.

**Tabella 4: Uscite legate all'evoluzione demografica per livello statale nello scenario di base** (in % del PIL)

Anno	2021		2040		2060	
	Quota	Quota	Differenza rispetto al 2021	Quota	Differenza rispetto al 2021	
Livello statale						
Confederazione	3,9	<b>4,3</b>	+0,41	<b>4,4</b>	+0,53	
Assicurazioni sociali	5,4	<b>6,0</b>	+0,54	<b>6,2</b>	+0,71	
AVS	4,6	<b>5,4</b>	+0,77	<b>5,6</b>	+1,02	
AI	0,8	<b>0,6</b>	-0,22	<b>0,5</b>	-0,30	
Cantoni	5,5	<b>6,0</b>	+0,51	<b>6,5</b>	+0,99	
Comuni	2,4	<b>2,5</b>	+0,16	<b>2,7</b>	+0,30	
Stato	17,2	<b>18,8</b>	+1,64	<b>19,8</b>	+2,56	

Fonte: AFF

Nota: le uscite delle amministrazioni pubbliche sono corrette per i trasferimenti tra i livelli statali.

Le proiezioni mostrano un notevole aumento della quota delle uscite delle assicurazioni sociali (AVS/AI), che registrano una crescita pari allo 0,7 per cento del PIL fino al 2060. La pressione dei costi è dovuta all'AVS. Fino al 2040, l'aumento delle uscite è dovuto al pensionamento della generazione del «baby boom» (quasi lo 0,8 % del PIL). In seguito questa tendenza si attenuerà leggermente, dal momento che andrà in pensione la generazione con un tasso di natalità inferiore. Avranno un effetto frenante sulla crescita delle uscite la riforma AVS 21, ovvero in primo luogo l'aumento dell'età di pensionamento delle donne a 65 anni, nonché il calo a medio termine delle uscite dell'AI in rapporto al PIL. L'evoluzione dell'AI può essere spiegata con il fatto che il numero delle persone beneficiarie di una rendita AI crescerà in modo proporzionale alla popolazione in età lavorativa. A causa dei cambiamenti demografici, la popolazione attiva crescerà però più lentamente del gruppo di popolazione di età superiore ai 65 anni.

Per le finanze federali (+0,53 % del PIL), la pressione sui costi deriva soprattutto dall'aumento delle uscite per l'AVS e dalle relative prestazioni complementari (+0,3 % del PIL). Tale evoluzione è però in parte mitigata dall'evoluzione delle uscite dell'AI. A questi costi si aggiungono le crescenti uscite per la riduzione individuale dei premi per l'assicurazione malattie obbligatoria (+0,2 % del PIL). Sul bilancio della Confederazione graverà dunque il pensionamento della generazione del «baby boom» fino al 2040. Dopodiché la pressione demografica sulle uscite federali si allenterà.

Con quasi l'1,0 per cento del PIL, anche le uscite legate all'evoluzione demografica dei Cantoni registrano un sensibile aumento. La pressione sul fronte delle uscite è riconducibile in particolare alla sanità (+0,6 % del PIL) e in misura minore alle cure di lunga durata (+0,3 % del PIL). Fino al 2040, l'aumento delle uscite cantonali sarà influenzato anche dall'educazione, anche se in forma più lieve (+0,1 % del PIL).

A livello dei Comuni le maggiori uscite saranno più contenute (+0,3 % del PIL fino al 2060). Fino al 2040 le uscite saranno influenzate dalle cure di lunga durata (+0,1 % del PIL) e dall'educazione (+0,05 % del PIL), mentre dopo il 2040 l'onere supplementare sarà imputabile praticamente solo al settore delle cure.

### Excursus: le ripercussioni dell'iniziativa per una 13esima mensilità AVS

In seguito vengono illustrate brevemente le ripercussioni dell'iniziativa popolare «Vivere meglio la pensione (Iniziativa per una 13esima mensilità AVS)», accolta da Popolo e Cantoni il 3 marzo 2024, sulle uscite legate all'evoluzione demografica nel quadro delle proiezioni delle prospettive a lungo termine. I calcoli necessari a tal fine relativi all'AVS sono stati effettuati dall'UFAS.

L'iniziativa chiede un supplemento annuo per i beneficiari di una rendita di vecchiaia. In tal modo si intende compensare l'aumento del costo della vita. Le prestazioni complementari non possono essere ridotte. L'iniziativa non prevede un controfinanziamento concreto.

Secondo l'UFAS, la 13esima mensilità AVS comporta uscite supplementari di 3,3 miliardi di franchi per l'AVS e di 800 milioni di franchi per la Confederazione nel 2026. Quindi, le uscite dell'AVS aumentano complessivamente di 4,1 miliardi di franchi (0,5 % del PIL). Secondo i calcoli dell'UFAS, senza controfinanziamento dell'iniziativa, il risultato di ripartizione dell'AVS sarà già negativo nel 2026, e non nel 2031, come stimato in precedenza. Inoltre, nel 2033 il livello del Fondo AVS sarebbe dimezzato (da 97 a 45 % delle uscite annue dell'AVS).<sup>19</sup>

Poiché il controfinanziamento necessario dell'iniziativa non è ancora stato definito, le proiezioni relative alle prospettive a lungo termine si limitano ad esaminare la variazione delle uscite delle amministrazioni pubbliche legate all'evoluzione demografica (v. tabella 4a). Senza conoscere le misure concrete di controfinanziamento, non è possibile effettuare dichiarazioni sull'evoluzione del tasso d'indebitamento e della lacuna fiscale nel presente rapporto.

**Tabella 4a: Uscite legate all'evoluzione demografica tra i livelli statali con una 13esima mensilità AVS rispetto allo scenario di base (in % del PIL)**

Anno	2021		2040		2060	
	Anno di base	Scenario di base	13 <sup>a</sup> mensilità AVS	Scenario di base	13 <sup>a</sup> mensilità AVS	
Livello statale	Quota	Quota	Differenza rispetto scenario di base	Quota	Differenza rispetto scenario di base	
Confederazione	3,9	<b>4,3</b>	+0,12	<b>4,4</b>	+0,13	
Assicurazioni sociali	5,4	<b>6,0</b>	+0,47	<b>6,2</b>	+0,50	
AVS	4,6	<b>5,4</b>	+0,47	<b>5,6</b>	+0,50	
AI	0,8	<b>0,6</b>	+0,00	<b>0,5</b>	+0,00	
Cantoni	5,5	<b>6,0</b>	+0,00	<b>6,5</b>	+0,00	
Comuni	2,4	<b>2,5</b>	+0,00	<b>2,7</b>	+0,00	
Stato	17,2	<b>18,8</b>	+0,59	<b>19,8</b>	+0,63	

Nota: la spesa pubblica è corretta in funzione dei trasferimenti tra i livelli statali.

<sup>19</sup> Cfr. UFAS (2024)



La 13esima mensilità AVS modifica direttamente il livello delle uscite da parte dell'AVS e della Confederazione. L'aumento maggiore si verificherà entro il 2040. Le uscite con una 13esima mensilità AVS sono superiori di quasi lo 0,6 per cento del PIL rispetto alle uscite nello scenario di base senza la suddetta mensilità. Nel 2060 gli oneri supplementari di Confederazione e AVS rispetto allo scenario di base senza 13esima mensilità AVS ammontano a poco più dello 0,6 per cento del PIL, portando la quota di uscite della Confederazione e dell'AVS all'11,2 per cento del PIL. L'aumento complessivo delle uscite da parte delle amministrazioni pubbliche in relazione al PIL superano di un quarto quelle dello scenario di base (20,4 contro 19,8 % del PIL). Le spese aggiuntive interessano soltanto il livello federale, con la Confederazione che si assume direttamente un quinto dell'onere supplementare (+0,13 % del PIL) e l'AVS l'aggravio rimanente (+0,5 % del PIL). Queste proiezioni, effettuate esclusivamente sul versante delle uscite, risaltano la necessità di definire un controfinanziamento al più presto.

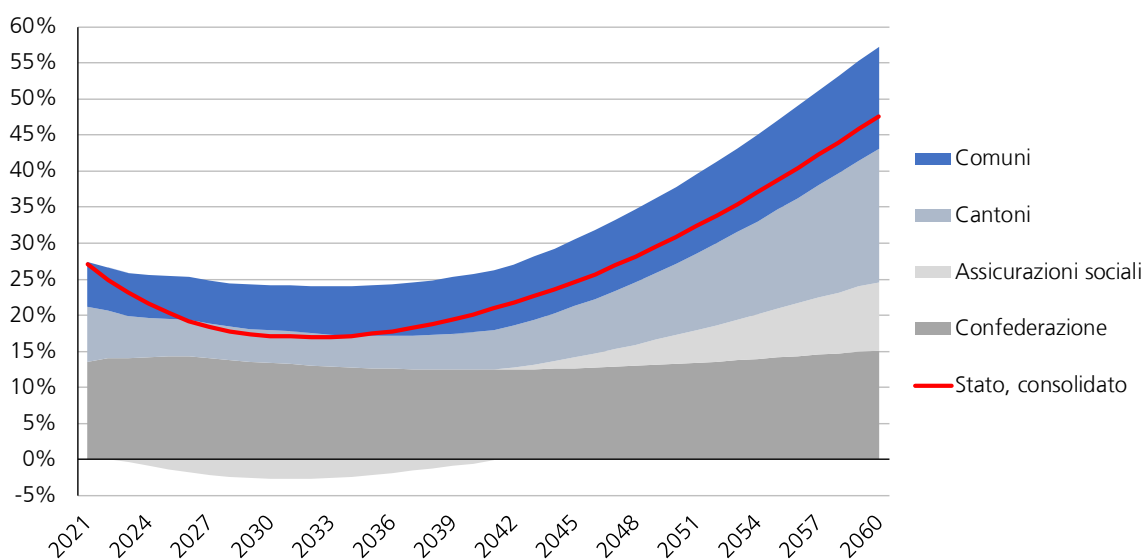
### 2.5.3 Evoluzione del tasso d'indebitamento e della lacuna fiscale

#### Tasso d'indebitamento

L'aumento delle uscite legate all'evoluzione demografica comporta che, in futuro, il vigente diritto alle prestazioni dovrà inevitabilmente essere finanziato aumentando le imposte, i contributi delle assicurazioni sociali oppure adottando misure di risparmio. Se si rinuncia a ripristinare l'equilibrio finanziario tra entrate e uscite, nello scenario di base tra il 2021 e il 2060, il debito lordo delle amministrazioni pubbliche rapportato al PIL (tasso d'indebitamento) aumenterebbe dal 27 per cento circa al 48 per cento (v. grafico 8). Tale andamento si spiega con la progressione delle uscite legate all'evoluzione demografica.

Come menzionato, in linea con la prassi internazionale le entrate sono legate in modo proporzionale allo sviluppo del PIL. Il periodo sino alla fine del PFL (2027) e la distribuzione dell'utile della BNS alla Confederazione e ai Cantoni costituiscono delle eccezioni.

**Grafico 8: Evoluzione del debito per livello statale nello scenario di base (in % del PIL)**



Fonte: AFF

Nota: il tasso d'indebitamento delle amministrazioni pubbliche è corretto per i trasferimenti tra i livelli statali.

Alla luce delle ipotesi sottostanti, il tasso d'indebitamento delle amministrazioni pubbliche calerà inizialmente fino al 2032, scendendo appena al di sotto del 17 per cento del PIL, per poi ricominciare a crescere costantemente. Le ragioni per la riduzione iniziale sono da ricercare nella riforma AVS 21, che porterà a deficit regolari delle assicurazioni sociali solo a partire dal 2032, e nell'evoluzione positiva dell'AI. L'ipotizzato aumento graduale della distribuzione dell'utile della BNS, nel periodo 2024–2032, da 1,3 miliardi di franchi all'anno a 4 miliardi di franchi, avrà un effetto positivo sui Cantoni. Inoltre, il tasso d'indebitamento delle amministrazioni pubbliche trarrà beneficio da una crescita media annuale del PIL nominale, che fino al 2030 sarà superiore alla tendenza a lungo termine. Nel contempo, il tasso d'interesse annuo medio sul debito pubblico si manterrà a livelli relativamente bassi (1,4 %).

**Tabella 5: Debito lordo per livello statale nello scenario di base (in % del PIL)**

Anno	2021		2040		2060	
	Quota	Quota	Differenza rispetto al 2021	Quota	Differenza rispetto al 2021	
Livello statale						
Confederazione	13,5	12,4	-1,10	15,1	+1,56	
Assicurazioni sociali	0,0	-0,6	-0,62	9,5	+9,46	
Cantoni	7,5	5,2	-2,30	18,4	+10,90	
Comuni	6,2	8,0	+1,80	14,3	+8,02	
Stato	27,1	20,1	-6,99	47,5	+20,41	

Fonte: AFF

Nota: il tasso d'indebitamento delle amministrazioni pubbliche è corretto per i trasferimenti tra i livelli statali. Il tasso d'indebitamento dei singoli livelli statali non include il trasferimento tra questi.

In direzione opposta a questo andamento, gli oneri a livello federale aumentano a causa di molteplici sfide sul versante delle uscite durante il periodo del PFL, aumentando il tasso d'indebitamento della Confederazione dal 13,5 al 14,3 per cento tra il 2021 e il 2026. Gli oneri supplementari legati all'evoluzione demografica ed efficaci a lungo termine, sostenuti dalla Confederazione, possono tuttavia essere ampiamente compensati con la distribuzione dell'utile della BNS, la riforma AVS 21, l'AI e una dinamica macroeconomica favorevole nell'arco del periodo di proiezione oltre il 2027. Il tasso d'indebitamento della Confederazione nel 2060 (15,1 %) non si scosterà quindi di molto da quello dell'anno di riferimento (v. tabella 5).

Tuttavia, il livello federale è responsabile anche per le assicurazioni sociali. Nel 2021 le assicurazioni sociali non presentavano debiti lordi significativi.<sup>20</sup> Negli anni successivi, grazie alla riforma AVS 21 e all'evoluzione favorevole dell'AI, le assicurazioni sociali potranno dapprima conseguire eccedenze, che cominceranno però a scemare dal 2030 a seguito del peggioramento della situazione dell'AVS. A partire dal 2033, a causa dell'AVS le assicurazioni sociali registreranno disavanzi, che entro il 2060 si accumuleranno fino a raggiungere un tasso d'indebitamento del 9,5 per cento del PIL.

Anche per i Cantoni, l'aumento della quota delle uscite legate all'evoluzione demografica si rispecchia nell'andamento del tasso d'indebitamento. Infatti, il tasso d'indebitamento dei Cantoni, pari al 7,5 per cento nel 2021, salirà al 18 per cento nel 2060, contrassegnando l'aumento maggiore fra tutti i livelli statali. Tale evoluzione è influenzata in modo determinante dalle uscite per la sanità e per le cure di lunga durata nonché, fino al 2040, dalle uscite per l'educazione.

<sup>20</sup> Poiché, in linea con gli standard internazionali, nelle prospettive a lungo termine si considera come indice il tasso d'indebitamento lordo, nell'analisi non sono presi in esame i patrimoni dei fondi dell'AVS e dell'AI.

Il tasso d'indebitamento dei Comuni aumenta dal 6,2 al 14 per cento. Tale evoluzione è da ricondurre principalmente all'andamento delle uscite per le cure di lunga durata. Fino al 2040 incidono inoltre le crescenti uscite per l'educazione.

### Lacuna fiscale

La lacuna fiscale rispecchia l'evoluzione del tasso d'indebitamento. Questa lacuna indica in che misura dal 2028 saranno necessari risparmi durevoli, aumenti dei contributi o delle imposte, affinché entro il 2060 il tasso d'indebitamento si stabilizzi al livello dell'anno di base 2021. Tale livello decreta la sostenibilità della politica finanziaria. La lacuna fiscale delle amministrazioni pubbliche ammonta quasi allo 0,7 per cento del PIL (circa 5,2 mia. di franchi ai prezzi del 2021, v. tabella 6). Ne consegue che, a causa dell'evoluzione demografica, l'andamento delle finanze pubbliche non può essere ritenuto sostenibile e che sussiste una corrispondente necessità di riforma nell'ambito della politica finanziaria ed economica.

**Tabella 6: Lacuna fiscale nello scenario di base in caso d'inizio del consolidamento nel 2028 (in % del PIL)**

Livello statale	Necessità di consolidamento annuale 2028–2060	
	Tasso d'indebitamento	Livello d'indebitamento
Confederazione	0,05	0,34
Assicurazioni sociali	0,32	0,32
Cantoni	0,35	0,50
Comuni	0,27	0,40
Stato	0,68	1,24

Fonte: AFF

Nota: la lacuna fiscale delle amministrazioni pubbliche è corretta per i trasferimenti tra i livelli statali. La lacuna fiscale dei singoli livelli statali non include il trasferimento tra questi.

Le lacune fiscali delle assicurazioni sociali, dei Cantoni e dei Comuni sono simili, mentre la Confederazione presenta una lacuna fiscale più contenuta. Tuttavia, la Confederazione è competente anche per le assicurazioni sociali, cosicché nel complesso la necessità d'intervento sul piano della politica finanziaria ed economica è superiore a quella dei Cantoni.

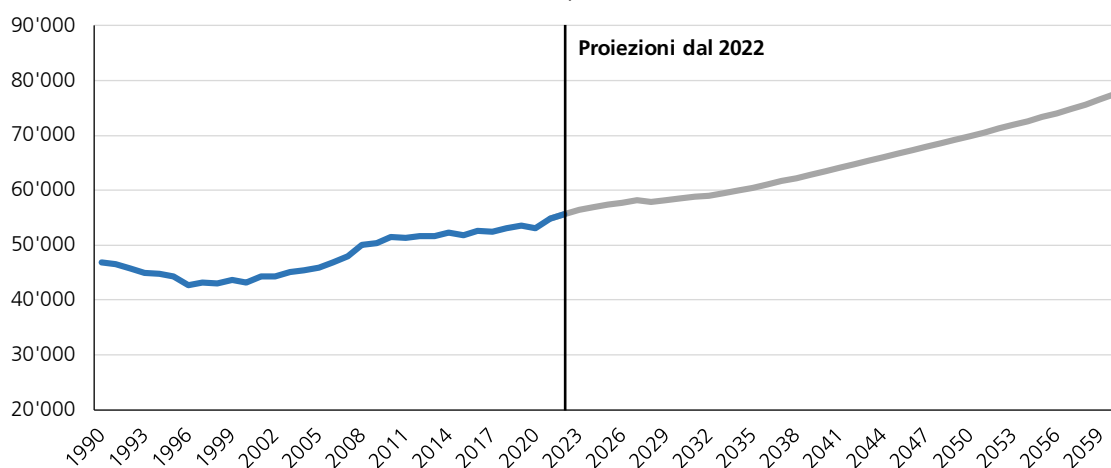
Se il criterio di sostenibilità più rigoroso del freno all'indebitamento, ossia la stabilizzazione del debito in franchi svizzeri al livello dell'anno di base (invece della stabilizzazione del tasso di indebitamento), viene applicato a tutti i livelli statali, questi ultimi presentano una lacuna fiscale più ampia (v. tabella 6), aumentando dallo 0,7 all'1,2 per cento del PIL. La lacuna fiscale delle assicurazioni sociali rimane invariata, poiché esse sono prive di debiti nell'anno di base 2021.

Occorre inoltre osservare che la lacuna fiscale aumenta se l'inizio del consolidamento viene posticipato a dopo il 2028. Per le finanze pubbliche, il differimento dell'inizio del consolidamento implicherebbe dunque una maggiore necessità di correzione annua.

### 2.5.4 Evoluzione del reddito disponibile

Con l'ausilio del reddito pro capite disponibile della popolazione si intende illustrare come e quanto varierebbe mediamente l'onere supplementare per gli abitanti della Svizzera se il tasso d'indebitamento delle amministrazioni pubbliche venisse stabilizzato al livello attuale e le maggiori uscite legate all'evoluzione demografica fossero finanziate in modo esemplare mediante imposte e contributi sociali più elevati. Il reddito pro capite disponibile è indicato come reddito pro capite medio al netto del rincaro dopo la deduzione di imposte, contributi sociali e premi dell'assicurazione malattie obbligatoria.

**Grafico 9: Reddito pro capite disponibile della popolazione nel periodo 1990–2021 e nello scenario di base (in CHF ai prezzi del 2021)**



Fonte: AFF, SECO, UST

Nota: secondo le ipotesi sottostanti, poiché il consolidamento delle finanze pubbliche inizia nel 2028, il reddito pro capite al netto del rincaro tra il 2027 e il 2028 diminuisce in modo repentino.

Malgrado gli oneri supplementari determinati dalla lacuna fiscale, nello scenario di base il reddito disponibile medio aumenta (v. grafico 9). Tale aumento è sostanzialmente influenzato dall'incremento della produttività annua ipotizzata all'1,2 per cento. Secondo lo scenario di base, nel periodo 2021–2060 il reddito disponibile cresce dello 0,9 per cento all'anno. Stando alle proiezioni, il reddito presenta dunque una progressione più rapida rispetto a quello del periodo 1990–2021 (mediamente 0,5 % all'anno). Se si esclude tuttavia la fase di stagnazione degli anni Novanta, la crescita del reddito disponibile nel periodo 2000–2021 (+1,1 %) appare leggermente più elevata di quella dello scenario di base fino al 2060.

Dall'evoluzione del reddito disponibile si desume che la popolazione svizzera, nonostante gli oneri supplementari dovuti all'invecchiamento, sulla base di ipotesi plausibili sull'evoluzione demografica ed economica, vedrà migliorare il proprio livello di benessere. D'altra parte va osservato che questa prospettiva non prende in considerazione altri potenziali oneri finanziari che potrebbero sorgere, ad esempio, a seguito di difficoltà geopolitiche e dei cambiamenti climatici.

### 2.5.5 Analisi di sensitività: migrazione e produttività

Gli scenari alternativi comprendono da un lato due scenari a lungo termine, che prevedono rispettivamente un incremento della produttività più alto (+1,7 %) e uno più basso (+0,7 %) rispetto allo

scenario di base (+1,2 %). Dall'altro si prevedono due scenari nel settore della migrazione, che ipotizzano rispettivamente un'immigrazione netta maggiore («Migrazione alta») e una più minore («Migrazione bassa»).

### Uscite legate all'evoluzione demografica

Dapprima, i risultati degli scenari alternativi vengono esaminati rapportandoli all'incremento della produttività. Mentre un incremento maggiore della produttività (+1,7 %) riduce nel complesso gli oneri supplementari delle finanze pubbliche a seguito dell'invecchiamento, un incremento minore della produttività (+0,7 %) comporterebbe invece un aumento di tali oneri rispetto al PIL (v. tabella 7). I tre livelli statali e le assicurazioni sociali risentirebbero in modo diverso di un'eventuale variazione dell'incremento della produttività ipotizzato.

