

## Prospettive a lungo termine 2016

# Prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera 2016



## **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 brochure is also available in English.

**Autori** Th. Brändle, C. Colombier, A. Philipona, Amministrazione federale delle finanze AFF,  
Berna, 2016

# Indice

Premessa	4
Riassunto	6
1. Introduzione	15
2. Evoluzione demografica ed economica	19
2.1. Demografia	19
2.2. Evoluzione economica	24
2.3. Altre tendenze	26
3. Metodologia	28
3.1. Indicatori	28
3.1.1. Quota d'incidenza della spesa pubblica e quota delle uscite	28
3.1.2. Lacuna fiscale	28
3.1.3. Reddito disponibile	30
3.2. Proiezione delle uscite e delle entrate	30
3.2.1. Uscite dipendenti dai cambiamenti demografici	31
3.2.2. Uscite indipendenti dai cambiamenti demografici	34
3.2.3. Entrate	34
3.2.4. Entrate e uscite dipendenti dagli interessi	35
3.3. Scenari alternativi	35
4. Risultati	37
4.1. Evoluzione della quota d'incidenza della spesa pubblica	37
4.2. Evoluzione delle uscite dipendenti dai cambiamenti demografici	38
4.2.1. Uscite secondo funzione	38
4.2.2. Uscite secondo livello di amministrazione pubblica	42
4.2.3. Ripercussioni derivanti da aumento di produttività e migrazione	45
4.2.4. Conclusione	46
4.3. Tasso d'indebitamento e lacuna fiscale	46
4.4. Reddito disponibile a lacuna fiscale colmata	49
5. Approfondimento: sanità e cure di lunga durata	53
5.1. Fattori di costo e scenari nel settore della sanità	53
5.2. Risultati	56
5.2.1. Uscite totali per la sanità	56
5.2.2. Uscite pubbliche per la sanità	59
5.2.2.1. Sanità senza cure di lunga durata	64
5.2.2.2. Cure di lunga durata dai 65 anni	66
5.2.3. Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie	67
6. Confronto con le prospettive a lungo termine del 2012	71
7. Confronto internazionale	72
Bibliografia	75
Allegato	77
1. Calcolo della lacuna fiscale	77
2. Tabelle	78

# Premessa



La Svizzera ha superato bene la crisi finanziaria e del debito. La resistenza dell'economia elvetica può essere spiegata da un lato con la competitività, l'ampia diversificazione e la fitta rete di relazioni internazionali.

Dall'altro, la Svizzera si distingue per un'elevata capacità di adattamento del mercato del lavoro, una politica monetaria autonoma e una politica finanziaria lungimirante.

Per quanto concerne le finanze pubbliche, con un tasso d'indebitamento di gran lunga al di sotto del 40 per cento la Svizzera occupa una posizione di riguardo nel confronto internazionale. Diversamente dalla

maggior parte delle economie sviluppate, dopo la crisi finanziaria e del debito la Svizzera è riuscita a ridurre ulteriormente il tasso d'indebitamento grazie, tra l'altro, a una crescita stabile dell'economia e a un efficace freno all'indebitamento. La solidità delle finanze statali accresce la resistenza alla crisi di un Paese ed è importante per ottenere la fiducia degli investitori e quindi per sviluppare la prosperità dell'economia nazionale.

Nonostante la situazione iniziale relativamente soddisfacente, la Svizzera non deve però credere che i conti pubblici saranno per sempre solidi. Il crescente invecchiamento della popolazione peserà notevolmente sulle amministrazioni pubbliche nei prossimi 30 anni. La terza edizione delle prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera (prima edizione 2008 e seconda edizione 2012) fornisce indicazioni in merito all'entità degli oneri futuri.

Le prospettive a lungo termine non devono considerarsi previsioni, ma semplici formulazioni «se, ... allora»

che comportano talune incertezze. Sono basate su determinate ipotesi relative all'evoluzione demografica ed economica e indicano l'andamento delle entrate e delle uscite delle amministrazioni pubbliche fino al 2045 nel caso in cui non si adottassero misure a livello politico. Le presenti prospettive a lungo termine, tuttavia, tengono già conto del progetto di riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 del Consiglio federale.