Per la Confederazione, e per le assicurazioni sociali in particolare, con un aumento della produttività la pressione sulle uscite in rapporto al PIL si allenterà. Questo perché le rendite dell'AVS e dell'AI vengono adeguate in funzione dell'indice misto. Ne consegue che le rendite, nel caso in cui l'evoluzione della popolazione rimanga la stessa dello scenario di base, aumentano in misura inferiore rispetto al PIL.<sup>21</sup>

Al contrario, per i Cantoni un incremento della produttività più elevato comporta maggiori oneri supplementari rispetto allo scenario di base. Ciò è riconducibile alla pressione sulle uscite per la sanità. Sempre secondo le ipotesi sottostanti, la domanda di prestazioni sanitarie (senza le cure di lunga durata) crescerebbe in misura più che proporzionale rispetto al PIL. Vi è inoltre una pressione sui costi dovuta alla prevista carenza di personale qualificato nel settore sanitario, alle tariffe eccessive e a un incremento della produttività più basso in questo settore rispetto al resto dell'economia.

Per i Comuni, le cure di lunga durata assorbono la parte più consistente delle uscite. Le uscite per le cure sono perlopiù imputabili all'invecchiamento. Questo fa sì che, in considerazione dell'incremento della produttività più elevato e della correlata crescita economica

**Tabella 7: Uscite delle amministrazioni pubbliche legate all'evoluzione demografica in rapporto allo scenario di base (in % del PIL)**

Anno	2021		2060			
	Anno di base	Scenario di base	Produttività		Migrazione	
Livello statale	Quota	Quota	+0,5	-0,5	Alta	Bassa
Confederazione	3,9	4,4	-0,10	+0,13	-0,08	+0,10
Assicurazioni sociali	5,4	6,2	-0,35	+0,40	-0,34	+0,42
AVS	4,6	5,6	-0,34	+0,39	-0,32	+0,39
AI	0,8	0,5	-0,01	+0,01	-0,02	+0,03
Cantoni	5,5	6,5	+0,12	-0,10	+0,07	-0,05
Comuni	2,4	2,7	-0,04	+0,04	+0,05	-0,05
Stato	17,2	19,8	-0,37	+0,46	-0,25	+0,37

Fonte: AFF

Nota: se si considerano le prospettive a medio termine della SECO, gli scenari alternativi in relazione alle ipotesi relative all'economia si differenziano rispetto allo scenario di base solo a partire dal 2033. Gli scenari alternativi mostrano differenze rispetto allo scenario di base nel 2060.

<sup>21</sup> L'indice misto è composto del tasso d'inflazione e dell'aumento dei salari nominali nella misura del 50 % ciascuno. Secondo le ipotesi formulate, i salari aumentano in funzione dell'inflazione e dell'incremento della produttività.

Anche un aumento dell'immigrazione netta nel mercato del lavoro ha un impatto complessivamente positivo sulle finanze federali. Per contro, la tendenza opposta graverebbe in misura maggiore le finanze federali, anche se inciderebbe in modo diverso sui livelli statali. Le considerazioni sottostanti si riferiscono allo scenario «Migrazione alta».

In questo scenario la crescita economica maggiore risulta da un'immigrazione netta più elevata, che porta a un incremento della popolazione attiva. Ciò va a vantaggio delle assicurazioni sociali. In tal modo la crescita economica avanza più rapidamente rispetto alla progressione delle rendite dell'AVS e dell'AI. Questo permette alla Confederazione di diminuire i suoi contributi all'AVS e all'AI in proporzione al PIL.

Poiché si trasferiscono in Svizzera soprattutto persone sane in età lavorativa, i Cantoni e i Comuni avranno minori uscite per la sanità e le cure di lunga durata. A ciò si contrappone un onere supplementare derivante dalle crescenti uscite per l'educazione, riconducibili a un maggiore incremento di alunni e studenti rispetto allo scenario di base. Nel complesso risulta quindi un onere supplementare esiguo a carico di Cantoni e Comuni.

### Tasso d'indebitamento

L'andamento delle uscite legate all'evoluzione demografica negli scenari alternativi si riflette anche nella variazione del tasso d'indebitamento. Sia l'incremento della produttività che l'aumento dell'immigrazione netta comportano una riduzione del tasso d'indebitamento delle amministrazioni pubbliche rispetto allo scenario di base (v. tabella 8), mentre gli scenari con un incremento della produttività e una migrazione inferiore comportano un aumento del tasso d'indebitamento.

**Tabella 8: Tasso d'indebitamento in rapporto allo scenario di base** (in % del PIL)

Anno Scenari	2021	2060				
	Anno di base	Scenario di base	Produttività		Migrazione	
	Quota	Quota	+0,5	-0,5	Alta	Bassa
Livello statale						
Confederazione	13,5	15,1	-2,96	+3,59	-1,78	+2,23
Assicurazioni sociali	0,0	9,5	-5,38	+6,58	-10,31	+12,09
Cantoni	7,5	18,4	+0,84	-0,69	+3,35	-3,37
Comuni	6,2	14,3	-1,88	+2,17	+1,43	-1,35
Stato	27,1	47,5	-8,32	+10,32	-0,29	+2,38

Fonte: AFF

Nota: il tasso d'indebitamento delle amministrazioni pubbliche è corretto per i trasferimenti tra i livelli statali. Il tasso d'indebitamento dei singoli livelli statali non include il trasferimento tra questi. Gli scenari alternativi mostrano differenze rispetto allo scenario di base nel 2060.

In caso d'incremento della produttività più elevato, il tasso d'indebitamento delle amministrazioni pubbliche nel 2060 sarà inferiore rispetto allo scenario di base, a causa di uno sgravio per la Confederazione, i Comuni e le assicurazioni sociali.

Al contrario, un'immigrazione netta più elevata riduce il tasso d'indebitamento in misura trascurabile, dal momento che le ripercussioni sulle uscite legate all'evoluzione demografica, della Confederazione e delle assicurazioni sociali da una parte, e dei Cantoni e dei Comuni dall'altra, in gran parte si compensano. I tangibili effetti mitiganti dell'immigrazione netta sulle assicurazioni sociali, soprattutto sull'AVS, trovano conferma anche in un recente studio dell'UFAS.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Cfr. UFAS (2023)

I risultati sul tasso d'indebitamento indicano che la necessità d'intervento nell'ambito della politica finanziaria ed economica diminuisce in caso di crescita economica più sostenuta e aumenta in caso di crescita economica più modesta.

### **2.6 Confronto con le prospettive a lungo termine del 2021 e con studi internazionali**

#### **2.6.1 Confronto con le prospettive a lungo termine del 2021**

Come nel rapporto «Prospettive a lungo termine per le finanze pubbliche in Svizzera 2021», le presenti proiezioni prendono in considerazione le uscite del settore pubblico per la crisi pandemica. Rispetto al precedente rapporto, si tratta di una versione aggiornata dello scenario di riferimento sull'evoluzione demografica dell'UST «A-00-2020» che include gli anni 2020 e 2021. Di conseguenza, nel presente rapporto è stato possibile tener conto delle ripercussioni demografiche della crisi pandemica.

Il presente rapporto include il PFL 2025–2027 della Confederazione ed estende il periodo di proiezione di dieci anni, ossia dal 2050 al 2060. Contrariamente al rapporto del 2021, il presente rapporto si fonda per la prima volta sulle ipotesi macroeconomiche a medio termine formulate dalla SECO fino al 2032. Si parte quindi dal presupposto che l'economia raggiungerà il suo percorso di crescita a lungo termine con un differimento di altri cinque anni. Questo significa che le ripercussioni dei cambiamenti sul lungo periodo, prospettate negli scenari alternativi con l'incremento della produttività e l'immigrazione netta, vengono attenuate.

Le ipotesi macroeconomiche sul lungo periodo relative all'incremento della produttività e all'inflazione, rispettivamente dell'1,2 per cento e dell'1 per cento all'anno, rimangono invariate rispetto al rapporto del 2021. Per quanto riguarda i tassi reali, si ipotizza invece che sul lungo periodo scendano dall'1,6 all'1,4 per cento. L'esperienza ci mostra tuttavia che la variazione dei tassi reali non si ripercuote in maniera significativa sui risultati delle proiezioni. A differenza del rapporto del 2021 si presume che la distribuzione dell'utile della BNS alla Confederazione e ai Cantoni aumenterà gradualmente entro il 2032 fino a raggiungere l'importo di 6 miliardi di franchi. Nel rapporto precedente si partiva dal presupposto che questo importo venisse distribuito lungo l'intero periodo di proiezione (dal 2019 al 2050).

Le presenti proiezioni confermano i risultati del rapporto del 2021, secondo cui la crisi pandemica ha avuto sostanzialmente un influsso temporaneo sulle finanze pubbliche. Come nel rapporto del 2021, la pressione maggiore sul fronte delle uscite delle amministrazioni pubbliche proviene dall'AVS, dalla sanità e dalle cure di lunga durata. Le uscite per l'educazione hanno un ruolo subordinato. Mentre l'evoluzione demografica si ripercuote sulla Confederazione e sulle assicurazioni sociali, in particolare mediante le uscite per l'AVS, i Cantoni sono interessati principalmente dal sistema sanitario. Le cure di lunga durata e l'educazione si ripercuotono essenzialmente sui Comuni.

A prima vista, la lacuna fiscale per le amministrazioni pubbliche appare lievemente inferiore a quella riportata nel rapporto del 2021 (0,7 % contro 0,8 % del PIL). La lacuna fiscale non è tuttavia direttamente comparabile, poiché il periodo di consolidamento ipotizzato nel presente rapporto ha una durata superiore di sette anni, ossia 32 anni (2028–2060). Se il periodo di consolidamento

corrispondesse a quello del rapporto del 2021, vale a dire 25 anni, la lacuna fiscale salirebbe dallo 0,7 allo 0,9 per cento. Rispetto al rapporto del 2021 la lacuna fiscale aumenta quindi di fatto di 0,1 punti percentuali.

La necessità di consolidamento leggermente più superiore si spiega in sostanza con la previsione più pessimistica riguardo all'andamento della distribuzione dell'utile della BNS, che comporta una lacuna fiscale più ampia per i Cantoni. Per contro, la pressione sul fronte delle uscite proveniente dall'AVS si allenta moderatamente, cosicché la lacuna fiscale della Confederazione e quella dei Cantoni si riduce in modo esiguo. La lacuna fiscale dei Comuni rimane praticamente invariata.

### 2.6.2 Confronto con studi internazionali

Tutti i Paesi avanzati sono influenzati dall'evoluzione demografica e hanno – anche se in misura diversa – una popolazione che invecchia. La Commissione europea e vari Paesi redigono regolarmente rapporti che quantificano le ripercussioni dell'evoluzione demografica sulle finanze pubbliche.<sup>23</sup> Il rapporto sull'invecchiamento della Commissione europea, simile al presente rapporto sotto il profilo metodologico, è particolarmente interessante per fare un confronto internazionale con l'andamento delle uscite legate all'evoluzione demografica. Inoltre vengono trattate brevemente le proiezioni dell'OCSE pubblicate nell'ultimo rapporto per la Svizzera.

#### Commissione europea

Il rapporto sull'invecchiamento della Commissione europea («Ageing Report 2024») si presta a un'analisi comparativa tra la prevista evoluzione demografica nell'UE e quella in Svizzera, poiché entrambe presentano una struttura demografica caratterizzata da un forte invecchiamento della popolazione. Nel 2022, il rapporto tra il numero delle persone di oltre 65 anni e il numero delle persone in età lavorativa (quoziente di anzianità) nell'UE e in Svizzera era rispettivamente del 36 e del 32 per cento.<sup>24</sup> Secondo gli scenari demografici, nel 2060 il quoziente di anzianità sarà in media del 58 per cento nell'UE e del 50 per cento in Svizzera. Nel nostro Paese, quindi, l'invecchiamento della popolazione progredisce un po' più lentamente rispetto alla media dell'UE. L'invecchiamento procede a un ritmo analogo in Germania e in Francia, dove il quoziente di anzianità passerà rispettivamente dal 37 e dal 38 per cento del 2022 al 52 e al 55 per cento del 2060. Per contro, in Austria l'invecchiamento della popolazione è più marcato rispetto alla Svizzera. Il quoziente di anzianità austriaco, infatti, cresce dal 32 al 55 per cento nel periodo in esame.

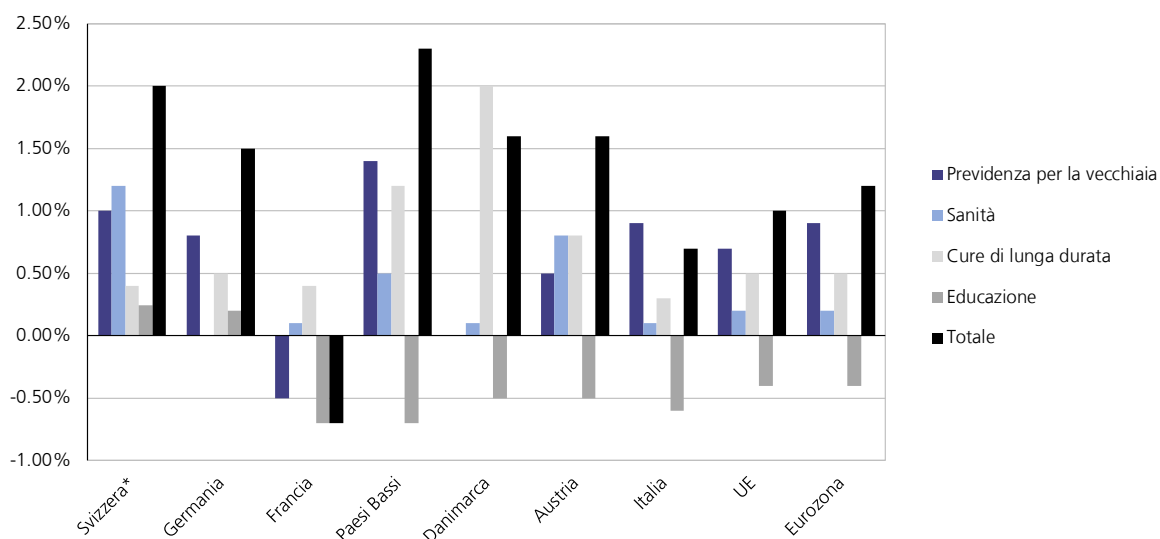
L'incremento del PIL reale a lungo termine è, in media, più basso nell'UE e nell'eurozona rispetto all'incremento ipotizzato in Svizzera. Nel periodo 2022–2070, la Commissione europea prevede per l'UE e l'eurozona un tasso di crescita medio annuo del PIL rispettivamente dell'1,3 e dell'1,2 per cento. Per la Svizzera, nel periodo 2022–2060 il tasso di crescita annuo del PIL è leggermente superiore, ammontando all'1,5 per cento. Per la Germania e la Francia, la Commissione europea prevede un tasso di crescita annuo del PIL reale nettamente inferiore, pari all'1,1 per cento. L'Austria, invece, rientra esattamente nella media dell'UE.

23 Cfr. ad es.: «Ageing Report 2024» (Commissione europea 2024); «The 2023 Long-Term Budget Outlook» del Congresso degli Stati Uniti (Congressional Budget Office 2023); «Fiscal risks and sustainability» dell'Ufficio per la responsabilità di bilancio del Regno Unito (Office for Budget Responsibility 2023); «Langfristige Budgetprognose 2022» del Ministero delle finanze dell'Austria (Bundesministerium für Finanzen 2022)

24 Cfr. Commissione europea (2023) e Commissione europea (2024)



**Grafico 10: Andamento delle uscite legate all'evoluzione demografica nell'UE e in Svizzera dal 2022 al 2045 secondo lo scenario di base (in % del PIL)**



Fonte: Commissione europea (2024), AFF

Nota: Un confronto dei dati fino al 2060 non influirebbe sulla qualità dei risultati.

\* Svizzera: 2021–2045. Per una migliore comparabilità si prende in considerazione l'AOMS perché, a differenza di altri sistemi sanitari europei, essa non fa parte del settore statale. L'assicurazione è infatti offerta da assicuratori privati.

Secondo la Commissione europea, nel periodo 2022–2045 le uscite legate all'evoluzione demografica (previdenza per la vecchiaia, sanità, cure di lunga durata, educazione) nell'UE aumentano dell'1,0 per cento del PIL (v. grafico 10). Nell'eurozona l'aumento è leggermente superiore (+1,2 % del PIL). Tale progressione è attribuibile principalmente a una crescita delle uscite per la previdenza per la vecchiaia e le cure di lunga durata. Questo aumento sul fronte delle uscite viene attenuato, ad eccezione della Germania, dalle uscite per l'educazione. La diminuzione delle uscite per l'educazione nell'UE si spiega con la quota calante di persone nella fascia di età 0–24 anni. Tranne che per l'Austria e i Paesi Bassi, l'aumento delle uscite per la sanità è relativamente esiguo. I Paesi Bassi registrano, in confronto con gli Stati dell'UE considerati nel grafico 10 e la Svizzera (+2,0 % del PIL), l'aumento delle uscite legate all'evoluzione demografica maggiore (+2,3 % del PIL). A parte le uscite per l'educazione, tutti i settori interessati dall'evoluzione demografica aumenteranno in modo considerevole. Al contrario, nel periodo 2022–2045 le uscite legate all'evoluzione demografica per la Francia diminuiranno a causa del previsto calo delle uscite non soltanto per l'educazione, ma anche per la sanità.

Con il 2,0 per cento del PIL, rispetto all'UE la Svizzera registra una progressione relativamente importante delle uscite legate all'evoluzione demografica. Questo risultato è riconducibile, in primis, al previsto aumento delle uscite per la sanità. Nel confronto con gli Stati europei, la Svizzera ha uno dei sistemi sanitari più cari, caratterizzato da una forte dinamica dei costi.<sup>25</sup> Per contro, con l'1,0 per cento del PIL, l'aumento delle uscite per l'assicurazione per la vecchiaia corrisponde pressoché

25 Cfr. Brändle e Colombier (2022)

alla media dell'eurozona (0,9 % del PIL). Con lo 0,4 per cento del PIL, l'aumento delle uscite per le cure di lunga durata è invece leggermente inferiore alla media dell'UE e dell'eurozona (0,5 % del PIL).

A fini comparativi, tuttavia, occorre osservare che i sistemi sanitari degli Stati europei differiscono notevolmente in termini di finanziamento, organizzazione (statale, dei partner tariffali, privata), copertura assicurativa, catalogo di prestazioni e qualità. Anche i sistemi di previdenza della vecchiaia presentano differenze significative sul piano istituzionale, ad esempio in termini di finanziamento, età di pensionamento, struttura ed entità delle prestazioni.

### OCSE

Nel suo ultimo rapporto per la Svizzera, l'OCSE illustra le proiezioni per le uscite legate all'evoluzione demografica dal 2021 al 2060.<sup>26</sup> Secondo lo scenario di base dell'OCSE, per assicurare una politica fiscale sostenibile e stabilizzare il tasso d'indebitamento al livello dell'anno di base, nel 2060 le entrate delle amministrazioni pubbliche dovrebbero superare il livello delle entrate dell'anno di base del 6 per cento del PIL.<sup>27</sup> Tuttavia, le proiezioni del rapporto presente indicano un incremento delle uscite legate all'evoluzione demografica (dal 17,2 al 19,8 % del PIL) e dunque una necessità di aggiustamento nettamente inferiore, pari al 2,6 per cento del PIL nello scenario di base.

I rispettivi risultati si fondano su ipotesi differenti in merito all'evoluzione demografica ed economica. Ad esempio: l'OCSE basa le sue proiezioni sugli scenari demografici dell'ONU, mentre il presente rapporto si attiene agli scenari demografici dell'UST. Infine, la metodologia per allestire le proiezioni dei rapporti è diversa.

## 2.7 Conclusioni

Dall'analisi relativa alle ripercussioni dell'invecchiamento della popolazione sulle finanze pubbliche emerge la necessità d'intervento da parte della politica finanziaria ed economica a livello della Confederazione, comprese le uscite per le assicurazioni sociali, e a livello dei Cantoni. L'invecchiamento della popolazione esige dunque ulteriori riforme dell'AVS a livello federale a partire dalla fine degli anni Venti del Duemila. Alla luce dell'accettazione dell'iniziativa per una 13esima mensilità AVS, il cui controfinanziamento dovrà essere affrontato tempestivamente, il fabbisogno di intervento relativo alla politica finanziaria ed economica è diventato ancor più impellente.

La pressione sul fronte delle uscite per la sanità mette in pericolo in particolare la sostenibilità delle finanze dei Cantoni. Ciò conferma la necessità di riforme volte ad aumentare l'efficienza nel settore della sanità e a migliorare il controllo delle uscite in questo settore. Tali riforme si ripercuoterebbero sia sulle uscite della Confederazione che dei Cantoni.

Il confronto con le proiezioni della Commissione europea mostra inoltre che la crescita delle uscite legate all'evoluzione demografica in Svizzera, superiore alla media dell'UE, si spiega principalmente con la forte dinamica dei costi sanitari (compresa l'AOMS). Far fronte alla sfida demografica sui bilanci pubblici tende ad essere reso più facile da una crescita economica più forte.

---

<sup>26</sup> Cfr. OCSE (2024) e Guillemette e Turner (2023)

<sup>27</sup> Il presente rapporto non espone alcun indicatore direttamente comparabile.

# 3 Ripercussioni delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche

## 3.1 Situazione iniziale

I cambiamenti climatici diventano sempre più evidenti e avanzano più rapidamente di quanto si pensasse in precedenza. Secondo il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico («Intergovernmental Panel on Climate Change», IPCC), il riscaldamento globale è provocato soprattutto dalle emissioni di gas serra prodotte dall'uomo. I cambiamenti climatici non solo causano un aumento costante delle temperature globali, ma danno luogo anche a fenomeni meteorologici estremi sempre più intensi e frequenti, come siccità, alluvioni e tempeste.<sup>28</sup> L'aumento delle temperature e del livello del mare può inoltre cambiare i paesaggi di intere regioni e ripercuotersi negativamente sulla produzione di generi alimentari e sulle condizioni di vita.

Osservazioni regolari e a lungo termine del sistema climatico mostrano che la Svizzera è colpita dai cambiamenti climatici in misura superiore alla media mondiale di 1 grado Celsius.<sup>29</sup> In Svizzera, infatti, tra il periodo di riferimento preindustriale (1871–1900) e gli ultimi anni, la temperatura dell'aria vicina al suolo è aumentata di circa 2,5 gradi Celsius. Il riscaldamento è stato particolarmente pronunciato dagli anni Ottanta, portando alla riduzione del manto nevoso, lo scioglimento dei ghiacciai alpini, precipitazioni più intense e ondate di caldo più frequenti.<sup>30</sup>

La Svizzera ha firmato l'Accordo di Parigi nel 2015, ratificandolo nell'autunno 2017. L'accordo obbliga gli Stati a ridurre le loro emissioni di gas serra in modo da limitare il riscaldamento globale a 2 gradi Celsius rispetto all'era preindustriale, con ambizione di un aumento massimo di 1,5 gradi. Per fornire un contributo al raggiungimento di questo obiettivo, dal 2019 il Consiglio federale ha fissato gli obiettivi di dimezzare le emissioni di gas serra della Svizzera rispetto al 1990 entro il 2030 e di ridurre il saldo netto delle emissioni a zero entro il 2050. Nel 2023 quest'ultimo obiettivo è stato ancorato nella legge sul clima e l'innovazione (LOCli).