Se la demografia, l'immigrazione e l'economia si sviluppano conformemente a quanto ipotizzato negli scenari, la quota d'incidenza della spesa pubblica (ovvero il rapporto tra le uscite delle amministrazioni pubbliche e il PIL) passerà entro il 2045 dall'attuale 32 al 36 per cento. L'attuazione della riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 sgraverebbe sensibilmente la Confederazione e le assicurazioni

sociali, anche se dopo il 2030 saranno necessarie ulteriori misure. La pressione prevedibilmente elevata sulle uscite nel settore della sanità e delle cure richiederà riforme indispensabili soprattutto sul piano cantonale e comunale, sebbene a tale proposito occorra precisare che l'evoluzione dei costi nel settore della sanità non è riconducibile soltanto all'invecchiamento della popolazione. Infine, un'immigrazione di manodopera su livelli sufficientemente elevati contribuirebbe ad abbassare la pressione demografica sulle finanze pubbliche.

Se il finanziamento delle opere sociali verrà assicurato per tempo, gli oneri appaiono sostenibili. Le prospettive a lungo termine mostrano infatti che, grazie alla prosecuzione della crescita economica, i redditi disponibili della popolazione attiva dovrebbero continuare a crescere nonostante tributi più elevati.



*Ueli Maurer, consigliere federale e capo del Dipartimento federale delle finanze*

# Riassunto

## Situazione iniziale

Nei prossimi decenni l'invecchiamento della popolazione svizzera avanzerà ulteriormente. Le prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera mostrano l'ordine di grandezza degli oneri supplementari che incomberanno sulle amministrazioni pubbliche per ragioni demografiche. Indicano inoltre la necessità d'intervento politico-economico per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche<sup>1</sup>. Il rapporto illustra altresì l'evoluzione media del reddito disponibile degli abitanti qualora gli oneri supplementari dello Stato dovuti all'invecchiamento dovessero essere finanziati mediante imposte e contributi supplementari per poter garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche.

## Ipotesi

Le proiezioni nell'ambito delle prospettive a lungo termine si basano sullo status quo legale vigente e sull'ipotesi del piano finanziario di legislatura della

Confederazione. Tuttavia, diversamente dal piano finanziario di legislatura, le prospettive a lungo termine considerano il progetto del Consiglio federale per la riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 anziché il progetto del Consiglio degli Stati. Poiché nel caso delle prospettive a lungo termine si tratta di proiezioni delle evoluzioni future, queste rimangono incerte. I risultati del presente rapporto vanno pertanto interpretati come ipotesi «se, ... allora». Se la demografia e l'economia si sviluppano conformemente a quanto ipotizzato nelle prospettive a lungo termine, le amministrazioni pubbliche dovranno sopportare un onere supplementare dovuto alle crescenti uscite per l'AVS e il settore della sanità. Le prospettive a lungo termine si basano sugli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica (UST) e sui calcoli dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) riguardanti l'AVS e l'AI. Per gli altri settori si ricorre alle proiezioni dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF).

<sup>1</sup> Le prospettive a lungo termine impiegano un concetto di sostenibilità conforme allo standard internazionale dell'OCSE, del FMI e della Commissione europea. Secondo questo concetto le finanze pubbliche sono ritenute sostenibili quando i debiti pubblici rispetto al PIL (tasso d'indebitamento) possono essere stabilizzati a un livello sufficientemente basso. Il freno all'indebitamento della Confederazione è più restrittivo. Esso stabilizza l'importo del debito della Confederazione in franchi, ovvero in valori nominali. In tal modo il tasso d'indebitamento scende continuamente.

Le classi a forte natalità – la cosiddetta generazione del baby boom – andranno in pensione tra qualche anno. Dagli anni Settanta il tasso di natalità è fortemente diminuito, mentre la speranza di vita aumenta ulteriormente, cosicché il rapporto tra persone anziane e persone in età attiva si modifica viepiù. Ciò dipende anche dall'immigrazione in Svizzera, dato che soprattutto le persone in età lavorativa immigrano in Svizzera. Secondo lo scenario di riferimento dell'UST (A-00-2015) la quota delle persone di oltre 80 anni si raddoppia nel periodo di proiezione 2013-2045 dal 5 al 10 per cento della popolazione. L'indice di vecchiaia, che calcola il rapporto tra la popolazione di oltre 65 anni e la popolazione attiva, aumenta di 20 punti percentuali, ovvero dal 28 per cento al 48 per cento. Questo cambiamento della struttura demografica avrà conseguenze anche per le amministrazioni pubbliche, in particolare nei settori della sanità e delle uscite sociali. Esiste tuttavia una notevole incertezza per quanto riguarda l'immigrazione, che potrebbe rallentare l'invecchiamento e di conseguenza attenuare le conseguenze negative per le amministrazioni pubbliche. Nello scenario di riferimento dell'UST il tasso d'occupazione rimane invariato a circa l'84 per cento.