I cambiamenti climatici, le misure di protezione del clima che mirano a ridurre le emissioni di gas serra, così come le misure di adeguamento ai cambiamenti climatici possono generare turbolenze macroeconomiche. Per questo motivo alcune autorità di vigilanza e banche centrali hanno iniziato a valutare le possibili conseguenze dei cambiamenti climatici e della politica climatica sulla stabilità economica e finanziaria.<sup>31</sup> Finora, tuttavia, l'attenzione riservata alle ripercussioni che i cambiamenti climatici possono avere sulle finanze pubbliche è stata poca.

Nel rapporto sulle «Prospettive a lungo termine per le finanze pubbliche in Svizzera 2021» è stata effettuata un'analisi qualitativa sui nessi complessi tra cambiamenti climatici e finanze pubbliche.<sup>32</sup> Lo studio pilota alla base del presente capitolo analizza per la prima volta le ripercussioni quantitative delle misure di protezione del clima per il raggiungimento delle emissioni nette pari a zero sulle

28 Per il 2022 sono stati stimati danni causati da fenomeni meteorologici estremi per 270 milioni di dollari statunitensi e sono stati registrati 30 704 decessi. A livello mondiale circa 185 milioni di persone sono state colpite da fenomeni meteorologici estremi (cfr. IPCC, 2023, e OCSE, 2023b).

29 Cfr. NCCS (2023)

30 Cfr. Begert et al. (2019)

31 Cfr. ad es. Banque de France (2020), BCE (2021), Deutsche Bundesbank (2022) e NGFS (2022)

32 La base è costituita da uno studio concettuale dell'AFF in collaborazione con l'OCSE (cfr. Baur et al., 2021, e Baur & Bruchez, 2021).

finanze pubbliche della Svizzera.<sup>33</sup> Mediante proiezioni viene mostrato come la politica climatica modifica la struttura delle entrate e delle uscite pubbliche alla luce delle ipotesi sottostanti e come questo si ripercuoterà sui saldi di bilancio e sui tassi d'indebitamento dei livelli statali e le assicurazioni sociali.

Si tratta di uno studio pilota, in quanto a livello internazionale non esiste ancora un approccio metodologico consolidato per analizzare le ripercussioni della protezione del clima sulle finanze pubbliche nel lungo termine. I costi dei cambiamenti climatici, per esempio i costi diretti dell'aumento della temperatura, dei fenomeni meteorologici estremi e della perdita di biodiversità, così come gli investimenti in misure di adeguamento ai cambiamenti climatici, ad esempio per la gestione dei pericoli naturali o il mantenimento dell'agricoltura, non vengono presi in considerazione nel presente studio a causa delle grandi incertezze e delle lacune nei dati.<sup>34</sup>

Secondo gli studi internazionali dell'IPCC e della rete globale delle banche centrali e delle autorità di vigilanza (Network for Greening the Financial System, NGFS) nel lungo periodo i costi economici delle misure di protezione del clima risulteranno tuttavia notevolmente inferiori rispetto ai costi degli stessi cambiamenti climatici che insorgerebbero se si scegliesse di non intervenire.<sup>35</sup> Le misure di protezione del clima potrebbero contribuire a rispettare l'accordo di Parigi e a limitare il riscaldamento globale. Ciò consentirebbe di evitare importanti danni legati al clima e di ridurre la necessità delle misure di adeguamento.

Il capitolo è strutturato nel come segue. La sezione 3.2 affronta brevemente i costi dei cambiamenti climatici. Questi costi non sono oggetto del presente studio, ma sottolineano i danni climatici che le generazioni future potrebbero subire se non vengono adottate sufficienti misure di protezione del clima. La sezione 3.3 presenta l'approccio metodologico utilizzato per analizzare le ripercussioni delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche, basandosi sullo studio di Ecoplan (2024). La sezione 3.4 si sofferma sui risultati. Nella sezione 3.5 viene effettuato un confronto dei risultati con i recenti studi internazionali comparabili. La sezione 3.6 riporta le conclusioni.

## 3.2 Costi dei cambiamenti climatici

### Risultati selezionati dalla letteratura

I ricercatori concordano nel ritenere che i rischi fisici di cambiamenti climatici incontrollati siano di gran lunga superiori ai costi della protezione del clima. La stima delle ripercussioni ecologiche ed economiche di questi cambiamenti è complessa e caratterizzata da un alto grado di incertezza. Essa è particolarmente impegnativa quando si raggiungono i cosiddetti punti di non ritorno, ossia valori soglia critici nell'ecosistema che, se superati, possono comportare cambiamenti significativi del sistema ecologico. Ne sono esempi il collasso della calotta glaciale della Groenlandia e lo scongela-

<sup>33</sup> Cfr. Ecoplan (2024). Il rapporto viene pubblicato in parallelo come rapporto di base delle prospettive a lungo termine 2024.

<sup>34</sup> Secondo le Prospettive energetiche 2050+, entro il 2050 gli investimenti per il rinnovo, la modernizzazione e la sostituzione di infrastrutture energetiche, edifici, impianti, apparecchi o veicoli esistenti ammontano a circa 1 400 miliardi di franchi. Con l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero entro il 2050, il fabbisogno d'investimento aumenta di 109 miliardi di franchi, rispettivamente dell'8 %. Si presume che tali investimenti saranno sostenuti principalmente dalle imprese svizzere (cfr. DATEC, 2022a).

<sup>35</sup> Cfr. IPCC (2022) e NGFS (2022)

mento del permafrost artico, che possono accelerare il ritmo dei cambiamenti climatici e aumentare l'intensità dei fenomeni meteorologici estremi, ad esempio alluvioni più frequenti ed intense.

Le ripercussioni dei cambiamenti climatici sul sistema ecologico si tramutano anche in ripercussioni di tipo economico. Uno studio del Fondo monetario internazionale (FMI) stima che un aumento della temperatura di circa 3 gradi Celsius entro il 2100 rispetto al 2020 comporterebbe una diminuzione globale del PIL pro capite del 7 per cento nel 2100.<sup>36</sup> Secondo la NGFS, un tale aumento potrebbe addirittura causare un crollo del PIL fino al 20 per cento nel 2100, se si considerano sia i rischi cronici (aumento della temperatura) che acuti (fenomeni meteorologici estremi). Uno studio di Oxford Economics stima invece che un riscaldamento di 2,2 gradi Celsius e i fenomeni meteorologici estremi che ne derivano potrebbero causare un calo globale del PIL pari al 20 per cento già entro il 2050.<sup>37</sup> A titolo di paragone il crollo del PIL globale e di quello svizzero durante la crisi pandemica ammontava a circa il 3 per cento.<sup>38</sup>

Questi risultati mostrano chiaramente che i cambiamenti climatici causeranno costi ingenti per l'economia nazionale, ma la portata è affetta da grande incertezza e dipende da varie ipotesi.

Secondo la Commissione europea, l'impatto dei cambiamenti climatici sull'economia potrebbe essere osservato già nei prossimi anni attraverso un aumento dei tassi d'indebitamento dei Paesi dell'UE. Secondo le stime più recenti effettuate nel quadro di un'analisi di stress test, eventi meteorologici estremi sempre più intensi e frequenti comporterebbero, tra il 2024 e il 2032, un aumento del tasso d'indebitamento di Italia, Austria e Germania da 1 a 3 punti percentuali. Altri Paesi, tra cui Spagna, Repubblica Ceca e Grecia saranno ancora più esposti ai costi dei cambiamenti climatici.<sup>39</sup>

Secondo le proiezioni più recenti della NGFS, il costo delle misure di protezione del clima volte a raggiungere l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero entro il 2050 comporterebbe una riduzione del PIL globale pari al 2 per cento circa. Ciononostante, anche se le emissioni nette nel 2050 fossero pari a zero, i cambiamenti climatici comporterebbero una riduzione del PIL globale del 6 per cento.<sup>40</sup> Un ampliamento tempestivo delle misure di protezione del clima è dunque auspicabile dal punto di vista economico. In aggiunta, uno studio dell'OCSE ha stimato che nel 2050 l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero comporterebbe una riduzione media del 3,7 per cento del PIL nei Paesi dell'OCSE. Ciò rispetto a uno scenario in cui le misure di protezione del clima non vengono inasprite conformemente all'obiettivo di riduzione delle emissioni. Tuttavia, anche in questo studio si fa astrazione dai costi economici dei cambiamenti climatici stessi e dalle misure di adeguamento. Sempre secondo lo studio dell'OCSE, nel 2050 in Svizzera il PIL diminuirebbe di circa il 2,5 per cento a causa delle misure di protezione del clima.<sup>41</sup> In un altro studio, l'OCSE ha inoltre stimato che l'obiettivo climatico dell'UE «Fit-for-55», in base al quale entro il 2030 le emissioni devono essere ridotte di almeno il 55 per cento rispetto al 1990, comporterà perdite del PIL nell'EU pari a circa l'1 per cento nel 2030.<sup>42</sup>

---

36 Cfr. Kahn et al. (2019)

37 Cfr. Kiehl & Winter (2022) e Fuje et al. (2023)

38 Cfr. Banca mondiale (2023) e SECO (2023)

39 Cfr. Gagliardi et al. (2022)

40 Cfr. NGFS (2023)

41 Cfr. OCSE (2023c)

42 Cfr. OCSE (2023a)

Nel rapporto concernente la strategia climatica a lungo termine 2050 del Consiglio federale, secondo degli studi scientifici in Svizzera i cambiamenti climatici incontrollati comporterebbero un calo del livello del PIL pari fino al 4 per cento nel 2050.<sup>43</sup> Se invece si riuscisse a ridurre le emissioni globali tramite misure di protezione del clima e a limitare l'aumento della temperatura a 1,5 gradi Celsius nel lungo periodo, nel 2050 i costi dei cambiamenti climatici ammonterebbero soltanto a 1,5 per cento del livello del PIL. Ciò significa per il 2050 risparmi di 20–30 miliardi ai prezzi del 2022.

Uno studio del Politecnico federale di Losanna stima inoltre che a causa dei cambiamenti climatici in Svizzera il consumo privato potrebbe diminuire dello 0,37–1,37 per cento nel 2060.<sup>44</sup> Ciò risulta dalle elevate temperature in estate che causano una maggiore mortalità e una minore produttività del lavoro. Tuttavia l'analisi rileva soltanto una parte dei costi climatici. Ad esempio, non è stato possibile tenere conto delle conseguenze dei cambiamenti climatici sul commercio internazionale. Un calo della domanda di beni d'esportazione svizzeri dovuto a danni climatici all'estero potrebbe inasprire le ripercussioni negative sull'economia svizzera perché i Paesi partner possono permettersi meno beni svizzeri. Inoltre, i cambiamenti climatici potrebbero anche comportare un aumento della migrazione verso la Svizzera, cosa che a sua volta avrebbe conseguenze sull'economia nazionale. La Svizzera sarà dunque esposta anche agli effetti indiretti dei cambiamenti climatici.

Tuttavia, nel complesso va notato che in un confronto internazionale le economie nazionali avanzate come la Svizzera saranno meno colpite dai cambiamenti climatici rispetto ai Paesi in via di sviluppo e situati nei pressi dell'equatore.<sup>45</sup>

#### **I costi dei cambiamenti climatici non vengono considerati**

I costi legati ai cambiamenti climatici, spesso indicati anche come ripercussioni fisiche, come i costi dell'aumento delle temperature, dei fenomeni meteorologici estremi e della perdita di biodiversità, non sono inclusi in questo studio.

Motivo principale per la mancata inclusione è che la pertinente base di dati è ancora insufficiente. Inoltre, l'inclusione dei costi dei cambiamenti climatici renderebbe l'analisi sensibilmente più complessa. Ciò metterebbe in secondo piano le ripercussioni della politica climatica sulle finanze pubbliche. Un altro motivo è che i costi dei cambiamenti climatici, e dunque i benefici tratti dalle misure di protezione del clima, potrebbero registrare un'impennata in particolare a lungo termine. Pertanto, un arco di tempo fino al 2060 sarebbe meno significativo, in quanto catturerebbe prevalentemente i costi della politica climatica e non il beneficio di quest'ultima.

I costi dei cambiamenti climatici e delle misure di adeguamento in Svizzera saranno verosimilmente esaminati nel quadro del programma di ricerca «NCCS-Impacts» della rete della Confederazione per i servizi climatici (National Centre for Climate Services, NCCS) entro il 2025. L'obiettivo è fornire una panoramica sistematica sulle ripercussioni dei cambiamenti climatici in Svizzera e mostrare le sfide principali che ne derivano per l'ambiente, l'economia e la società.

---

43 Cfr. Consiglio federale (2021)

44 Cfr. Vöhringer et al. (2019)

45 Cfr. Guo et al. (2021), Fuje et al. (2023) e Notre Dame Global Adaptation Initiative (2023)

È opportuno notare che l'inclusione dei costi dei cambiamenti climatici relativizzerebbe i risultati relativi alle ripercussioni delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche nel presente rapporto. Le spese sostenute oggi per l'ampliamento delle misure di protezione del clima per il raggiungimento dell'obiettivo delle emissioni nette pari a zero ridurranno i futuri costi dovuti ai danni climatici e all'adattamento agli stessi. Poiché i costi della politica climatica molto probabilmente sono inferiori ai costi dei cambiamenti climatici stessi anche in Svizzera, la crescita economica e la relativa evoluzione delle finanze pubbliche potrebbero essere più positive se l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero viene raggiunto entro il 2050 che se non l'obiettivo non viene raggiunto. Questo perché i costi dei cambiamenti climatici in un mondo in cui l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero non viene raggiunto sarebbero sensibilmente superiori.<sup>46</sup>

### **3.3 Modellazione delle ripercussioni delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche**

La metodologia si basa su uno studio condotto da Ecoplan (2024) relativo alle ripercussioni del raggiungimento delle emissioni nette pari a zero sulle finanze pubbliche nel lungo periodo. Le ipotesi attingono principalmente ai risultati delle Prospettive energetiche 2050+, allestite su mandato dell'Ufficio federale dell'energia (UFE).<sup>47</sup>

Nell'analisi delle ripercussioni delle misure di protezione del clima, gli sviluppi macroeconomici e i dati della statistica finanziaria dell'AFF posti alla base sono sostanzialmente uguali a quelli dell'analisi dell'invecchiamento demografico nel capitolo precedente. Come descritto nelle sezioni seguenti, le analisi tuttavia si distinguono in relazione alla metodologia e al grado di incertezza, che è maggiore nell'ambito climatico. In particolare, nell'analisi delle ripercussioni delle misure di protezione del clima vengono esaminati scenari con cambiamenti politici, mentre l'analisi dell'invecchiamento demografico si fonda sull'ipotesi del proseguimento della politica attuale («no policy change»). Inoltre, le ripercussioni delle misure di protezione del clima vengono analizzate nel dettaglio sul versante delle entrate e delle uscite, mentre nel capitolo precedente l'accento è posto sul versante delle uscite. La conseguenza di questa e altre differenze è che i risultati delle due analisi non sono direttamente comparabili.

#### **3.3.1 Delimitazione delle entrate e delle uscite interessate dalla protezione del clima**

Le conseguenze delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche sono complesse, siccome esse si ripercuotono sia direttamente che indirettamente sulle entrate e sulle uscite dei tre livelli statali e delle assicurazioni sociali.

Le ripercussioni dirette comprendono ad esempio il calo delle entrate dall'imposta sugli oli minerali e dalla tassa sul CO<sub>2</sub> applicata ai combustibili, nonché spese per il Programma Edifici di Confederazione e Cantoni. Tra le ripercussioni indirette si annoverano, ad esempio le entrate dell'imposta federale diretta e dall'IVA, o le uscite per la sicurezza sociale, come i contributi federali alle assicurazioni sociali e la riduzione individuale dei premi (RIP) sull'assicurazione malattie obbligatoria. Questi parametri sono influenzati dalle variazioni nell'andamento macroeconomico a seguito delle misure di protezione del clima ipotizzate, in particolare la crescita ridotta del PIL, dei consumi o dei salari.

<sup>46</sup> Cfr. IPCC (2022) e NGFS (2022)

<sup>47</sup> Cfr. DATEC (2022a&b)

La tabella 9 fornisce una panoramica sulle voci delle entrate e delle uscite direttamente e indirettamente interessate.

**Tabella 9: Panoramica sulle voci delle entrate e delle uscite interessate**  
**Parte A: Incidenza sulle entrate**

Entrate	Dirette	Indirette	Fattore d'influenza	Incidenza	Fonte
<b>Finanze e imposte</b>					
a) Imposte dirette di persone fisiche		X	78 % reddito da lavoro 22 % reddito da capitale	Conf, Ca, Co	MEQ
b) Imposte dirette di persone giuridiche		X	PIL	Conf, Ca, Co	MEQ
c) Imposte sulla sostanza		X	Reddito da capitale	Ca, Co	MEQ
d) Deduzioni fiscali per misure di efficienza energetica		X	Investimenti supplementari in risanamenti di edifici e aliquota marginale d'imposta	Conf, Ca, Co	MSE
e) Imposta sul valore aggiunto		X	Consumo	Conf	MEQ
f) Imposta sui veicoli a motore	X		Composizione parco veicoli	Ca	MSE
g) Imposta sui veicoli a motore per i veicoli elettrici	X		Imposizione equivalente dei veicoli elettrici (compensazione diminuzione delle entrate dell'imposta sui veicoli a motore)	Ca	compensazione matematica
h) Imposta e supplemento fiscale sugli oli minerali gravante i carburanti	X		Consumo benzina/diesel	Conf	MSE
i) Imposta oli minerali su combustibili	X		Consumo prodotti petroliferi (escl. carburanti fossili)	Conf	MSE
j) Tassa sui veicoli elettrici (tassa sostitutiva all'imposta sugli oli minerali)	X		Imposizione equivalente dei veicoli elettrici (tassa dipendente dal veicolo-chilometro)	Conf	MSE
k) Tassa sul traffico pesante TTPCP	X		Chilometri percorsi con autoveicoli pesanti alimentati da combustibili fossili, tenendo conto delle classi di emissione	Conf	MSE
l) Tassa sostitutiva per la perdita della TTPCP sui veicoli elettrici	X		Imposizione dei veicoli elettrici (aliquota TTPCP ridotta per veicoli elettrici)	Conf	MSE
m) Tassa sul CO <sub>2</sub> applicata ai combustibili	X		Emissioni di CO <sub>2</sub> da combustibili soggetti moltiplicati per la tassa sul CO <sub>2</sub>	Conf	MSE, MEQ
n) Tassa sul CO <sub>2</sub> applicata ai carburanti	X		Emissioni di CO <sub>2</sub> da carburanti soggetti moltiplicati per la tassa sul CO <sub>2</sub>	Conf	MSE, MEQ
o) Contributi salariali AVS e AI		X	Livello salariale	AS	MEQ
<b>Protezione dell'ambiente e assetto del territorio</b>					
o) Entrate provenienti dalla vendita all'asta dei diritti di emissione (SSQE)	X		Diritti di emissione venduti all'asta moltiplicati per il prezzo del CO <sub>2</sub>	Conf	MEQ e ipotesi Ecoplan



**Parte B: Incidenza sulle uscite**

Uscite	Dirette	Indirette	Fattore d'influenza	Incidenza	Fonte
<b>Voci trasversali</b>					
a) Uscite per il personale		X	Livello salariale	Conf, Ca, Co, AS	MEQ
b) Edifici	X		Costi supplementari misure energetiche negli edifici	Conf, Ca, Co, AS	MSE
c) Prestazioni preliminari		X	Prezzi all'ingrosso (incl. livello salariale)	Conf, Ca, Co	MEQ
<b>Sicurezza sociale</b>					
d) Rendite AVS		X	Indice misto	AS	MEQ
e) Rendite AI		X	Indice misto	AS	MEQ
f) PC per l'AVS		X	Indice misto	Ca, Co	MEQ
g) PC per l'AI		X	Indice misto	Ca, Co	MEQ
h) Aiuto sociale		X	Indice misto	Ca, Co	MEQ
i) Riduzione individuale dei premi		X	Indice misto	Conf, Ca, Co	MEQ
<b>Protezione dell'ambiente e assetto del territorio</b>					
j) Tecnologie a emissioni negative (NET)	X		Prezzo e quantità delle NET acquistate all'estero	Conf	MSE
<b>Finanze e imposte</b>					
k) Interessi su debiti		X	Deficit primario supplementare, tasso d'interesse	Conf, Ca, Co, AS	MEQ

Fonte: Ecoplan (2024)

Aiuto alla lettura dell'esempio delle uscite per il personale della riga a) nella parte B: le uscite per il personale dipendono indirettamente dalle misure di protezione del clima. Le misure di protezione del clima causano una variazione del livello salariale, che porta a una modifica delle uscite per il personale. L'impatto della politica climatica sul livello salariale viene calcolata tramite un modello di equilibrio generale computabile (MEQ). Le variazioni dovute al clima nelle uscite per il personale riguardano la Confederazione (Conf), i Cantoni (Ca), i Comuni (Co) e le assicurazioni sociali (AS). MSE: modelli relativi ai sistemi energetici.

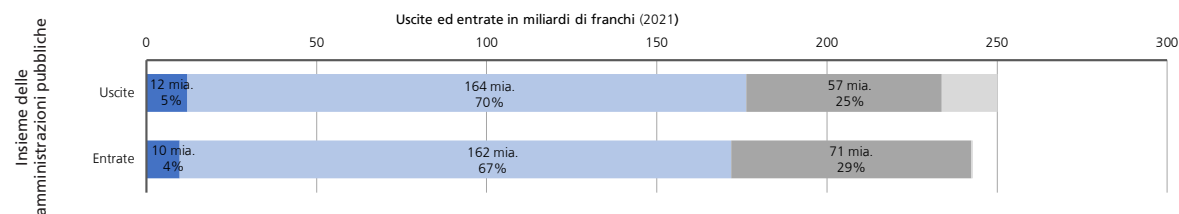
Un esempio per una voce di entrata direttamente interessata dalla protezione del clima è la tassa sul CO<sub>2</sub> applicata ai combustibili (v. parte A, riga m). Queste entrate federali vengono calcolate tramite l'importo della tassa per tonnellata di emissioni di CO<sub>2</sub> e il volume di emissioni di CO<sub>2</sub> da combustibili assoggettati. Le entrate di Confederazione, Cantoni e Comuni dalle imposte dirette delle persone fisiche sono invece influenzate indirettamente dalle misure di protezione del clima a seguito di cambiamenti nel reddito da lavoro e nel reddito da capitale. Poiché il reddito da lavoro incide maggiormente sulle imposte dirette delle persone fisiche, il suo influsso sul gettito fiscale è ponderato maggiormente (circa 3/4 rispetto a 1/4 per il reddito da capitale). I cambiamenti nel reddito da lavoro e nel reddito da capitale derivano dal modello di equilibrio generale computabile (MEQ) (v. sottosezione 3.3.3).

Sul versante delle uscite, i costi supplementari di interventi edilizi di natura energetica sono direttamente influenzati dalle misure di protezione del clima, ad esempio in caso di inasprimento degli standard d'emissione nel settore edilizio. Per contro, le ripercussioni delle misure di protezione del clima incidono indirettamente sul livello salariale nelle uscite per il personale di Confederazione, Cantoni e Comuni.

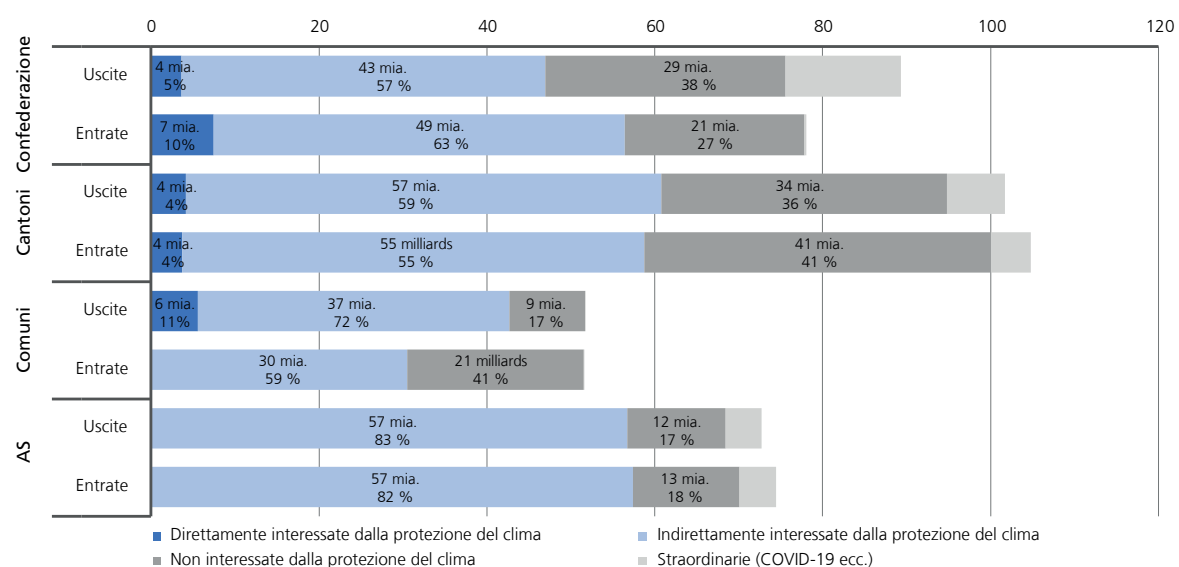
Sulla base dei dati della statistica finanziaria dell'AFF, il grafico 11 presenta le quote delle uscite e delle entrate interessate dalla protezione del clima per l'insieme delle amministrazioni pubbliche, i tre livelli statali e le assicurazioni sociali, in miliardi di franchi per il 2021. Si tiene conto delle entrate e delle uscite interessate sia direttamente che indirettamente.

**Grafico 11: Entrate e uscite interessate dalla protezione del clima (2021, in mia. CHF)**

**Parte A: Insieme delle amministrazioni pubbliche**



**Parte B: Livelli statali e assicurazioni sociali**



Fonte: Ecoplan (2024)

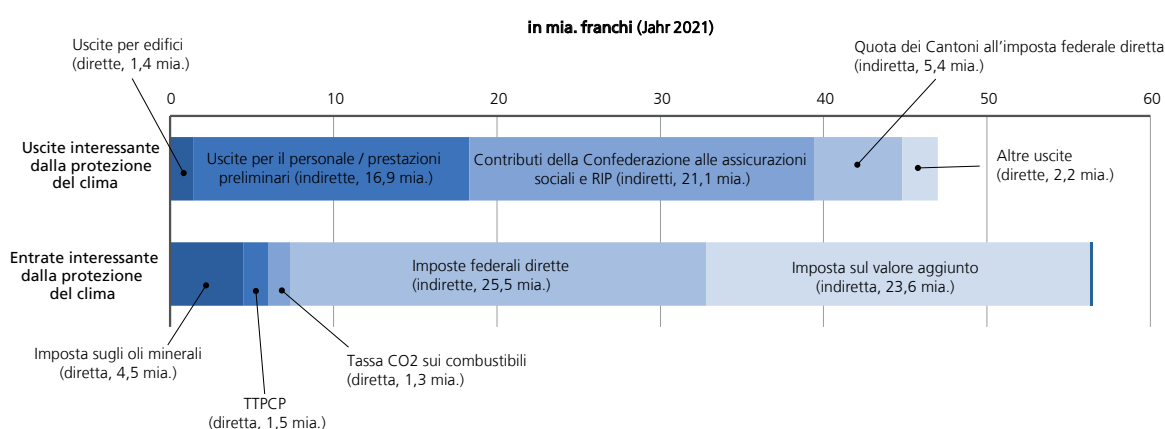
Nota: le percentuali si riferiscono al totale delle uscite e delle entrate ordinarie. AS: assicurazioni sociali.

La parte A fornisce una panoramica dell’impatto sull’insieme delle amministrazioni pubbliche, mostrando che secondo le ipotesi sottostanti il 75 per cento delle uscite ordinarie e il 71 per cento delle entrate ordinarie sono potenzialmente interessate dalle misure di protezione del clima. Sono interessate in modo indiretto circa 164 miliardi delle uscite e 162 miliardi delle entrate, mentre sono interessate direttamente 12 miliardi delle uscite e 10 miliardi delle entrate. Sull’insieme dei livelli statali, le uscite e le entrate potenzialmente influenzate dalla politica climatica rappresentano circa il 24 e il 23 per cento del PIL, di cui 1,7 e 1,3 per cento sono direttamente interessate.

La parte B suddivide l’impatto delle entrate e uscite pubbliche in base ai singoli livelli statali e alle assicurazioni sociali. Si nota che la Confederazione è particolarmente esposta. Questo anche per via del gettito elevato derivante dall’imposta sugli oli minerali, dalla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e dalla tassa sul CO<sub>2</sub>. Anche le assicurazioni sociali sono particolarmente colpite, in quanto le misure di protezione del clima comportano cambiamenti nella crescita del reddito da lavoro e influiscono così indirettamente sulle entrate e sulle uscite di AVS e AI. Pure le entrate di Cantoni e Comuni sono colpite dalle misure di protezione del clima. Ciò è riconducibile al fatto che le entrate di determinate imposte e tributi sono distribuite sui diversi livelli statali attraverso trasferimenti. La Confederazione, ad esempio, trasferisce una parte delle entrate provenienti dall’imposta sugli oli minerali e della TTPCP (direttamente interessate) e dell’imposta federale diretta (indirettamente interessata) ai Cantoni.

Sul versante delle uscite, il forte impatto indiretto è riconducibile anche al fatto che tutti i livelli statali sono toccati dalle uscite per la sicurezza sociale a seconda dei cambiamenti dei salari. Ad esempio, se la crescita dei salari diminuisce a causa delle misure di protezione del clima, si riduce anche la crescita dei contributi alle assicurazioni sociali. Questi meccanismi vengono mostrati in modo esemplare presso la Confederazione, le cui uscite ed entrate interessate sono suddivise in maniera più dettagliata nel grafico 12.

**Grafico 12: Suddivisione delle entrate e delle uscite della Confederazione interessate dalla protezione del clima (2021, in mia. CHF)**



Fonte: Ecoplan (2024)

Nota: le altre uscite direttamente interessate dalle misure di protezione del clima sono la redistribuzione della tassa sul CO2 sui combustibili e le quote di entrate dei Cantoni all'imposta sugli oli minerali e alla TTPCP.

Se ne deduce che la maggior parte delle uscite interessate dalle misure di protezione del clima è data dai contributi della Confederazione all'AVS e all'AI, le prestazioni complementari (PC) e la RIP come pure il trasferimento delle entrate dall'imposta federale diretta ai Cantoni. Incidono anche le uscite per il personale e le prestazioni preliminari e le uscite per edifici. Sul versante delle entrate sono il sopraccitato gettito dell'imposta sugli oli minerali e della TTPCP come pure della tassa sul CO2 sui combustibili ad essere responsabili per l'impatto diretto. Vi si aggiungono le entrate dall'imposta federale diretta e dall'IVA, indirettamente interessate dalle misure di protezione del clima e che costituiscono i due terzi delle entrate federali pubbliche.

Infine, il grafico 11 mostra che circa un quarto delle entrate e delle uscite ordinarie dell'insieme delle amministrazioni pubbliche non è interessato dalle misure di protezione del clima. Vi rientrano, ad esempio, le uscite per formazione, cultura, sport, tempo libero e sanità. È importante notare che diversi studi hanno mostrato che i cambiamenti climatici hanno un effetto perlopiù negativo sulla sanità, ad esempio a causa di ondate di calore e la qualità dell'acqua e delle derrate alimentari in caso di aumento della temperatura media, che comporta un aumento delle uscite pubbliche per la sanità.<sup>48</sup> Tuttavia non ci sono tuttora indicazioni che l'ampliamento delle misure di protezione del clima abbia ripercussioni dirette o indirette sulla sanità.

48 Cfr. ad es. OMC (2021) e IPCC (2022)

### 3.3.2 Proiezioni

Partendo dalle delimitazioni effettuate nel 2021, le singole voci delle entrate e delle uscite di Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali vengono proiettate fino al 2060. Si suppone che le entrate e le uscite non interessate dalla protezione del clima crescano con il tasso di crescita del PIL in uno scenario di riferimento in cui viene perseguita la politica attuale («no policy change»). Nello scenario di riferimento, l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero entro il 2050 non viene raggiunto (v. grafico 13).

Diversamente dall'analisi riguardante l'invecchiamento demografico, che si fonda sull'ipotesi del «no policy change», le proiezioni delle entrate e delle uscite interessate dalla protezione del clima vengono effettuate nell'ambito di quattro diversi scenari di politica (1–4). Questi scenari politici sono caratterizzati da una diversa ponderazione di tasse d'incentivazione, standard di emissione e sussidi. Questi scenari sono stati concepiti in modo da raggiungere l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero entro il 2050. La tabella 10 offre una panoramica sulle misure di protezione del clima adottate nello scenario di riferimento e negli scenari politici.

**Tabella 10: Panoramica dello scenario di riferimento e degli scenari politici**

Scenari politici per raggiungere l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero entro il 2050					
Fonte di emissioni	Scenario di riferimento	Scenario politico 1	Scenario politico 2	Scenario politico 3	Scenario politico 4
Industrie a elevata intensità	Sistema di scambio delle quote di emissioni (collegato a SSQE dell'UE)				
Combustibili fossili (ad es. olio da riscaldamento, gas naturale)	Tassa sul CO <sub>2</sub> (96 fr./t CO <sub>2</sub> )	Tassa sul CO <sub>2</sub> (96 fino a max 500 fr./t CO <sub>2</sub> )		a) Standard d'emissione b) Tassa sul CO <sub>2</sub> (120 fr./t CO <sub>2</sub> )	a) Standards d'emissione b) Tassa sul CO <sub>2</sub> (120 fr./t CO <sub>2</sub> ) c) Sussidi LOCLi della Confederazione
Carburanti fossili (ad es. benzina, diesel)	Nessuna regolamentazione	Emissionsstandards	Tassa sul CO <sub>2</sub> (0 fino a max 400 fr./t CO <sub>2</sub> )	Standard d'emissione	
Produzione di energia elettrica	Nessuna regolamentazione	Quote minime per la produzione tramite energie rinnovabili determinate da fattori esogeni			
Altro (agricoltura, rifiuti e processi industriali)	Nessuna regolamentazione	Utilizzo di cattura e stoccaggio di CO <sub>2</sub> (CCS) e tecnologie a emissioni negative (NET). Finanziamento a carico di chi ha provocato i costi			Utilizzo di CCS e NET. Finanziamento NET tramite sussidi federali
Tasse sostitutive	Tasse sostitutive per compensare l'imposta sugli oli minerali (incl. supplemento) e TTPCP (dal 2030) e le imposte sui veicoli a motore (dal 2028)				

Fonte: rappresentazione basata su EcoPlan (2024)

Nota: l'importo della tassa sul CO<sub>2</sub> applicata ai combustibili di 96 franchi per tonnellata di CO<sub>2</sub> nell'anno di base è stato ripreso dalle Prospettive energetiche 2050+. Questo valore è inferiore ai 120 franchi per tonnellata di CO<sub>2</sub> introdotti dal 2022. Questa differenza significa che i risultati negativi basati sui modelli per l'evoluzione delle entrate pubbliche negli scenari politici possono essere osservati come limite superiore rispetto allo scenario di riferimento, a parità di ipotesi. Le entrate dalla tassa sul CO<sub>2</sub> applicata ai combustibili sono ridistribuite in ragione di 2/3 alla popolazione e all'economia, mentre 1/3 è utilizzato per il Programma Edifici di Confederazione e Cantoni. Si è rinunciato a tenere conto anche del Fondo per le tecnologie. Anche le entrate dalla tassa sul CO<sub>2</sub> sui carburanti vengono ridistribuite in ragione di 2/3 alla popolazione e all'economia e 1/3 è utilizzato sotto forma di sussidi per forme di mobilità prive di emissioni («Programma di mobilità»). I produttori di energia elettrica sono tenuti a produrre una quantità minima di elettricità rinnovabile conformemente alle Prospettive energetiche 2050+. Cfr. EcoPlan (2024) per informazioni supplementari sugli scenari.

Per stimare le ripercussioni delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche, si comparano le proiezioni sull'evoluzione delle entrate e delle uscite degli scenari politici con quelle dello scenario di riferimento per i tre livelli statali e per le assicurazioni sociali. Le differenze nell'evoluzione delle finanze pubbliche tra scenari rappresentano le variabili principali dell'analisi.

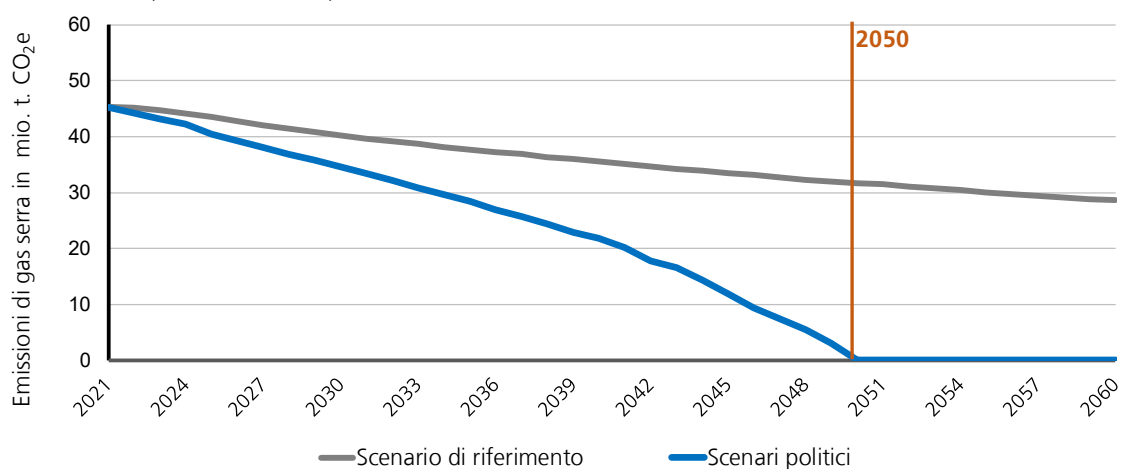
Come anche nell'analisi dell'invecchiamento demografico, l'interpretazione dei risultati relativi alle ripercussioni delle misure di protezione del clima poggia su formulazioni ipotetiche «se-allora» che non forniscono informazioni su come si configurerà esattamente il futuro. Si parte inoltre dal presupposto che le disposizioni di politica fiscale, compreso il freno all'indebitamento della Confederazione, non siano vincolanti. Ciò per sottolineare quanto il raggiungimento delle emissioni nette pari a zero comporti una necessità d'intervento nella politica finanziaria ed economica. I risultati devono essere interpretati con cautela a causa delle incertezze sull'evoluzione futura della politica climatica e del carattere pilota del presente studio.

Per mantenere la complessità dello studio pilota entro limiti gestibili, l'approccio «ceteris paribus» scelto nel capitolo presente non tiene conto degli oneri supplementari legati all'invecchiamento demografico sulle finanze pubbliche. L'inclusione di tali oneri avrebbe comunque influito soltanto in maniera marginale sui risultati delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche. Questo perché l'evoluzione demografica non è in gran parte influenzata dalle misure di protezione del clima ipotizzate per raggiungere le emissioni nette pari a zero e quindi è simile negli scenari politici e nello scenario di riferimento.<sup>49</sup>

### Scenario di riferimento

Lo scenario di riferimento è uno scenario di proseguimento della politica attuale («no policy change») in cui, sulla base delle Prospettive energetiche 2050+, vengono mantenute tutte le misure e gli strumenti di politica energetica e climatica poste in vigore fino alla fine del 2018. Poiché gli obiettivi climatici non vengono raggiunti nello scenario di riferimento, quest'ultimo non è quindi compatibile con l'Accordo di Parigi del 2015 e non è un'alternativa equivalente agli scenari politici. Lo scenario di riferimento serve soltanto a titolo di paragone, in quanto consente di rappresentare le ripercussioni sulle finanze pubbliche delle misure di protezione del clima.

**Grafico 13: Andamento delle emissioni negli scenari politici e nello scenario di riferimento**  
(in mio. t. CO<sub>2</sub>e)



Fonte: rappresentazione basata su Ecoplan (2024) e DATEC (2022a)

Nello scenario di riferimento si parte dal presupposto che le industrie a elevata intensità energetica siano soggette al sistema di scambio di quote di emissioni (SSQE) della Svizzera (che è collegato

49 Cfr. OCSE (2023c)

all'SSQE, rispettivamente «ETS», dell'UE). La tassa sul CO<sub>2</sub> applicata ai combustibili fossili (ad es. olio da riscaldamento e gas naturale) resterà invariata fino al 2050. In questo scenario, non ha luogo alcun inasprimento della regolamentazione in materia di consumo dei carburanti di origine fossile (come benzina e gasolio), della produzione di energia elettrica e altre emissioni, principalmente nell'agricoltura, nell'incenerimento di rifiuti e nella produzione di cemento.

#### Scenari politici

L'analisi dell'impatto delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche pone al centro uno scenario nel quale gli strumenti esistenti della politica energetica e climatica della Svizzera vengono portati avanti e rafforzati al fine di raggiungere l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero entro il 2050 (scenario politico 1).

Come anche nello scenario di riferimento, in questo scenario le industrie a elevata intensità energetica sono soggette al sistema di scambio di quote di emissioni (SSQE). Inoltre, la tassa sul CO<sub>2</sub> applicata ai combustibili fossili viene gradualmente innalzata fino a raggiungere 500 franchi per tonnellata di emissioni CO<sub>2</sub> nel 2050. I carburanti di origine fossile sono soggetti a standard d'emissione, concepiti nell'ottica di azzerare le emissioni nel settore dei trasporti entro il 2050.

La diffusione dei veicoli elettrici causa un calo delle entrate dell'imposta sugli oli minerali, del supplemento fiscale sugli oli minerali, della TTPCP e della tassa sui veicoli a motore. Questa diminuzione delle entrate presso Confederazione e Cantoni è prevedibile soprattutto negli scenari politici. Poiché queste imposte nel settore dei trasporti costituiscono gli strumenti principali di finanziamento per l'infrastruttura del settore, vengono ad esempio già esaminate delle tasse per i veicoli elettrici sostitutive all'imposta sugli oli minerali.<sup>50</sup> Benché queste tasse sostitutive non siano ancora definitive, è probabile che vengano introdotte in futuro. Nel quadro del presente studio, quindi, si ipotizza l'introduzione di tre tasse sostitutive sia nello scenario di riferimento che negli scenari politici.

L'imposta sugli oli minerali viene mantenuta. Tuttavia, dal 2030 verrà introdotta una tassa supplementare sui veicoli elettrici e su veicoli con sistemi di propulsione alternativa. Si tratta di una tassa basata sul chilometraggio pari a circa 5 centesimi al chilometro per le automobili e 22 centesimi al chilometro per gli autoveicoli pesanti.<sup>51</sup> La TTPCP esistente viene mantenuta, ma l'esenzione degli autocarri a propulsione alternativa viene soppressa nel 2030. Gli autocarri a propulsione alternativa verranno tassati a una tariffa più bassa conformemente ai loro costi esterni inferiori (1,85 cts. per 1000 km rispetto ai 2,28 cts. per 1000 km per un autocarro Euro 6). Infine, per le imposte sui veicoli a motore si ipotizza che a partire dal 2028 i Cantoni adeguino le loro aliquote d'imposta in modo da evitare delle perdite fiscali.

Per le emissioni difficili da ridurre, per esempio nell'agricoltura, nell'incenerimento di rifiuti e nella produzione di cemento, viene ipotizzato l'utilizzo della cattura e stoccaggio di CO<sub>2</sub> («Carbon Capture and Storage», CCS) e delle tecnologie a emissioni negative («Negative Emissions Technologies», NET). Secondo il principio di causalità, queste tecnologie sono finanziate dall'economia

<sup>50</sup> Cfr. DATEC (2022c)

<sup>51</sup> Dal 1° gennaio 2021 l'imposta sugli oli minerali sulla benzina ammonta a 45,30 centesimi al litro più un supplemento di 31,52 centesimi al litro. Sul diesel essa ammonta a 48,11 centesimi al litro più un supplemento di 31,46 centesimi al litro (cfr. DATEC, 2022c).

privata.<sup>52</sup> Per quanto riguarda la produzione di energia elettrica si ipotizzano quote minime, determinate da fattori esogeni, per la produzione di elettricità da fonti di energia rinnovabile.

Gli altri tre scenari politici si distinguono dallo scenario politico 1 come esposto in seguito. Lo scenario 2 pone maggiore enfasi sulle tasse d'incentivazione e introduce una tassa sul CO<sub>2</sub> al posto degli standard d'emissione per i carburanti di origine fossile. Lo scenario 3 pone invece maggiore enfasi sugli standard d'emissione, che vengono introdotti anche per i combustibili fossili. In questo scenario la tassa sul CO<sub>2</sub> rimane invariata fino al 2050.

Lo scenario politico 4 – che è stato concepito per il presente rapporto – pone maggiore enfasi sui sussidi. In questo scenario si parte dal presupposto che nei prossimi anni nel settore dei combustibili di origine fossile vengano impiegati sussidi federali secondo la LOCl e che le NET acquistate all'estero siano finanziate dalla Confederazione.