Le prospettive a lungo termine mostrano che la crescita economica e la migrazione costituiscono importanti fattori di influenza per l'entità degli oneri supplementari delle amministrazioni pubbliche dovuti alla demografia. Al fine di determinare la dimensione dell'incertezza legata alle proiezioni sono stati elaborati diversi scenari per l'evoluzione della crescita economica e della migrazione. Oltre all'evoluzione dell'immigrazione e dell'attività lavorativa, per la crescita economica è d'importanza centrale l'ipotesi circa l'aumento di produttività annuale. Nello scenario di base si parte dal presupposto che entro il 2045 la produttività lavorativa presenta la stessa evoluzione del passato. Tra il 1992 e il 2014 l'aumento di produttività annuale in Svizzera ammontava in media all'1,2 per cento. Per tenere conto dell'incertezza circa l'ipotesi di produttività effettuata, gli scenari sono stati calcolati in base a un'ipotesi scettica sull'aumento di produttività (0,9 %) e a un'ipotesi ottimista (1,5 %). Inoltre, viene preso in considerazione uno scenario che si basa su un flusso migratorio maggiore rispetto a quello nello scenario di base. Nello scenario di base il saldo annuo migratorio si riduce continuamente da 80 000 nel 2015 a 60 000 nel 2030 per stabilizzarsi a 30 000 persone dal 2040.

Anche nello scenario di migrazione si presume che il saldo immigratorio diminuisca. Si ipotizza però che rispetto allo scenario di base, entro il 2030 il saldo sia in media di 20 000 persone all'anno superiore e dal 2040 di 10 000. Entro il 2030 la crescita economica dello scenario di base ammonta in media all'1,6 per cento, dopodiché scende all'1,4 per cento.

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

Nello scenario di base la quota d'incidenza della spesa pubblica,

ovvero il rapporto tra le uscite totali delle amministrazioni pubbliche rispetto al PIL, aumenta dal 32 per cento nell'anno di base al 34 per cento nel 2030 e al 36 per cento nel 2045 (cfr. grafico Z1)<sup>2</sup>. Negli anni Novanta la quota d'incidenza della spesa pubblica era cresciuta sensibilmente a seguito della fase di stagnazione dell'economia svizzera. Successivamente si è aggirato attorno al 34 per cento del PIL. Tra il 2005 e il 2008 la quota d'incidenza della spesa pubblica è diminuita fortemente a seguito della forte crescita economica e di una revisione della statistica finanziaria<sup>3</sup>.

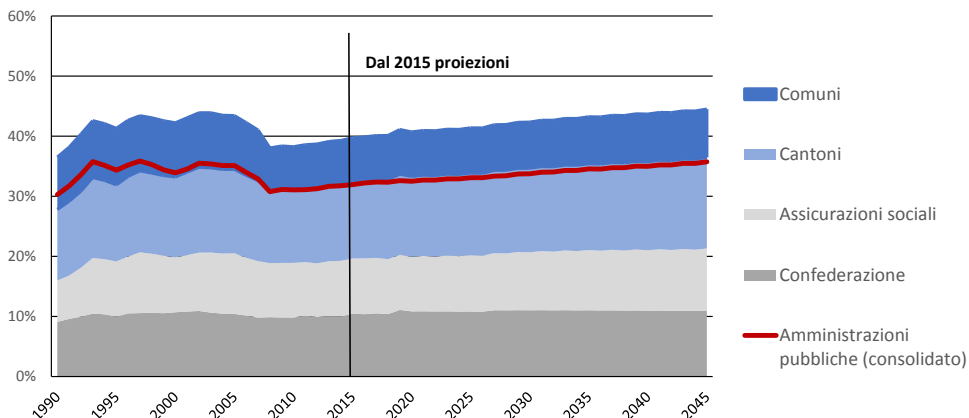
---

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

3 Con la revisione della statistica finanziaria la quota d'incidenza della spesa pubblica è calata di circa il 2 % del PIL.



Grafico Z1: *Evoluzione delle uscite delle amministrazioni pubbliche in passato e nello scenario di base (in % del PIL)*



L'aumento della quota d'incidenza della spesa pubblica previsto nello scenario di base è riconducibile soprattutto alle uscite delle amministrazioni pubbliche legate alla demografia, che comprendono AVS/AI, sanità, cure di lunga durata (dai 65 anni) ed educazione. Tra il 2013 e il 2045 le uscite dipendenti dallo sviluppo demografico crescono da circa il 17,3 per cento al 20,8 per cento del PIL (cfr. tabella Z1). Quasi la metà della crescita (45%) è dovuta all'aumento delle uscite per il settore della sanità e delle cure. Circa il 36 per cento dell'onere supplementare

a carico delle amministrazioni pubbliche è riconducibile alle uscite supplementari per l'AVS/AI. Il restante incremento riguarda il settore dell'educazione. Nei primi 15 anni del periodo di proiezione fino al 2030 le uscite statali aumentano in misura maggiore rispetto al periodo 2030-2045, ossia del 2,0 per cento rispetto all'1,5 per cento del PIL. Il maggiore incremento delle uscite rispetto al PIL (fino al 2030) è dovuto al settore dell'educazione, le cui uscite dopo il 2030 non crescono più in misura maggiore rispetto al PIL. Di conseguenza, dal 2040 il numero di allievi e di studenti non cresce più.