#### **3.3.3 Modelli alla base dell'analisi**

Per analizzare le ripercussioni delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche, per il presente studio è stato approntato un modello «budget impact». A tal fine si è fatto ricorso ai risultati delle analisi macroeconomiche (modello di equilibrio generale computabile) e tecniche (modelli relativi ai sistemi energetici) delle Prospettive energetiche 2050+.<sup>53</sup>

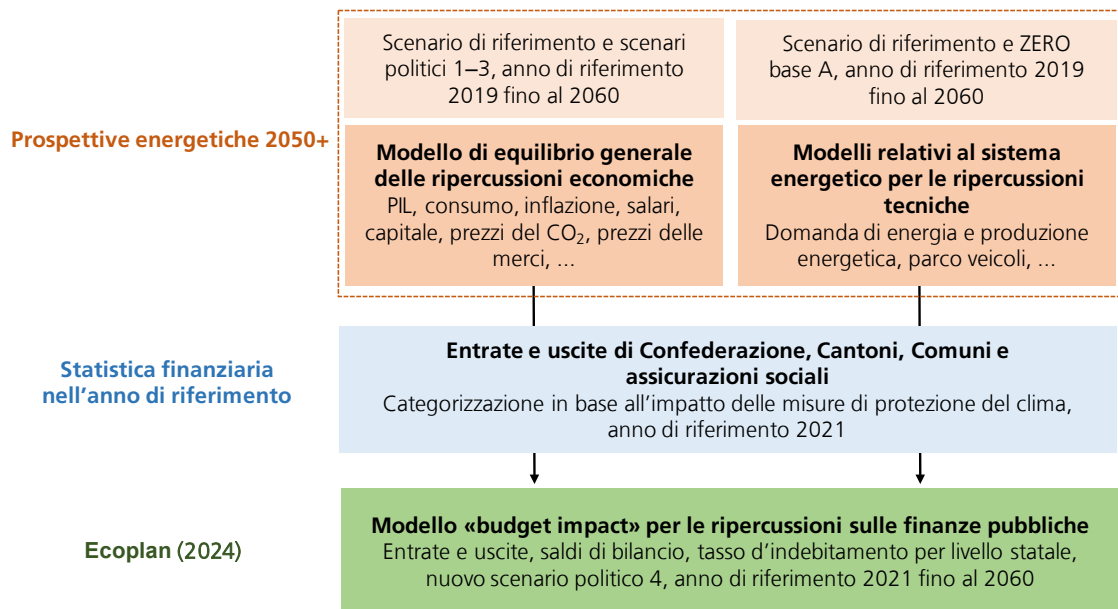
Per una migliore conciliabilità con la base dei dati per le finanze pubbliche, i risultati della modellazione economica sono stati adeguati all'anno di base 2021 e all'evoluzione del quadro delle prospettive a lungo termine. Inoltre, per alcuni aspetti come il design di possibili tasse sostitutive o per il portafoglio immobiliare sono state utilizzate informazioni supplementari da altri studi e pubblicazioni. Il grafico 14 fornisce una panoramica schematica delle fonti dei dati e delle fasi di elaborazione per l'analisi delle ripercussioni delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche.

---

<sup>52</sup> La pianificazione attuale prevede che in Svizzera nel 2050 ogni anno dovranno essere catturate e stoccate circa 7 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> (CCS). Uno studio ha calcolato che dal 2028 al 2050 i costi del sistema CCS ammonteranno dai 11,2 ai 21,4 miliardi di franchi. Questi costi includono gli investimenti necessari nell'infrastruttura e i costi di esercizio correnti (cfr. UFC e dena, 2023).

<sup>53</sup> Cfr. DATEC (2022a, 2022b)

**Grafico 14: Panoramica sulle fasi di elaborazione per il modello «budget impact»**



Fonte: rappresentazione basata su Ecoplan (2024)

### Modelli relativi ai sistemi energetici (MSE)

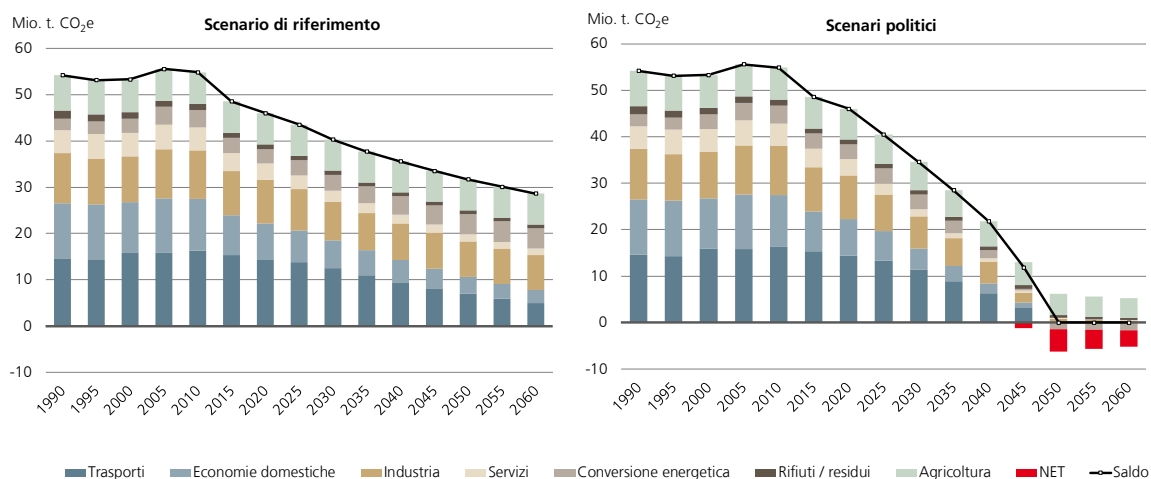
I modelli relativi ai sistemi energetici utilizzano modelli energetici analitici parziali e specifici per settore per analizzare come si può raggiungere l'obiettivo delle emissioni pari a zero entro il 2050 (approccio «bottom up»), garantendo nel contempo l'approvvigionamento energetico. Sono stati analizzati diversi scenari per la trasformazione del sistema energetico. Il presente studio si fonda sulla variante di base (base ZERO, variante A). Questa variante appare favorevole in termini di efficienza dei costi e un'elevata accettazione sociale. Sono stati considerati anche aspetti della sicurezza dell'approvvigionamento energetico e della solidità del raggiungimento dell'obiettivo.

I risultati dei modelli relativi ai sistemi energetici mostrano che la riduzione delle emissioni di gas serra al fine di realizzare l'obiettivo di un saldo netto pari a zero entro il 2050 è possibile con le tecnologie oggi conosciute, ma che la necessità di azione è alta. Il grafico 15 mostra come negli scenari politici dal 2021 le emissioni equivalenti di CO<sub>2</sub> pari a circa 45 milioni di tonnellate scendono allo zero netto entro il 2050. Il settore dei trasporti, le economie domestiche e il settore dei servizi (in particolare edifici abitativi e del settore terziario) saranno interamente decarbonizzati entro il 2050. Con una quota di 31 per cento, 25 per cento e 20 per cento al totale delle emissioni nel 2021, questi settori sono gli emittenti maggiori in Svizzera. Le altre emissioni di gas serra, difficilmente riducibili o non riducibili, – in particolare nell'agricoltura e nell'industria – vengono compensate tramite le NET. L'utilizzo di CCS è invece necessario negli impianti d'incenerimento dei rifiuti e nei cementifici.

Nello scenario di riferimento, che non prevede un ampliamento delle misure di protezione del clima, nel 2050 ci saranno ancora circa 30 milioni di tonnellate equivalenti di CO<sub>2</sub>, ossia un terzo in meno rispetto al 2021.



**Grafico 15: Percorso di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> in base ai settori nello scenario di riferimento e negli scenari politici (in mio. t. CO<sub>2</sub>e)**



Fonte: modelli relativi ai sistemi energetici delle Prospettive energetiche 2050+ (Ecoplan, 2022; 2024)

### Modello di equilibrio generale computabile (MEQ)

Le ripercussioni del raggiungimento dell'obiettivo delle emissioni nette pari a zero sull'economia nazionale, compresi il benessere sociale, il prodotto interno lordo (PIL), il commercio estero e altri parametri macroeconomici sono state analizzate tramite un modello di equilibrio macroeconomico per più Paesi (approccio «top down» con un «computable general equilibrium model», CGE).<sup>54</sup> La trasformazione del sistema energetico, calcolata nello scenario ZERO base A dei modelli relativi ai sistemi energetici, è stata specificata, tra le altre cose, sotto forma di emissioni di gas serra da raggiungere, portafogli tecnologici e potenziali di energia rinnovabile disponibili nel modello di equilibrio.

Le ripercussioni della trasformazione del sistema energetico sull'economia nazionale e il raggiungimento dell'obiettivo delle emissioni nette pari a zero sono stati analizzati per diversi scenari politici stilizzati (1–3). Si è ipotizzato inoltre che l'Accordo di Parigi venga attuato non soltanto dalla Svizzera, ma dall'intera comunità degli Stati.

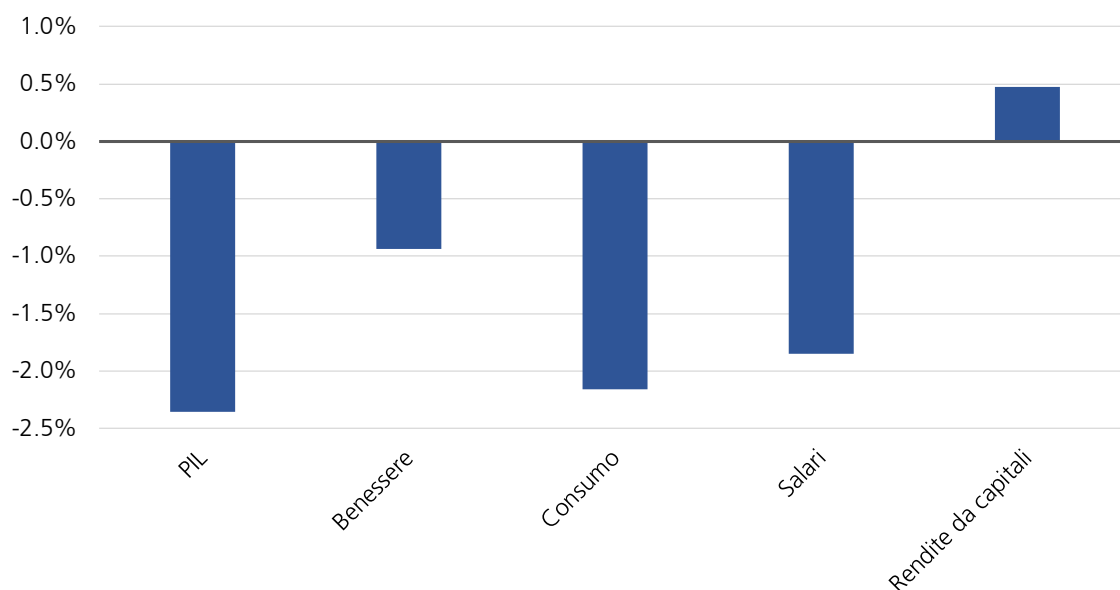
I risultati del modello di equilibrio mostrano che le misure di protezione del clima hanno un influsso negativo sulla crescita del benessere sociale e del PIL (v. grafico 16). Gli effetti negativi sull'economia nazionale sono percepibili, ma tuttavia moderati. Nel 2050, nello scenario politico 1, il livello di PIL pro capite e quello del benessere sociale sono inferiori rispettivamente di circa 2,4 per cento e 1,4 per cento ai valori del PIL e il benessere sociale nello scenario di riferimento. La differenza nel livello del PIL rimane stabile fino al 2060, mentre l'effetto sul benessere sociale diminuisce leggermente, poiché, dopo il raggiungimento dell'obiettivo delle emissioni nette pari a zero, il consumo privato dello scenario politico si avvicina al livello dello scenario di riferimento. Tuttavia, nello scenario politico le persone dispongono di più tempo libero e lavorano di meno, il che si ripercuote sul livello del PIL.

<sup>54</sup> Il concetto di benessere sociale utilizzato include le possibilità di consumo e il tempo libero della popolazione della Svizzera (cfr. DATEC, 2022b).

È importante tenere presente che i costi dei cambiamenti climatici non sono stati presi in considerazione. Con una certa probabilità essi sarebbero più elevati nello scenario di riferimento che negli scenari politici e quindi relativizzerebbero i costi delle misure di protezione del clima.

Il grafico 16 mostra inoltre che i costi supplementari della trasformazione del sistema energetico vengono trasferiti sui prezzi dei fattori, quindi sui salari e sui rendimenti del capitale. Il fattore lavoro reagisce in maniera meno flessibile rispetto al fattore capitale, relativamente mobile. Ne consegue che la trasformazione del sistema energetico grava il fattore lavoro in misura maggiore. Quindi, i salari diminuiscono più delle rendite di capitale della Svizzera, che addirittura aumentano – in termini relativi – negli anni successivi. Rispetto allo scenario di riferimento, l'insieme degli investimenti è scarsamente influenzato dalla trasformazione del sistema energetico perché, da un lato la crescita economica leggermente inferiore esplica su di loro un effetto negativo e, dall'altro la decarbonizzazione dell'economia (e successivamente l'impiego di CCS e NET) richiede nuovi investimenti.

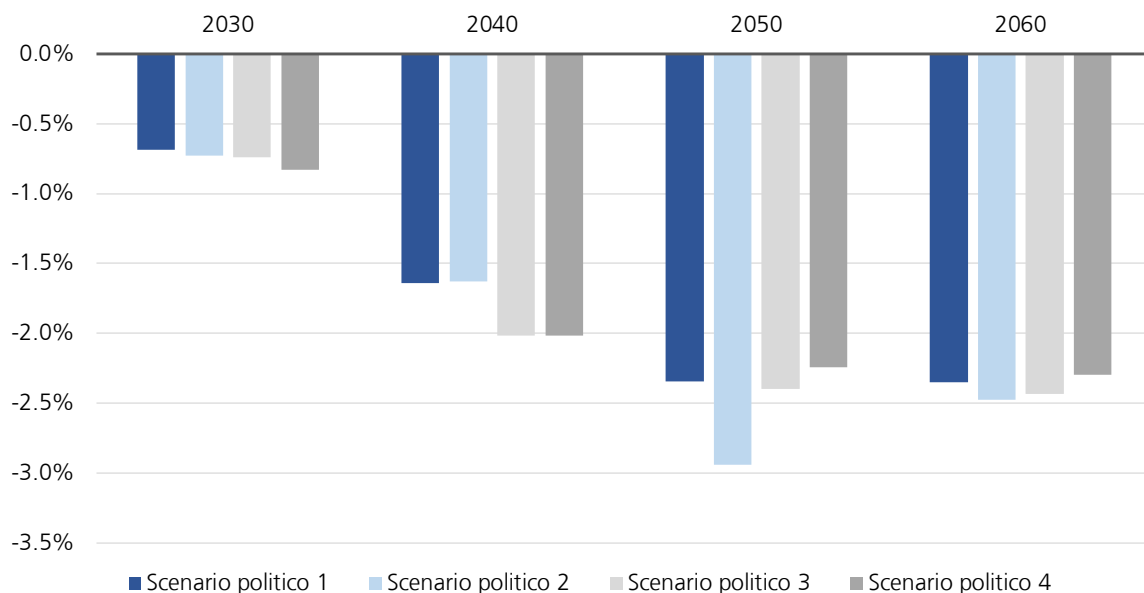
**Grafico 16: Ripercussioni delle misure di protezione del clima nello scenario politico 1 sugli indicatori macroeconomici rispetto allo scenario di riferimento (2060, effetti di livello in %)**



Fonte: rappresentazione basata su Ecoplan (2024)

Se si paragonano le ripercussioni della protezione del clima sul PIL tra gli scenari politici non risultano delle differenze importanti (v. grafico 17). Inoltre, secondo le Prospettive energetiche 2050+ dal punto di vista del benessere sociale lo scenario politico 2 con le misure basate principalmente sul mercato (aumento della tassa sul CO<sub>2</sub> su carburanti e combustibili fossili) nel 2050 offre l'insieme di strumenti più efficiente. Dall'altra parte, il PIL subisce gli effetti più negativi in questo scenario politico. Le differenze del PIL e del benessere sociale tra i vari scenari politici (rispetto allo scenario di riferimento) tornano ad allinearsi nel 2060, una volta raggiunto l'obiettivo del saldo pari a zero.

Tra il 2050 e il 2060 gli scenari politici 3 e 4, ossia un insieme di strumenti che si basa maggiormente sugli standard d'emissione o sui sussidi hanno ripercussioni equiparabili allo scenario politico 1 sul PIL (v. grafico 17).

**Grafico 17: Ripercussioni delle misure di protezione del clima negli scenari politici 1–4 sul PIL rispetto allo scenario di riferimento (effetti di livello in %)**

Fonte: rappresentazione basata su Ecoplan (2024)

### 3.3.4 Limiti metodologici

Come già descritto in precedenza, il presente studio non può tenere conto dei costi dei cambiamenti climatici a causa delle basi di dati ancora insufficienti. In questo studio è probabile che i costi degli stessi cambiamenti climatici relativizzerebbero le ripercussioni delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche. Questo perché soprattutto nello scenario di riferimento sorgerebbero ingenti costi per l'economia (ad es. dovuti ad eventi meteorologici estremi), che secondo diversi studi internazionali sarebbero di gran lunga superiori ai costi per le misure di protezione del clima.

Inoltre, c'è forte incertezza attorno al percorso di riduzione dei gas serra fino al 2050, che nelle Prospettive energetiche 2050+ è frutto di svariate ipotesi. Se, ad esempio, venisse ipotizzato un percorso più ambizioso nella riduzione delle emissioni, potrebbero risultare effetti diversi sulle finanze pubbliche. In questo contesto, la direzione del cambiamento che ne risulterebbe non è chiara a priori. Da un lato, un obiettivo climatico ambizioso potrebbe comportare ripercussioni negative più forti sull'evoluzione macroeconomica, seguite da perdite fiscali maggiori. Dall'altro, un siffatto obiettivo potrebbe anche comportare un'impennata della tassa sul CO<sub>2</sub>. In tal modo le entrate delle amministrazioni pubbliche registrerebbero un aumento almeno temporaneo, perché il valore più elevato della tassa verrebbe applicato in un momento con elevate emissioni di CO<sub>2</sub>. Per la Svizzera non è possibile tuttora prevedere quale dei due effetti sia dominante in un dato momento. Tuttavia, primi studi internazionali mostrano che generalmente un'attuazione ritardata delle misure di protezione del clima è legata a costi più elevati per l'economia.<sup>55</sup> Cambiamenti simili potrebbero verificarsi se il percorso di riduzione dei gas serra ipotizzato dovesse cambiare a causa di eventi come pandemie, guerre oppure o progressi tecnologici importanti.

<sup>55</sup> Cfr. Stern (2007), OBR (2021) e NGFS (2022)

Quando si interpretano i risultati occorre tenere presente che anche i risultati delle Prospettive energetiche 2050+ sono essi stessi il frutto di stime modellistiche. Le incertezze presenti nelle Prospettive energetiche 2050+ sono quindi implicitamente contenute anche nel presente studio.

Sulla base delle Prospettive energetiche 2050+, nello scenario di riferimento vengono mantenute tutte le misure e gli strumenti di politica energetica e climatica poste in vigore fino alla fine del 2018. Di conseguenza alcuni strumenti non sono più aggiornati. Ciò influisce sulle differenze nell'evoluzione delle finanze pubbliche tra gli scenari politici e lo scenario di riferimento, alcune delle quali potrebbero essere sovrastimate.

#### **3.4 Risultati**

Nei prossimi decenni, l'ampliamento delle misure di protezione del clima per il raggiungimento dell'obiettivo delle emissioni nette pari a zero graverà – direttamente o indirettamente – sulla struttura delle finanze pubbliche. In seguito viene mostrato come evolverebbero le entrate e le uscite interessate dalla protezione del clima, i saldi di bilancio e il tasso d'indebitamento negli scenari politici rispetto a quello di riferimento.

##### **3.4.1 Evoluzione delle entrate e delle uscite legate alla protezione del clima**

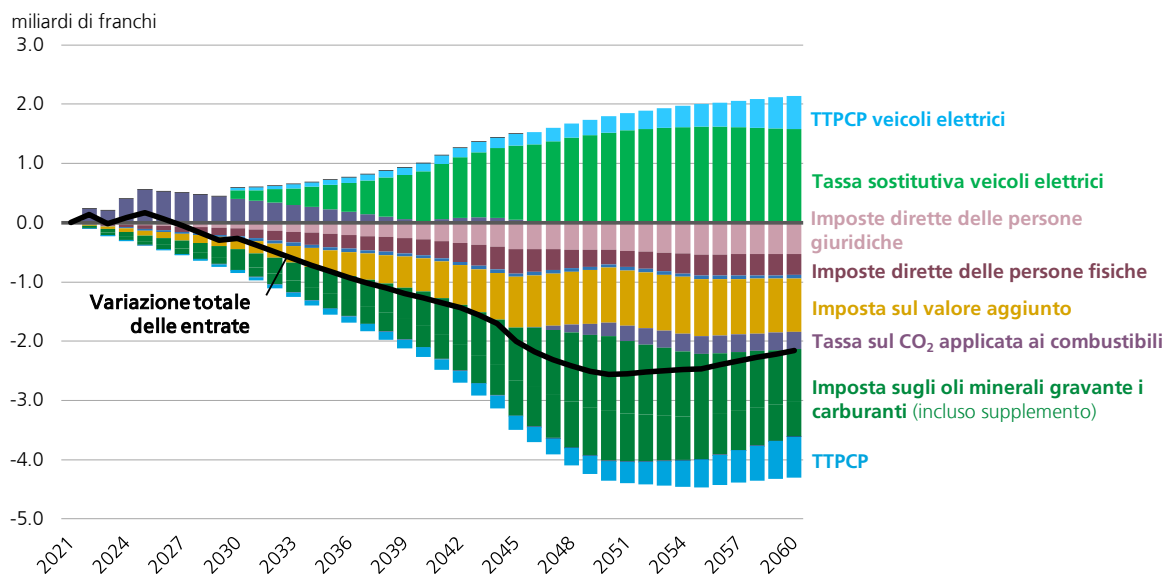
Sulla base delle delimitazioni effettuate nel 2021 (v. grafico. 11), vengono formulate proiezioni riguardanti le singole voci delle entrate e delle uscite di Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali fino al 2060.

##### **Confederazione**

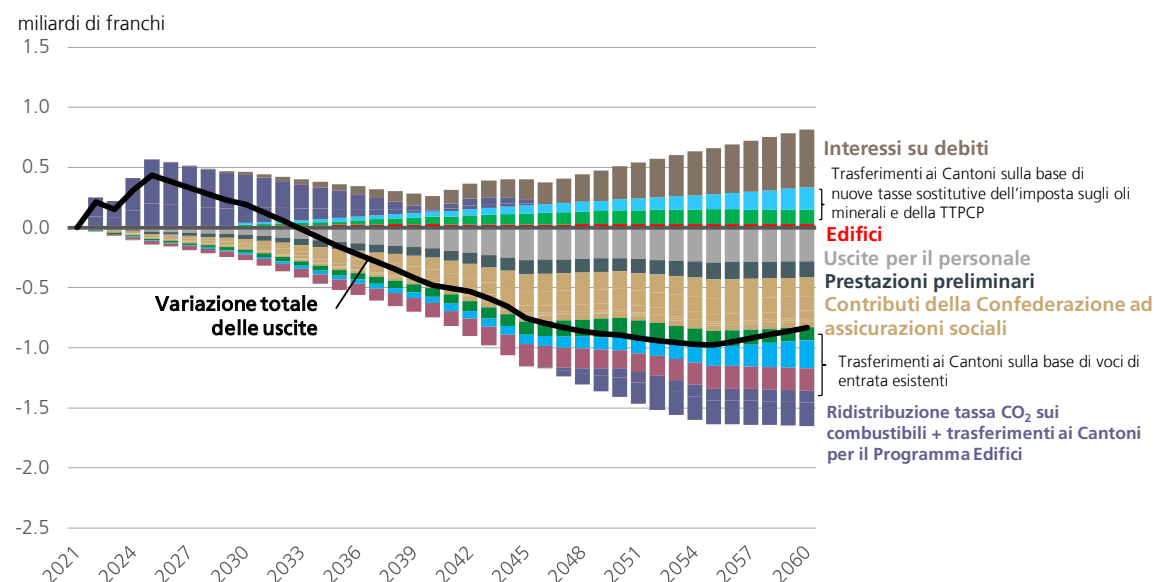
Il grafico 18 mostra in che modo le misure di protezione del clima si ripercuotono sulle entrate e le uscite della Confederazione. La parte A illustra l'evoluzione delle entrate e la parte B l'evoluzione delle uscite per il periodo 2021–2060 ai prezzi del 2021. Le linee nere mostrano l'evoluzione delle entrate e delle uscite complessive. Dall'andamento si evince che le misure di protezione del clima comportano minori entrate e minori uscite per la Confederazione rispetto allo scenario di riferimento: le entrate risultano nettamente inferiori (ca. -2,2 mia. di CHF nel 2060) rispetto alle uscite (ca. -0,9 mia. di CHF nel 2060).

**Grafico 18: Ripercussioni delle misure di protezione del clima nello scenario politico 1 sulle entrate e sulle uscite della Confederazione rispetto allo scenario di riferimento (in mia. CHF ai prezzi del 2021)**

**Parte A: Evoluzione delle entrate**



**Parte B: Evoluzione delle uscite**



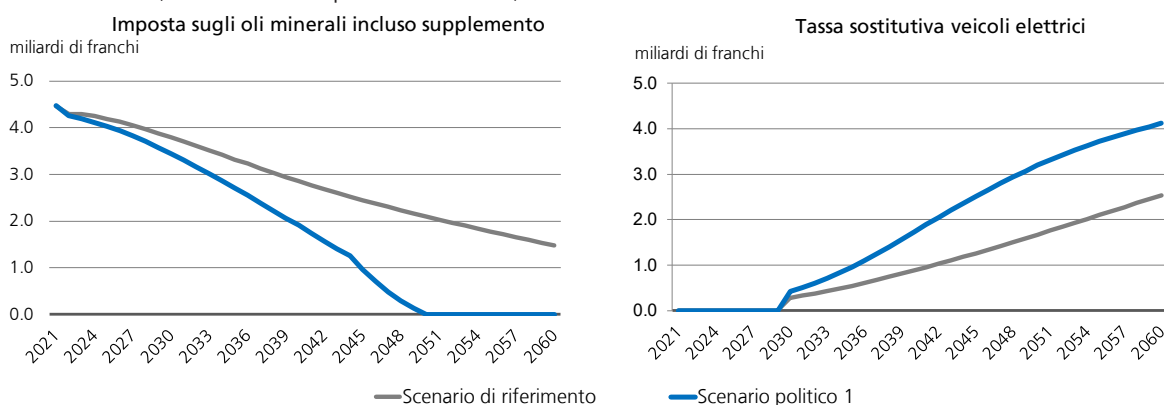
Fonte: Ecoplan (2024)

Nota: i valori negativi corrispondono a minori entrate o uscite e i valori positivi a maggiori entrate o uscite nello scenario politico rispetto allo scenario di riferimento. I trasferimenti ai Cantoni sulla base di voci di entrata esistenti comprendono le quote dei Cantoni all'imposta sugli oli minerali, la TTPCP e l'imposta federale diretta.

Considerando le singole voci delle entrate, balzano all'occhio soprattutto le minori entrate dall'imposta sugli oli minerali (compreso il supplemento) (-2 mia. CHF nel 2050). Nello scenario politico 1 le misure di protezione del clima fanno scendere queste entrate a zero entro il 2050, mentre nello scenario di riferimento ammonterebbero ancora a circa 2 miliardi di franchi ai prezzi del 2021

(v. grafico 19). La perdita di queste entrate sarà tuttavia compensata dall'introduzione di tasse sostitutive sui veicoli elettrici, ipotizzata a partire dal 2030. Analoga è la situazione con la TTPCP, altra voce di entrata direttamente interessata. Senza le tasse sostitutive per compensare la perdita di entrate dall'imposta sugli oli minerali e dalla TTPCP, nel 2060 le entrate totali della Confederazione rispetto allo scenario di riferimento sarebbero inferiori di circa 4,3 miliardi di franchi.

**Grafico 19: Andamento delle entrate federali assolute dall'imposta sugli oli minerali e dalla tassa sostitutiva nello scenario politico 1 e nello scenario di riferimento**  
(in mia. CHF ai prezzi del 2021)



Fonte: rappresentazione basata su Ecoplan (2024)

Un andamento leggermente diverso si prospetta per la tassa sul CO<sub>2</sub> applicata ai combustibili: inizialmente le entrate aumenteranno rispetto allo scenario di riferimento, per effetto della tassa sul CO<sub>2</sub> più elevata in vista del raggiungimento dell'obiettivo delle emissioni nette pari a zero. A partire dal 2040 si osserverà però un'inversione di tendenza, in quanto le misure di protezione del clima comporteranno una più rapida riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> rispetto allo scenario di riferimento.

Gli effetti indiretti sulle entrate dall'IVA e dall'imposta federale sono anch'essi negativi. La causa è da ricercarsi nelle ripercussioni negative delle misure di protezione del clima sul PIL, sui consumi e sui salari, come descritto nella sottosezione 3.3.3. La conseguenza è un calo del gettito fiscale rispetto allo scenario di riferimento, nel caso dell'IVA, ad esempio, di 0,9 miliardi di franchi nel 2050.

Nel complesso, il previsto rallentamento della crescita delle entrate a seguito delle misure di protezione del clima rispetto allo scenario di riferimento è imputabile soprattutto agli effetti indiretti. Si ipotizza invece che una buona parte delle riduzioni nelle voci delle entrate direttamente interessate saranno compensate mediante tasse sostitutive.

Per quanto riguarda le uscite della Confederazione, le misure di protezione del clima determinano un calo dei contributi federali a favore delle assicurazioni sociali rispetto allo scenario di riferimento. In questo contesto, due effetti incidono in direzioni opposte. Da un lato, nello scenario politico le entrate dall'IVA che confluiscono nell'AVS sono inferiori rispetto allo scenario di riferimento. Dall'altro, le misure di politica climatica determinano una lieve flessione delle uscite delle assicurazioni sociali, in quanto i salari (e quindi le rendite) nello scenario politico cresceranno in misura minore rispetto allo scenario di riferimento. Di conseguenza si ridurrà anche il necessario contributo federale all'AVS.

Altri effetti sul versante delle uscite comprendono, da una parte, variazioni nei trasferimenti del gettito dell'imposta federale diretta ai Cantoni, nel gettito dell'imposta sugli oli minerali e le entrate dalla tassa sul CO<sub>2</sub> sui combustibili. Queste ultime vengono ridistribuite all'economia e alle economie domestiche e trasferite ai Cantoni per il Programma Edifici. Dall'altra parte, ci sarà un aumento delle uscite per interessi debitori a partire dal 2030 rispetto allo scenario di riferimento. Questo effetto è ascrivibile al saldo di bilancio più sfavorevole della Confederazione dovuto alle minori entrate. Benché si registrino tassi d'interesse leggermente più elevati anche nello scenario politico, l'effetto sui costi di finanziamento è tuttavia molto ridotto.

Da ultimo, le spese per il personale si ridurranno a lungo termine di circa 0,3 miliardi di franchi, sempre a causa della minore crescita dei salari nello scenario politico rispetto a quello di riferimento.

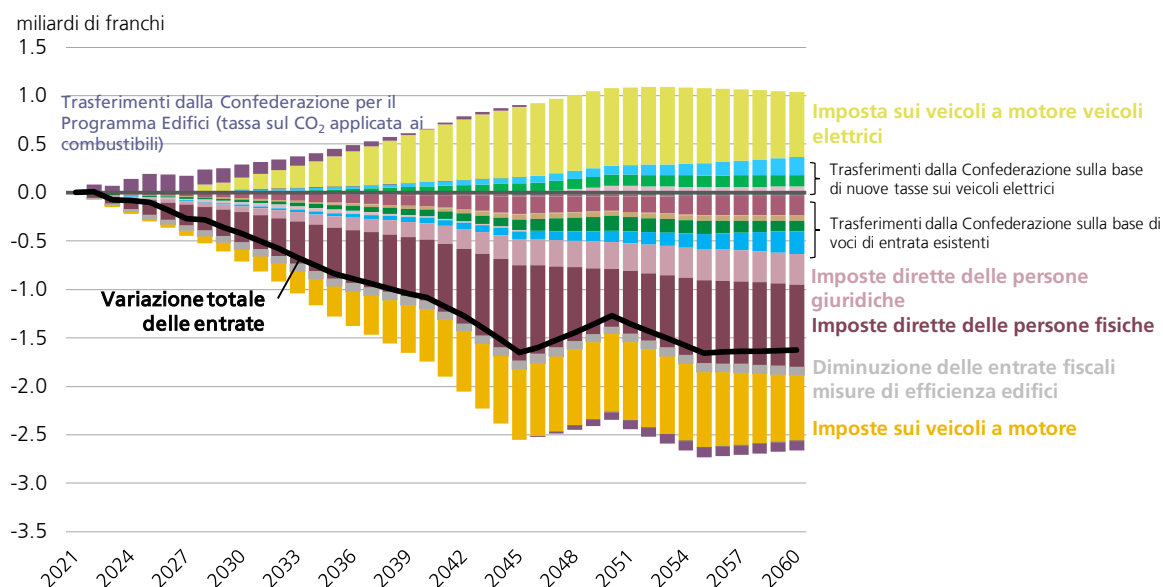
Considerando tutte le variazioni dovute alla protezione del clima sul versante delle uscite della Confederazione, durante i primi anni prevarranno gli oneri supplementari, dovuti alla redistribuzione della tassa sul CO<sub>2</sub> più elevata per effetto delle maggiori entrate rispetto allo scenario di riferimento. A partire dal 2030 si registrerà un'inversione di tendenza, soprattutto a causa delle minori spese per il personale e della riduzione dei contributi federali alle assicurazioni sociali e la riduzione delle entrate dalla tassa sul CO<sub>2</sub> da ridistribuire all'economia e i trasferimenti ai Cantoni. Ciò è controbilanciato dalle uscite più elevate per interessi debitori.

#### **Cantoni**

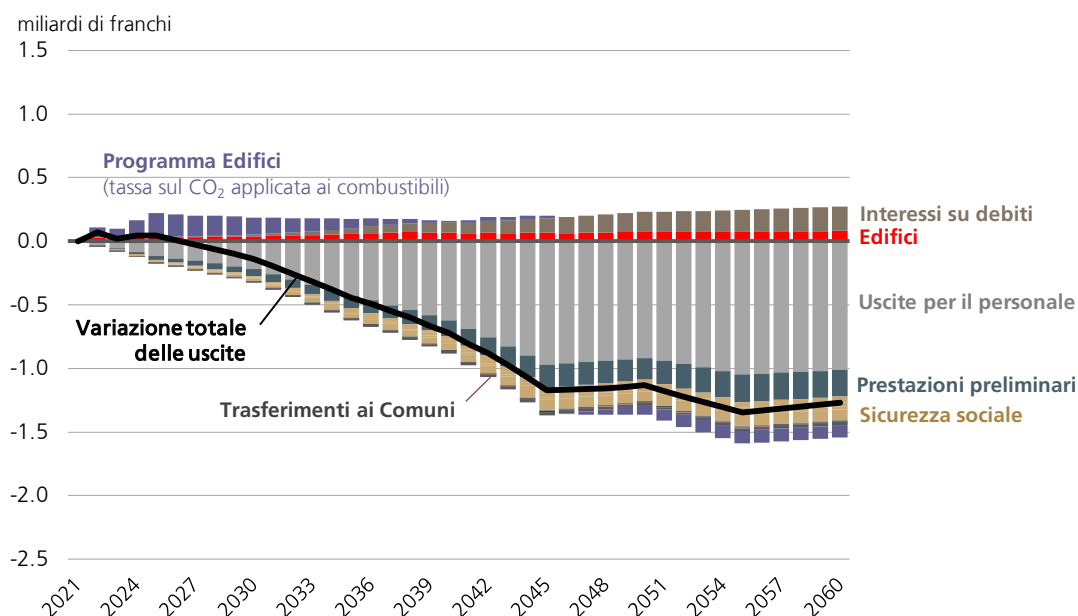
Nel complesso i Cantoni sono colpiti in misura minore dalla politica climatica rispetto alla Confederazione. Come illustra il grafico 20, anche nei Cantoni le ripercussioni delle misure di protezione del clima sono più forti sul versante delle entrate (-1,7 mia. di CHF nel 2060 rispetto allo scenario di riferimento) che sul versante delle uscite (-1,3 mia. di CHF nel 2060). Nel 2060, l'effetto complessivo della variazione delle entrate e delle uscite ammonta a circa -0,4 miliardi di franchi.

**Grafico 20: Ripercussioni delle misure di protezione del clima nello scenario politico 1 sulle entrate e sulle uscite dei Cantoni rispetto allo scenario di riferimento (in mia. CHF ai prezzi del 2021)**

**Parte A: Evoluzione delle entrate**



**Parte B: Evoluzione delle uscite**



Fonte: Ecoplan (2024)

Nota: i valori negativi corrispondono a minori entrate o uscite e i valori positivi a maggiori entrate o uscite nello scenario politico rispetto allo scenario di riferimento. I trasferimenti dalla Confederazione sulla base di voci di entrata esistenti comprendono le quote dei Cantoni all'imposta sugli oli minerali, la TTPCP e l'imposta federale diretta.



La parte A anche le entrate dei Cantoni sono particolarmente influenzate dagli effetti indiretti delle misure di protezione del clima. Dato che nel complesso i Cantoni dispongono di più entrate fiscali dirette della Confederazione, sono anche più colpiti dalle variazioni dei fattori macroeconomici come il reddito da lavoro e da capitale o la crescita del PIL. Di conseguenza, nello scenario politico le entrate dei Cantoni provenienti dalle imposte dirette sulle persone fisiche e giuridiche si ridurranno in misura sensibilmente maggiore rispetto allo scenario di riferimento.

Un altro elemento importante è costituito dalle entrate dall'imposta sui veicoli a motore. Esse diminuiscono costantemente rispetto allo scenario di riferimento (effetto diretto). La nuova tassa sui veicoli elettrici si basa sul presupposto che le perdite saranno interamente compensate a partire dal 2028 con l'introduzione di tasse sostitutive. Pertanto, da quel momento l'effetto netto sulle imposte sui veicoli a motore sarà nullo. Ciò è però il caso soltanto se una pertinente compensazione in questa forma viene effettivamente realizzata. In assenza di una compensazione simile, come nel caso della Confederazione, la variazione delle entrate dei Cantoni rispetto allo scenario di riferimento sarebbe marcatamente più negativa (circa -2,7 mia. di CHF nel 2060 rispetto a -1,7 mia. di CHF con le tasse sostitutive).<sup>56</sup>

Un altro fattore determinante per la riduzione delle entrate dei Cantoni si ritrova nei minori trasferimenti da parte della Confederazione, in particolare le quote dei Cantoni alle entrate delle tasse nel settore dei trasporti e all'imposta federale diretta. Da questo risultato si riconosce che gli sviluppi a livello federale hanno un effetto anche sui Cantoni.

La parte B del grafico 20 mostra invece che circa due terzi dell'evoluzione delle entrate dei Cantoni è riconducibile agli effetti indiretti attraverso le uscite per il personale. Analogamente alla Confederazione, queste uscite sono inferiori nello scenario politico, perché a causa delle misure di protezione del clima la crescita dei salari è inferiore rispetto allo scenario di riferimento fino al 2060. Inoltre, ci saranno minori spese per prestazioni preliminari, ad esempio nelle spese per beni e servizi, spese d'esercizio e la manutenzione strutturale, nella sicurezza sociale, e maggiori uscite destinate al Programma edifici dei Cantoni e per gli interessi debitori.

#### **Comuni**

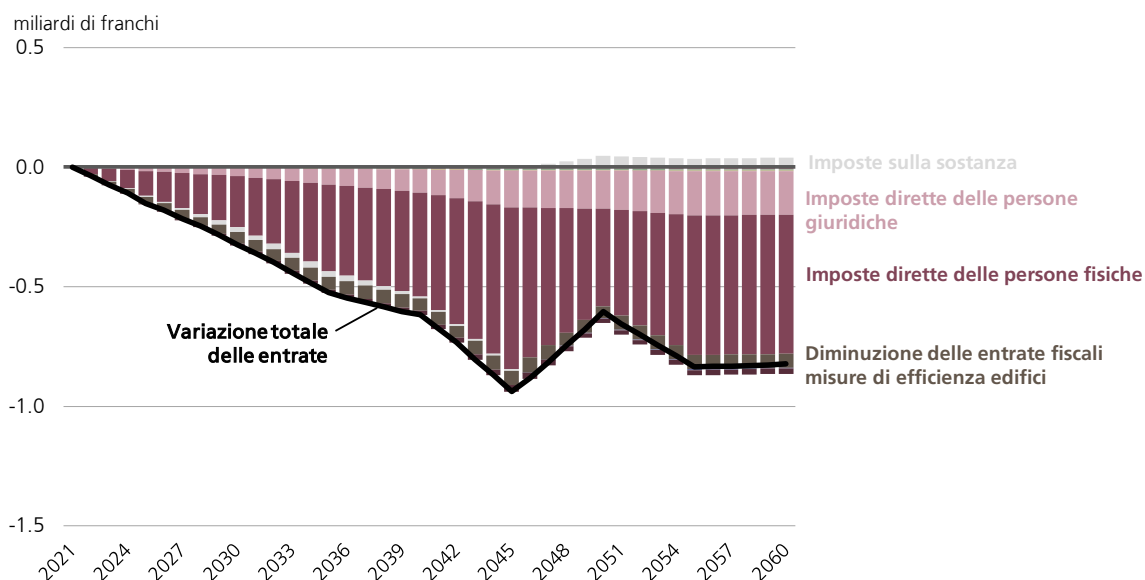
L'evoluzione delle entrate e delle uscite nei Comuni è simile a quella dei Cantoni. Questo risultato è riconducibile alla struttura simile delle entrate e delle uscite dei due livelli statali. Il grafico 21 mostra che nel 2060, nello scenario politico, le entrate e le uscite dei Comuni sono rispettivamente 0,8 miliardi e 0,6 miliardi di franchi al di sotto dello scenario di riferimento.

---

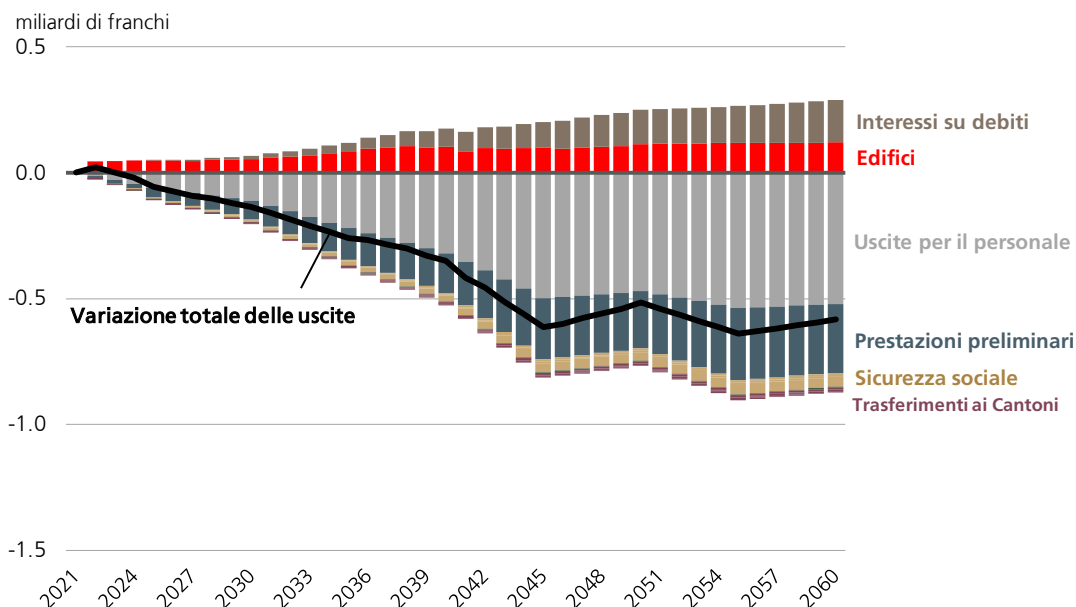
<sup>56</sup> Il calcolo si basa sulle minori entrate dall'imposta sui veicoli e sui trasferimenti dalla Confederazione ai Cantoni dalle entrate dell'imposta sugli oli minerali compreso il supplemento fiscale.

**Grafico 21: Ripercussioni delle misure di protezione del clima nello scenario politico 1 sulle entrate e sulle uscite dei Comuni rispetto allo scenario di riferimento (in mia. CHF ai prezzi del 2021)**

**Parte A: Evoluzione delle entrate**



**Parte B: Evoluzione delle uscite**



Fonte: Ecolplan (2024)

Nota: i valori negativi corrispondono a minori entrate o uscite e i valori positivi a maggiori entrate o uscite nello scenario politico rispetto allo scenario di riferimento. I trasferimenti tra Comuni e Cantoni comprendo trasferimenti per le prestazioni complementari di AVS e AI, aiuto sociale e RIP.

La parte A mostra che le ripercussioni delle misure di protezione del clima sono principalmente di natura indiretta sulle entrate dei Comuni. La crescita contenuta del PIL nello scenario politico rispetto allo scenario di riferimento porta a un calo delle entrate fiscali delle persone fisiche e delle persone giuridiche.

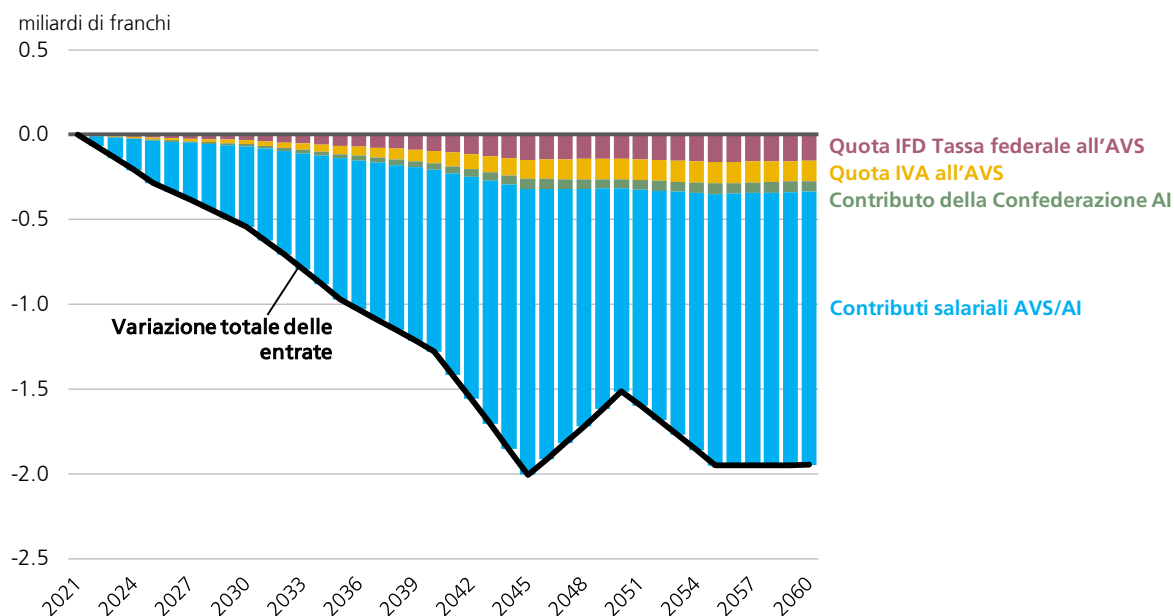
Invece sul versante delle uscite sono importanti le uscite per il personale. Vi si aggiungono minori spese per l'acquisto di prestazioni preliminari, poiché i prezzi di queste ultime diminuiscono a seguito delle misure di protezione del clima, in particolare a causa dei costi salariali inferiori.

### Assicurazioni sociali

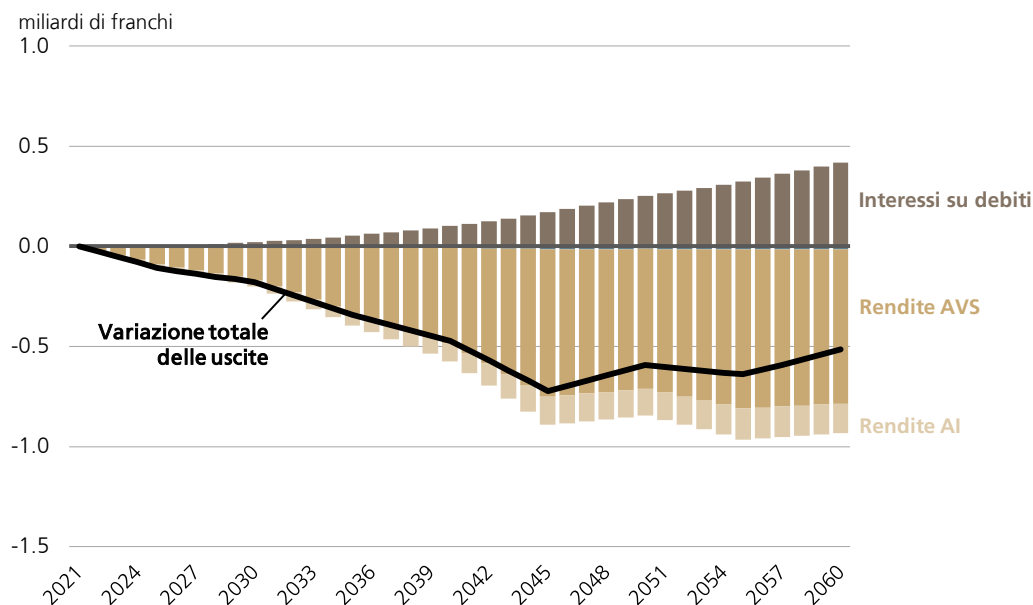
Il grafico 22 mostra che anche le ripercussioni delle misure di protezione del clima sulle assicurazioni sociali sono complessivamente negative. Come per Confederazione, Cantoni e Comuni le minori entrate (-1,9 mia. di CHF nel 2060 rispetto allo scenario di riferimento) sono più significative delle minori uscite (-0,5 mia. di CHF nel 2060). Questi effetti sono a loro volta dovuti a ripercussioni indirette delle misure di protezione del clima, in particolare alla minore crescita dei salari. Di conseguenza il versante delle entrate è fortemente caratterizzato da minori contributi salariali.

**Grafico 22: Ripercussioni delle misure di protezione del clima nello scenario politico 1 sulle entrate e sulle uscite delle assicurazioni sociali rispetto allo scenario di riferimento** (in mia. CHF ai prezzi del 2021)

#### Parte A: Evoluzione delle entrate



### Parte B: Evoluzione delle uscite



Fonte: Ecoplan (2024)

Nota: i valori negativi corrispondono a minori entrate o uscite e i valori positivi a maggiori entrate o uscite nello scenario politico rispetto allo scenario di riferimento. IFD: imposta federale diretta.

I contributi di finanziamento inferiori della Confederazione dall'imposta federale diretta e dall'IVA sono meno determinanti dei contributi salariali per AVS e AI, ma svolgono comunque un ruolo non trascurabile.

Il rallentamento della crescita salariale dovuto alle misure di protezione del clima si rispecchia anche nel versante delle uscite. Come illustrato nella parte B del grafico 22, rispetto allo scenario di riferimento, le uscite per le rendite AVS e AI sono inferiori, ad esempio nel periodo dopo il 2050 di annualmente circa 0,8 miliardi di franchi. Allo stesso tempo, le uscite per gli interessi debitori aumentano poiché le assicurazioni sociali subiscono un'evoluzione meno favorevole delle finanze pubbliche rispetto allo scenario di riferimento.

#### 3.4.2 Evoluzione del saldo di bilancio

Calcolando la differenza tra le entrate e le uscite annue si ottiene il saldo di bilancio pubblico; dove saldi negativi corrispondono a deficit primari. La tabella 11 mostra le ripercussioni delle misure di protezione del clima nello scenario politico, rispetto a quello di riferimento, sul saldo di bilancio ai prezzi del 2021 di tutti i livelli statali e delle assicurazioni sociali. È importante sottolineare che il freno all'indebitamento della Confederazione e le disposizioni di politica fiscale non sono state prese in considerazione in questo esercizio.

**Tabella 11: Ripercussioni delle misure di protezione del clima sul saldo di bilancio rispetto allo scenario di riferimento** (in mia. CHF ai prezzi del 2021)

<b>Livello statale</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>	<b>2060</b>
<b>Confederazione</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,3</b>
in % delle entrate complessive della Conf. nello scenario di riferimento	0,5%	0,7%	1,5%	1,0%
<b>Cantoni</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,4</b>
in % delle entrate complessive dei Ca. nello scenario di riferimento	0,3%	0,3%	0,1%	0,2%
<b>Comuni</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>
in % delle entrate complessive dei Co. nello scenario di riferimento	0,3%	0,4%	0,1%	0,3%
<b>Assicurazioni sociali</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,4</b>
in % delle entrate complessive delle AS nello scenario di riferimento	0,5%	0,9%	0,9%	1,2%
<b>Stato</b>	<b>-1,3</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,8</b>	<b>-3,4</b>
in % delle entrate dello Stato nello scenario di riferimento	0,5%	0,7%	0,8%	0,8%
in % del PIL nello scenario di riferimento	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%

Fonte: EcoPlan (2024)

Nota: il saldo di bilancio dello Stato, ossia dell'insieme delle amministrazioni pubbliche (incluse le assicurazioni sociali), è corretto in funzione dei trasferimenti tra i livelli statali.

Per lo Stato, ossia l'insieme delle amministrazioni pubbliche, lo scenario politico nel 2030 comporta un saldo di bilancio dalla variazione delle entrate e delle uscite inferiore di 1,3 miliardi di franchi rispetto al saldo nello scenario di riferimento. Questo valore aumenta a 3,4 miliardi di franchi entro il 2060, anno in cui le ripercussioni negative nello scenario politico corrispondono a circa lo 0,8 per cento delle entrate complessive ordinarie delle amministrazioni pubbliche o allo 0,3 per cento del PIL. Questi risultati tengono conto del fatto che le perdite di entrate dall'imposta sugli oli minerali, dalla TTPCP e dalla tassa sui veicoli a motore verranno compensate mediante tasse sostitutive. In assenza di tasse sostitutive il saldo di bilancio del 2060 sarebbe inferiore di 7,2 miliardi di franchi rispetto al saldo nello scenario di riferimento. Ciò corrisponderebbe a circa l'1,7 per cento delle entrate ordinarie dello Stato o allo 0,6 per cento del PIL. Confederazione e Cantoni dovrebbero quindi prevedere ripercussioni sui rispettivi bilanci pubblici sensibilmente più negative.

Il motivo principale per l'evoluzione meno favorevole nel saldo di bilancio in caso di mancanza delle tasse sostitutive risiede in calo più importante delle entrate. Rispetto allo scenario di riferimento, nel 2060 le entrate dell'insieme delle amministrazioni pubbliche sarebbero inferiori di circa 8,6 miliardi di franchi (rispetto a -5,7 mia. di CHF con tasse sostitutive).

Nello scenario politico, la quota d'incidenza della spesa pubblica, ossia le uscite dello Stato rispetto al PIL, sarebbe 0,6 punti percentuali al di sopra della stessa quota nello scenario di riferimento. Questo risultato deriva dall'incidenza di due effetti inversi. Da un lato le uscite sono inferiori a causa delle misure di protezione del clima (il numeratore diminuisce, il che riduce la quota d'incidenza pubblica). Dall'altro le misure causano anche una crescita più contenuta del PIL (il denominatore diminuisce, quindi la quota d'incidenza della spesa pubblica aumenta). Nella visione d'insieme domina l'effetto del PIL, motivo per cui risulta una quota d'incidenza della spesa pubblica leggermente superiore. Due effetti contrastanti simili incidono anche sull'aliquota fiscale, costituita dal rapporto tra entrate fiscali e PIL. Per l'insieme delle amministrazioni pubbliche, nello scenario politico del 2060 essa supera di 0,2 punti percentuali lo scenario di riferimento. Anche in questo caso la crescita più debole del PIL prevale sulle minori entrate, ma in maniera meno importante.

Come già esposto in precedenza, le misure di protezione del clima hanno un effetto complessivo negativo sul saldo di bilancio della Confederazione. Il picco negativo nella differenza del saldo di bilancio tra lo scenario politico e quello di riferimento viene raggiunto nel 2050 con -1,7 miliardi di franchi. Dopodiché le ripercussioni negative delle misure di protezione del clima diminuiscono leggermente fino a raggiungere -1,3 miliardi di franchi nel 2060. Ciò corrisponde a circa l'1 per cento delle entrate della Confederazione nello scenario di riferimento. Come visto in precedenza, questo effetto è dovuto ad un calo delle entrate che supera il contemporaneo calo delle uscite rispetto allo scenario di riferimento.

Cantoni e Comuni sono colpiti in misura inferiore dalle misure di protezione del clima. Nel 2060 l'impatto negativo sul saldo di bilancio si attesta intorno ai -0,4 miliardi e -0,2 miliardi di franchi rispetto allo scenario di riferimento. Questi valori corrispondono allo 0,2 per cento e allo 0,3 per cento delle entrate di Cantoni e Comuni nello scenario di riferimento.

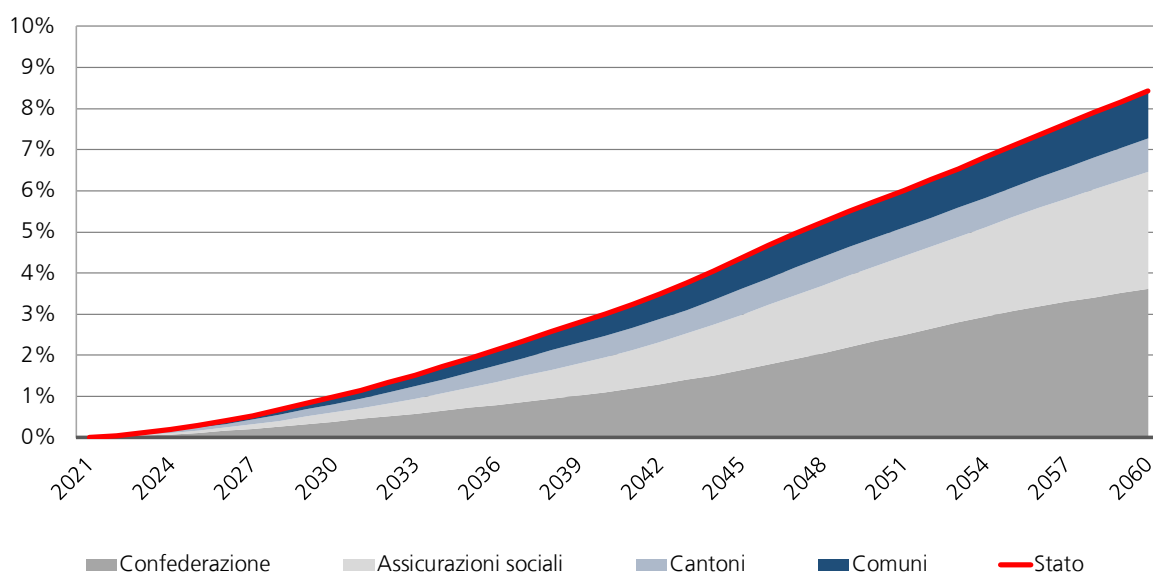
Le assicurazioni sociali sono invece maggiormente interessate dalle misure di protezione del clima. A causa di effetti indiretti, nel 2060 l'effetto sul saldo ammonta a -1,4 miliardi di franchi, ossia all'1,2 per cento del totale delle entrate delle assicurazioni sociali. Queste cifre sono simili ai risultati ottenuti per la Confederazione.

### 3.4.3 Evoluzione del tasso d'indebitamento

Gli effetti negativi delle misure di protezione del clima sul saldo di bilancio si ripercuotono anche sul tasso d'indebitamento. Il grafico 23 mostra l'andamento del tasso d'indebitamento nello scenario politico rispetto allo scenario di riferimento per tutti i livelli di statali e le assicurazioni sociali.

**Grafico 23: Ripercussioni delle misure di protezione del clima nello scenario politico 1 sul tasso d'indebitamento rispetto allo scenario di riferimento (in % del PIL)**

in punti percentuali



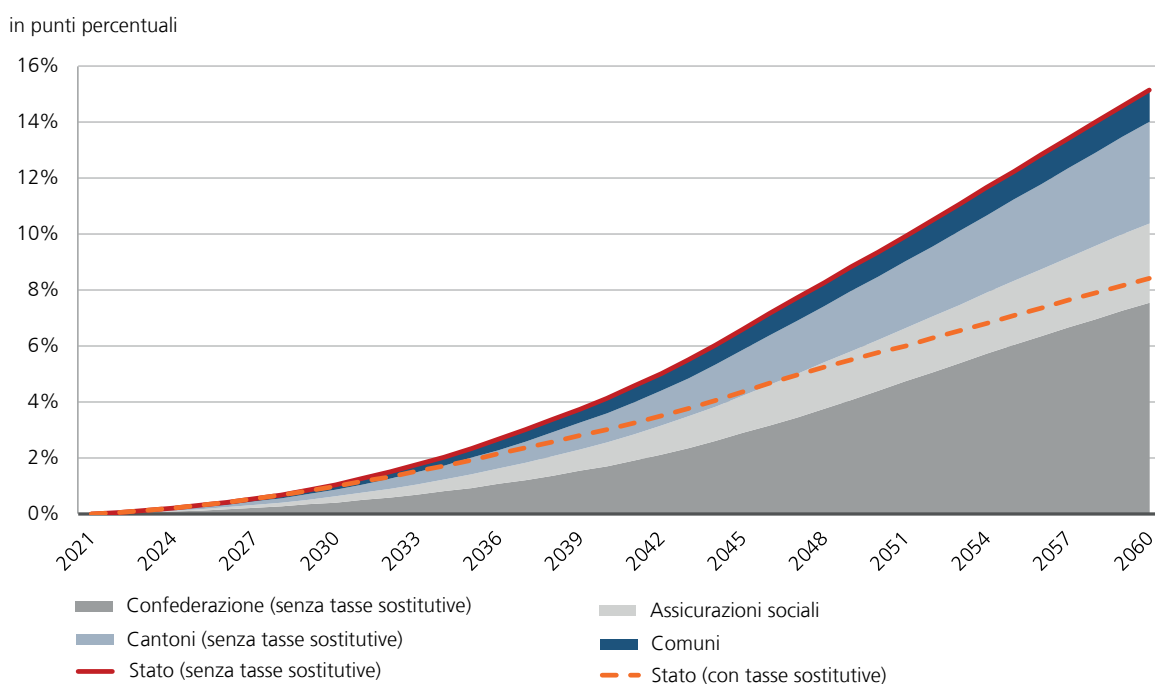
Fonte: rappresentazione basata su EcoPlan (2024)

Il grafico mostra che il tasso d'indebitamento nello scenario politico supera quello dello scenario di riferimento in tutti i livelli statali, attestandosi nel 2060 a complessivamente circa +8,4 punti percentuali. Questo risultato è riconducibile in primis al maggiore tasso d'indebitamento della Confederazione (+3,6 punti percentuali) e delle assicurazioni sociali (+2,8 punti percentuali). Seguono i Comuni con 1,1 punti percentuali e i Cantoni con 0,8 punti percentuali.

Anche in questo caso si ipotizza che le minori entrate della Confederazione provenienti dall'imposta sugli oli minerali e dalla TTPCP e le entrate cantonali dall'imposta sui veicoli a motore vengano compensate da tasse sostitutive. Senza queste tasse sostitutive le ripercussioni delle misure di protezione del clima sul tasso d'indebitamento dell'insieme delle amministrazioni pubbliche sarebbero ancor più negative (v. grafico 24). Nel 2060, quest'ultimo supererebbe di 15,1 punti percentuali il tasso d'indebitamento nello scenario di riferimento (+8,4 punti percentuali con tasse sostitutive).

In uno scenario senza tasse sostitutive il tasso d'indebitamento della Confederazione e dei Cantoni supererebbero il tasso d'indebitamento nello scenario di riferimento di ben 7,5 e 3,6 punti percentuali. Il tasso d'indebitamento in eccesso dei Cantoni sarebbe dunque quasi quattro volte più alto elevato rispetto al tasso d'indebitamento con le tasse sostitutive. In questo senso le tasse sostitutive svolgono un ruolo fondamentale per garantire a medio e a lungo termine il finanziamento dei relativi settori politici colpiti dalle misure di protezione del clima. L'evoluzione del tasso d'indebitamento dei Comuni e delle assicurazioni sociali non è invece toccata dall'introduzione delle tasse sostitutive.

**Grafico 24: Ripercussioni delle misure di protezione del clima sul tasso d'indebitamento senza tasse sostitutive rispetto allo scenario di riferimento (in % del PIL)**



Fonte: rappresentazione basata su Ecoplan (2024)

### 3.4.4 Confronto con altri scenari politici

La presente sezione descrive le ripercussioni delle misure di protezione del clima negli altri scenari politici (2–4) rispetto allo scenario di riferimento e le paragona alle ripercussioni dello scenario politico 1. La tabella 12 illustra le ripercussioni degli scenari politici con una ponderazione diversa di tasse d’incentivazione, standard d’emissione e sussidi sul tasso d’indebitamento dei vari livelli statali e le assicurazioni sociali.

**Tabella 12: Ripercussioni delle misure di protezione del clima (scenari politici 1-4) sul tasso d’indebitamento rispetto allo scenario di riferimento (in % del PIL)**

Livello statale	Scenario politico 1				Scenario politico 2 (tassa sul CO <sub>2</sub> )			
	2030	2040	2050	2060	2030	2040	2050	2060
Confederazione	0,4%	1,1%	2,3%	3,6%	0,4%	1,1%	2,4%	3,7%
Cantoni	0,2%	0,5%	0,7%	0,8%	0,2%	0,6%	0,8%	1,2%
Comuni	0,2%	0,5%	0,9%	1,1%	0,2%	0,5%	1,0%	1,3%
Sozialversicherungen	0,2%	0,9%	1,8%	2,8%	0,2%	0,8%	1,9%	3,2%
Stato	1,0%	3,0%	5,8%	8,4%	1,0%	2,9%	6,1%	9,4%
Livello statale	Scenario politico 3 (regolamentazione)				Scenario politico 4 (sussidi)			
	2030	2040	2050	2060	2030	2040	2050	2060
Confederazione	0,4%	1,2%	2,5%	3,8%	0,7%	1,6%	3,5%	5,8%
Cantoni	0,2%	0,5%	0,7%	0,9%	0,2%	0,5%	0,7%	0,9%
Comuni	0,2%	0,6%	0,9%	1,2%	0,2%	0,6%	0,9%	1,2%
Sozialversicherungen	0,2%	1,0%	2,2%	3,3%	0,3%	1,1%	2,2%	3,2%
Stato	1,0%	3,3%	6,4%	9,2%	1,3%	3,8%	7,4%	11,0%

Fonte: rappresentazione basata su Ecoplan (2024)

#### Scenario politico 2: tassa sul CO<sub>2</sub> gravante i carburanti fossili

Lo scenario politico 2 si distingue dallo scenario politico 1 soprattutto per il modo in cui tratta i carburanti come benzina e diesel nell’insieme della politica climatica. Nello scenario politico 2, l’obiettivo delle emissioni nette pari a zero nei trasporti viene raggiunto tramite una nuova tassa sul CO<sub>2</sub> gravante i carburanti invece di usare standard d’emissione come nello scenario politico 1.

I risultati mostrano che la maggiore enfasi sulle tasse sul CO<sub>2</sub> portano a un’evoluzione del tasso d’indebitamento simile a quella dello scenario politico 1. Nel 2060 il tasso d’indebitamento dello Stato risulta di 9,4 punti percentuali superiore allo stesso nello scenario di riferimento (8,4 punti percentuali nello scenario politico 1). Questi risultati si spiegano tramite il fatto che con la nuova tassa sul CO<sub>2</sub> gravante i carburanti nei primi anni la Confederazione genera entrate supplementari pari a fino 900 milioni di franchi all’anno. Con l’avanzamento della decarbonizzazione del settore dei trasporti, però, dal 2040 le entrate dalla suddetta tassa diminuiranno fino a sparire completamente entro il 2050.

Per l’effetto sul saldo di bilancio della Confederazione queste entrate supplementari non sono rilevanti perché, come per la tassa sul CO<sub>2</sub> gravante i combustibili, si ipotizza che tutte le entrate siano ridistribuite o convogliate in programmi di promozione dei Cantoni. Tuttavia, gli effetti indiretti generati dalla tassa influenzano l’andamento economico. Secondo le Prospettive energetiche 2050+, infatti, la tassa supplementare sui carburanti porta un maggiore consumo nel tempo libero e quindi un aumento del benessere. Essa avrà però un effetto più negativo su PIL, salari e consumo. Ne consegue che gli effetti indiretti derivanti dalla minore crescita degli indicatori macroeconomici sulle entrate fiscali aumentano. Le perdite delle entrate delle imposte dirette e dell’IVA sono infatti maggiori che nello scenario politico 1.



Dal punto di vista delle finanze pubbliche, secondo le ipotesi formulate, la regolamentazione delle emissioni nel settore dei trasporti tramite standard d'emissione sembra dunque essere leggermente più favorevole rispetto ad una maggiore tassazione delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Questo risultato si contraddistingue dalle ripercussioni sul benessere sociale, che nelle Prospettive energetiche 2050+ erano al centro dell'attenzione dell'analisi. Nello scenario politico 2, gli effetti sul benessere sociale, che si calcola sulla base del consumo privato e del tempo libero dei cittadini, sono infatti meno negativi che nello scenario politico 1.

#### **Scenario politico 3: standard d'emissione sui combustibili fossili**

Lo scenario politico 3 si distingue dallo scenario politico 1 per il modo in cui tratta i combustibili fossili nell'insieme delle misure di protezione del clima. La tassa sul CO<sub>2</sub> sui combustibili fossili è inferiore e la decarbonizzazione del settore viene raggiunta tramite l'introduzione di standard d'emissione aggiuntivi.

Dai risultati si evince che nello scenario politico 3 il tasso d'indebitamento è superiore di 9,2 punti percentuali allo stesso nello scenario di riferimento nel 2060 (8,4 punti percentuali nello scenario politico 1).

Alla base di questo risultato c'è il ruolo della tassa sul CO<sub>2</sub> sui combustibili. Rispetto allo scenario politico 1, le entrate dalla tassa sul CO<sub>2</sub> sui combustibili vengono in parte a mancare. Analogamente al meccanismo della sezione precedente, ciò non ha alcun influsso sul saldo di bilancio della Confederazione, perché le entrate derivanti dalla tassa sono tramutate interamente nelle uscite per la redistribuzione all'economia e il Programma Edifici dei Cantoni. Di conseguenza, le differenze nelle ripercussioni sul tasso d'indebitamento sono a loro volta da ricercare negli effetti indiretti, in particolare nelle minori entrate dalle imposte dirette e dall'IVA. Queste ultime sono leggermente più basse rispetto allo scenario politico 1 e leggermente più alte rispetto allo scenario politico 2.

#### **Scenario politico 4: sussidi**

Lo scenario politico 4 è caratterizzato da misure di protezione del clima con una maggiore enfasi sui sussidi. Da un lato, tra il 2025 e il 2034 vi sarà un totale di 3,2 miliardi di franchi in nuovi sussidi nel quadro della LOCl. Dall'altro, dal 2040 si ipotizza che la Confederazione sussidierà l'acquisto di capacità NET all'estero, che negli altri scenari vengono invece finanziate da privati in base al principio di causalità.

Non è sorprendente che le ripercussioni dei maggiori sussidi sono visibili principalmente sul fronte delle uscite della Confederazione. Nel 2050 la Confederazione registra infatti un saldo di bilancio di 3,1 miliardi di franchi più sfavorevole rispetto allo scenario di riferimento. Esso è chiaramente inferiore al saldo di bilancio nello scenario politico 1 (-1,7 mia. di CHF). Negli anni successivi al 2050 il saldo negativo diminuisce leggermente, ma nel 2060 è ancora inferiore allo stesso nello scenario di riferimento di circa -2,4 miliardi di franchi.

Oltre alle uscite effettive per i sussidi, svolgono un ruolo non indifferente anche le uscite aggiuntive per il finanziamento del debito pubblico, in netto aumento rispetto allo scenario di riferimento. Con 0,8 miliardi di franchi, nel 2060 la Confederazione dovrà far fronte a uscite aggiuntive per interessi debitori quasi doppie rispetto allo scenario politico 1.

Nello scenario politico 4, le variazioni rispetto allo scenario politico 1 a livello di Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali sono minime. Gli effetti indiretti sulle entrate fiscali sono inoltre simili a quelli dello scenario politico 3.

A causa delle maggiori uscite a livello federale, per l'insieme delle amministrazioni pubbliche nel 2060 risulterà un saldo di bilancio dello Stato di 4,4 miliardi di franchi più sfavorevole rispetto allo stesso nello scenario di riferimento. È il valore più elevato di tutti e quattro gli scenari politici, il che è anche visibile nelle ripercussioni sul tasso d'indebitamento che è 11 punti percentuali più elevato rispetto allo stesso nello scenario di riferimento (8,4 punti percentuali nello scenario politico 1).

#### **3.5 Classificazione dei risultati nel confronto internazionale**

Benché le misure di protezione del clima portino a grandi cambiamenti strutturali nell'economia, secondo gli studi condotti finora, nel lungo periodo le ripercussioni negative sul benessere sociale, la crescita economica e le finanze pubbliche della Svizzera sono piuttosto contenute. È anche molto probabile che siano chiaramente inferiori alle ripercussioni negative causate dai cambiamenti climatici, se incontrollati. In questa sezione i risultati del presente studio vengono classificati in un confronto internazionale.

Analogamente a questo studio, anche il Ministero Federale delle Finanze austriaco ha analizzato le ripercussioni delle misure di protezione del clima per il raggiungimento dell'obiettivo delle emissioni nette pari a zero sulle finanze pubbliche entro il 2050.<sup>57</sup> Secondo le stime, tra il 2019 e il 2050 le misure di protezione del clima dovrebbero aumentare il tasso d'indebitamento austriaco di soli 3,7 punti percentuali. Tuttavia, il raggiungimento delle emissioni nette pari a zero comporta notevoli cambiamenti strutturali dell'attività economica. Fino al 2040 si prevede un aumento del prezzo dell'energia e dei prezzi al consumo, favorendo la crescita dei salari. Ciò porta a uno spostamento della struttura della produzione dal fattore lavoro al fattore capitale e quindi a un leggero calo dell'occupazione. A seguito del calo del prezzo dell'energia, dal 2040 ci si attende un relativo miglioramento dell'occupazione e del consumo privato rispetto allo scenario di riferimento. Entro il 2050 le perdite minime iniziali in ambito di occupazione e consumo saranno quasi interamente compensate.

Secondo il rapporto pubblicato nel 2021 dall'ufficio per la responsabilità di bilancio («Office for Budget Responsibility», OBR), tra il 2020 e il 2050 il raggiungimento delle emissioni nette pari a zero aumenterebbe il tasso d'indebitamento della Gran Bretagna di ben 21 punti percentuali, a quasi 120 per cento del PIL.<sup>58</sup> Questo risultato è principalmente riconducibile al calo delle entrate da imposte gravanti i carburanti, che tuttavia non è ipotizzato che sarà compensato da tasse sostitutive come nel presente studio. Ciononostante, il rapporto sottolinea che conviene rafforzare

<sup>57</sup> Cfr. Bundesministerium Finanzen (2022)

<sup>58</sup> Cfr. OBR (2021)

tempestivamente le misure di protezione del clima, e che i costi dei cambiamenti climatici senza protezione del clima sarebbero sensibilmente più elevati. Secondo stime dell'OBR, in uno scenario senza protezione del clima, il tasso d'indebitamento aumenterebbe a circa il 290 per cento del PIL a seguito delle costose misure di adeguamento a un clima più caldo e i danni causati da fenomeni meteorologici estremi sempre più intensi e frequenti.

Il Fondo monetario internazionale (FMI) stima nel Fiscal Monitor 2023, che nel 2050 il tasso d'indebitamento delle economie nazionali avanzate potrebbe aumentare di 10–15 punti percentuali, se vengono adottate misure di protezione del clima per raggiungere un saldo delle emissioni nette pari a zero entro il 2050. Ciò rispetto a uno scenario in cui l'obiettivo climatico non viene raggiunto e i costi dei cambiamenti climatici non sono presi in considerazione. Questo risultato può aumentare fino a 50 punti percentuali se i Paesi introducono misure di protezione del clima che si basano principalmente su sussidi.<sup>59</sup>

La coalizione dei ministri delle finanze per la protezione del clima («Coalition of Finance Ministers for Climate Action», CFMCA) ha pubblicato uno studio in cui vengono discussi primi approcci analitici nell'ottica dei metodi e dei risultati per quantificare le ripercussioni della protezione del clima sull'economia nazionale e in parte anche sulle finanze pubbliche.<sup>60</sup> Il rapporto illustra che il percorso per raggiungere le emissioni nette pari a zero comporterà cambiamenti strutturali nella produzione e nell'utilizzo delle energia, nell'agricoltura, nell'industria, nei trasporti e negli edifici. A loro volta, questi effetti avranno ripercussioni dirette e indirette sulle finanze pubbliche. Inoltre, le NET potrebbero svolgere un ruolo chiave, sia attraverso soluzioni naturali che tecniche. Il rapporto rileva inoltre che ancora non esiste una metodologia consolidata per analizzare le ripercussioni a lungo termine della protezione del clima sulle finanze pubbliche.<sup>61</sup> Questa affermazione sottolinea il carattere pilota del presente studio.

### 3.6 Conclusioni

Sulla base di uno studio pilota, in questo capitolo vengono analizzate per la prima volta le ripercussioni delle misure di protezione del clima al fine di raggiungere emissioni nette pari a zero entro il 2050 sulle finanze pubbliche della Svizzera. Poiché l'evoluzione futura della politica climatica è caratterizzata da un forte grado di incertezza e ancora non esiste una metodologia consolidata per analizzare le ripercussioni delle misure di protezione del clima sulle finanze pubbliche, si raccomanda di interpretare i risultati del presente con cautela.

Secondo i risultati ottenuti, il raggiungimento delle emissioni nette pari a zero aumenterà la pressione sulle finanze pubbliche, principalmente a causa dei cambiamenti sul versante delle entrate. A causa delle misure supplementari di protezione del clima e della conseguente minore crescita del PIL, dei consumi e dei salari, le finanze pubbliche dovranno confrontarsi con un calo delle entrate

---

<sup>59</sup> Cfr. FMI (2023)

<sup>60</sup> Cfr. Tamminen et al. (2022)

<sup>61</sup> Il rapporto evidenzia che il modello danese «GreenREFORM» è uno dei modelli più avanzati per analizzare le ripercussioni ecologiche, economiche e finanziarie della politica climatica dei prossimi decenni. Il modello viene sviluppato dall'istituto di ricerca danese per l'analisi e la modellazione macroeconomica («Danish Research Institute for Economic Analysis and Modelling», DREAM) e il Ministero delle finanze danese. Finora l'accento è stato posto sull'analisi delle ripercussioni macroeconomiche.

provenienti dall'IVA e dalle imposte dirette, rispetto a uno scenario in cui le misure di protezione del clima non vengono ampliate e in cui l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero non viene raggiunto. Si ipotizza invece che la perdita di entrate dall'imposta sugli oli minerali e dalla TTPCP, dovuta all'elettrificazione del settore dei trasporti, verrà compensata mediante l'introduzione di tasse sostitutive sui veicoli elettrici.

Nel complesso, le misure di protezione del clima sono legate a un aumento della pressione sui saldi di bilancio pubblici. Le più colpite dal punto di vista finanziario saranno la Confederazione e le assicurazioni sociali. Infine, emerge che il maggiore ricorso a sussidi nella politica climatica aumenterà la pressione sulle finanze pubbliche.

## 4 Osservazioni conclusive

Il progressivo invecchiamento e i cambiamenti climatici rappresentano due sfide fondamentali a lungo termine per le amministrazioni pubbliche. Nel 2024 le prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera esaminano la pressione finanziaria che questi due importanti settori eserciteranno sul nostro Paese nei prossimi decenni.

Le ripercussioni dell'invecchiamento sulle finanze pubbliche esaminate nel presente rapporto evidenziano la necessità d'intervento da parte della politica soprattutto a livello della Confederazione, comprese le assicurazioni sociali, e dei Cantoni. A partire dalla fine degli Anni Venti del Duemila sono necessarie riforme dell'AVS a livello federale che, alla luce dell'accettazione dell'iniziativa per una 13esima mensilità AVS, il cui controfinanziamento non è stato ancora definito, sono diventate ancora più urgenti. Le pressioni derivanti dalle uscite per la sanità intralciano invece in primo luogo la sostenibilità delle finanze dei Cantoni. Anche in questo ambito sono necessarie riforme, volte in primis ad aumentare l'efficienza nel settore della sanità e a migliorare il controllo delle uscite. I risultati mostrano anche che la gestione degli oneri supplementari a carico delle finanze pubbliche legati all'evoluzione demografica è tendenzialmente agevolata da una maggiore crescita economica.

Nel quadro di uno studio pilota, questo rapporto analizza inoltre per la prima volta le ripercussioni delle misure di protezione del clima per il raggiungimento delle emissioni nette pari a zero sulle finanze pubbliche della Svizzera. Alla luce delle ipotesi e dei modelli sottostanti, i risultati mostrano che le misure per il raggiungimento dell'obiettivo climatico aumenteranno la pressione sulle finanze pubbliche. Questo effetto è dovuto principalmente alle minori entrate causate da una crescita economica più debole e colpisce principalmente la Confederazione e le assicurazioni sociali. I risultati mostrano anche che l'introduzione di tasse sostitutive sui veicoli elettrici sono un elemento importante per compensare la riduzione delle entrate dall'imposta sugli oli minerali, dalla TTPCP e dalle imposte sui veicoli a motore. Inoltre, il maggiore ricorso a sussidi nella politica climatica comporta uscite supplementari, che aumenteranno ulteriormente la pressione sulle finanze pubbliche, in particolare a livello federale.

In conclusione, le prospettive a lungo termine mostrano che, alla luce dell'invecchiamento e dell'ampliamento delle misure di protezione del clima per il raggiungimento dell'obiettivo delle emissioni nette pari a zero, nei prossimi decenni le finanze pubbliche subiranno una pressione sempre maggiore, evidenziando la necessità di nuove riforme volte ad aumentare la stabilità dei bilanci pubblici.

Finanze pubbliche sane sono infatti una condizione importante per garantire sufficiente spazio di manovra nella gestione di crisi future da parte dello Stato. È perciò fondamentale garantire bilanci pubblici in equilibrio sul lungo termine e, in tal modo, rafforzare la resilienza dell'economia svizzera.

# Bibliografia

Amministrazione federale delle finanze (AFF), Prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera 2008, Berna 2008.

BAK Economics AG, Deutsche Energie-Agentur, Carbon Capture & Storage (CCS) – Kostenschätzung für ein CCS-System für die Schweiz bis 2050, committente: Ufficio federale dell'ambiente, Basilea 2023.

Banca centrale europea (BCE), ECB economy-wide climate stress test – Methodology and results, Occasional Paper Series n. 281, Banca centrale europea, settembre 2021.

Banca mondiale, GDP growth (annual %), World Bank Open Data (rilevazione dati: dicembre 2023).

Banque de France, Climate-Related Scenarios for Financial Stability Assessment: An Application to France, documento di lavoro n. 774, 2020.

Baur M., Bruchez P.-A., Scherie N., Climate Change and Long-term Fiscal Sustainability – Scoping Paper for the OECD Paris Collaborative on Green Budgeting, OECD, 2021.

Baur M., Bruchez P.-A., Was bedeutet der Klimawandel fürs Bundesbudget? in Die Volkswirtschaft, 31 marzo 2021.

Begert M., Stöckli R., Croci-Maspoli M., Klimaentwicklung in der Schweiz – Vorindustrielle Referenzperiode und Veränderung seit 1864 auf Basis der Temperaturmessung, rapporto n. 274, Ufficio federale di meteorologia e climatologia, 2019.

Blanchard O., Public Debt and Low Interest Rates, vol 109, n. 4, pagg. 1197–1229, American Economic Review, aprile 2019.

Brändle T., Colombier C., Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2050: Alterung und Coronakrise, documento di lavoro n. 25 dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), Berna 2022.

Bundesministerium Finanzen, Langfristige Budgetprognose 2022, Bundesministerium für Finanzen, Vienna 2022.

Colombier C., Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2060, documento di lavoro n. 19 dell'AFF, Berna 2012.

Colombier C., Überlegungen zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz, note FFA, Amministrazione federale delle finanze, Berna 2014.

Commissione europea, 2024 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Institutional Paper n. 257, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Commissione europea, Bruxelles 2023.

Commissione europea, 2024 Ageing Report, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Commissione europea, Bruxelles 2024 (pubblicazione prevista: primavera 2024).

Confederazione Svizzera, Piano finanziario di legislatura 2025–2027 – Allegato al messaggio sul programma di legislatura 2023–2027, Berna 2024.

Congressional Budget Office, The 2023 Long-Term Budget Outlook, Congressional Budget Office, Washington D.C., giugno 2023.

Consiglio federale, Langfristige Klimastrategie der Schweiz, Berna 2021.

Deutsche Bundesbank, Klimawandel und Klimapolitik: Analysebedarf und -optionen aus Notenbanksicht, rapporto mensile, Deutsche Bundesbank, gennaio 2022.

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), Prospettive energetiche 2050+, committente: Ufficio federale dell'energia (UFE), a c. di: Ecoplan AG, Prognos AG, Infrac AG, TEP Energy GmbH, 2022a.

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle (DATEC), Energieperspektiven 2050+ – Volkswirtschaftliche Auswirkungen: Analyse mit einem Mehrländer-Gleichgewichtsmodell – Annahmen, Szenarien, Ergebnisse, committente: UFE, a c. di: Ecoplan AG, Berna 2022b.

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle (DATEC), Piano per la sostituzione delle imposte sugli oli minerali (tassa sostitutiva) – Rapporto per il Consiglio federale, Berna, giugno 2022.

Dipartimento federale delle finanze (DFF), Prospettive a lungo termine per le finanze pubbliche in Svizzera 2012, Berna 2012.

Dipartimento federale delle finanze (DFF), Prospettive a lungo termine per le finanze pubbliche in Svizzera 2016, Berna 2016.

Dipartimento federale delle finanze (DFF), Prospettive a lungo termine per le finanze pubbliche in Svizzera 2021 – Crisi pandemica, evoluzione demografica e cambiamenti climatici, Berna 2021.

Ecoplan AG, Langfristige Auswirkungen des Netto-Null-Ziels in der Klimapolitik auf die öffentlichen Finanzen, basi per il rapporto «Prospettive a lungo termine per le finanze pubbliche in Svizzera 2024», aprile 2024.

Fondo monetario internazionale (FMI), Fiscal Monitor: Climate Crossroads: Fiscal Policies in a Warming World, FMI, Washington D.C., ottobre 2023.

Fuje H., Jiaxiong Y., Seung M. C., Hamza M., Fiscal Impacts of Climate Disasters in Emerging Markets and Developing Economies, documento di lavoro 2023/61, FMI 2023.

Gagliardi N., Arevalo P., Pamies S., The Fiscal Impact of Extreme Weather and Climate Events: Evidence for EU Countries, Discussion Paper n. 168, Commissione europea 2022.

Guillemette Y., Turner D., The Long Game: Fiscal Outlooks to 2060 Underline Need for Structural Reform, OECD Economic Policy Papers n. 29, OECD Publishing, Parigi 2021.

Guo J., Kubli D., Saner P., The Economics of Climate Change: No Action Not an Option, Swiss Re Institute, aprile 2021.

Hauzenberger N., Huber F., Kaufmann D., Suart R., Tille C., Schweizer Zinssätze: Ein Überblick von 1852 bis 2020, in Die Volkswirtschaft, 94(8-9), pagg. 7–9, 2021.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the IPCC, Ginevra, aprile 2022.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Summary for Policymakers, in Climate Change 2023: Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the IPCC, Ginevra, marzo 2023.

## Bibliografia

- Kahn M. E., Mohaddes K., N. C. Ng R., Pesaran M. H., Raissi M., J.-C. Yang, Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change: A Cross-Country Analysis, documento di lavoro 2019/215, Fondo Monetario Internazionale 2019.
- Kiehl M., Winter D., The Global Economic Costs of Climate Change Inaction, Oxford Economics, dicembre 2022.
- National Centre for Climate Services (NCCS), L'evoluzione del clima osservata in Svizzera, NCCS agosto 2023.
- Network for Greening the Financial System (NGFS), NGFS Scenarios for central banks and supervisors, NGFS, settembre 2022.
- Network for Greening the Financial System (NGFS), NGFS Scenarios for central banks and supervisors, NGFS, luglio 2023.
- Notre Dame Global Adaptation Initiative, Country Index, University of Notre Dame, (rilevazione dati: giugno 2023).
- Office for Budget Responsibility (OBR), Fiscal risks report, OBR, Londra, luglio 2021.
- Office for Budget Responsibility (OBR), Fiscal risks and sustainability, OBR, Londra, luglio 2023.
- Organizzazione mondiale della sanità (OMS), 2021 WHO Health and Climate Change Survey Report, WHO, Ginevra, novembre 2021.
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), OECD Economic Surveys: European Union and Euro Area 2023, OECD Publishing, Parigi 2023a.
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), The Climate Action Monitor 2023 – Providing Information to Monitor Progress Towards Net-Zero, OECD Publishing, Parigi 2023b.
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), Long-term Scenarios: Incorporating the Energy Transition, OECD Economic Policy Paper n. 33, OECD Publishing, Parigi 2023c.
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), Economic Survey of Switzerland, OCSE 2024.
- Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Dati trimestrali sul PIL (rilevazione dati: dicembre 2023).
- Stern N., The Economics of Climate Change: The Stern Review, Cambridge University Press 2006
- Tamminen, S., Leinonen T., Haanperä O., Puroila S., Puroila T., How to Scope the Fiscal Impacts of Long-Term Climate Strategies? – A Review of Current Methods and Processes, Coalition of Finance Ministers for Climate Action, Washington D.C., maggio 2022.
- Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Migration und Sozialversicherungen – Eine Betrachtung der ersten Säule und der Familienzulagen, rapporto di ricerca 06/23 – «Aspetti della sicurezza sociale», UFAS, Berna 2023.
- Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Ripercussioni finanziarie dell'iniziativa popolare «Vivere meglio la pensione», scheda informativa sulla votazione popolare del 3 marzo 2024, UFAS, Berna 2024.
- Ufficio federale di statistica (UST), Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons, de 2020 à 2050, UST, Neuchâtel 2020.



## Bibliografia

Vöhringer, F., Vielle M., Thalmann Ph., Frehner A., Knoke W., Stocker D., Thurm B., Costs and Benefits of Climate Change in Switzerland, *Climate Change Economics*, 10(02), 1–34 2018.