### **Evoluzione della quota delle uscite legate alla demografia dei singoli livelli delle amministrazioni pubbliche**

Entro il 2030 le uscite cantonali aumentano dello 0,8 per cento del PIL e fino al 2045 dell'1,5 per cento del PIL. L'evoluzione delle uscite fino al 2030 è dovuta in misura praticamente uguale alla dinamica nei settori della sanità, della cura e dell'educazione. Dopo il 2030 l'incremento delle uscite è riconducibile all'evoluzione delle cure di lunga durata e della sanità. Tra il 2030 e il 2045 la quota in forte aumento delle persone di oltre 80 anni rispetto alla

popolazione (dal 7 al 10 %) comporta un'ulteriore pressione in termini di costi soprattutto per quanto riguarda le cure di lunga durata. Diversamente dai bilanci cantonali, i bilanci comunali sono confrontati con uscite supplementari nettamente inferiori (+0,4 % del PIL fino al 2045). Entro il 2030 la dinamica delle uscite a livello comunale è determinata principalmente dal settore dell'educazione (+0,2 % del PIL). Sebbene in misura inferiore, anche le cure di lunga durata vi incidono (+0,1 % del PIL). Dopo il 2030 la crescita delle uscite comunali è riconducibile esclusivamente alle cure di lunga durata.

*Tabella Z1: Uscite dipendenti dai cambiamenti demografici, secondo livello di amministrazione pubblica (in % del PIL)*

	2013	2030				2045			
	Quota (in % PIL)	Quota (in % PIL)	Analisi di sensitività		Migrazione A-06-2015	Quota (in % PIL)	Analisi di sensitività		Migrazione A-06-2015
		Produttività					Produttività		
Confederazione	3.9	4.7	+0.0	-0.0	-0.1	4.9	+0.1	-0.1	-0.1
Assicurazioni sociali	5.4	5.5	0.1	-0.1	-0.2	6.1	+0.2	-0.2	-0.4
Cantoni	5.9	6.7	-0.1	+0.1	-0.1	7.3	-0.1	+0.1	-0.2
Comuni	2.2	2.5	-0.0	+0.0	-0.0	2.6	-0.0	+0.0	-0.0
Totale	17.3	19.3	+0.0	-0.1	-0.4	20.8	+0.2	-0.2	-0.7

A livello nazionale le assicurazioni sociali (AVS/AI) sono toccate in misura minore dagli oneri supplementari dovuti all'invecchiamento rispetto alla Confederazione. Fino al 2045 le uscite aumentano dello 0,7 per cento del PIL (AVS/AI) e dell'1,0 per cento del PIL a livello di Confederazione. Al riguardo gli oneri supplementari delle assicurazioni sociali sono dovuti esclusivamente all'evoluzione dell'AVS. Le misure concernenti le prestazioni nel quadro del progetto del Consiglio federale sulla previdenza per la vecchiaia 2020, quali l'aumento dell'età di pensionamento per le donne e l'andamento delle spese dell'AI, hanno un effetto attenuante sulla crescita delle uscite delle assicurazioni sociali. Entro il 2045 le uscite dell'AI calano addirittura dello 0,4 per cento rispetto al PIL. Questo è dovuto al fatto che il numero dei beneficiari di rendite AI non cresce in misura maggiore della popolazione attiva e che le rendite AI sono legate all'indice misto dell'AVS/AI. La maggior parte delle uscite supplementari della Confederazione si spiega con il finanziamento dell'AVS (+0,6 % del PIL). La parte più piccola dell'aumento è riconducibile alle uscite per la riduzione individuale dei premi e all'educazione (+0,1 % e +0,2 % del PIL).

Il finanziamento aggiuntivo dell'AVS previsto nel quadro del progetto del Consiglio federale sulla previdenza per la vecchiaia 2020 si ripercuote sensibilmente sul bilancio della Confederazione fino al 2030. L'aumento dell'imposta sul valore aggiunto di 1,5 punti percentuali a favore dell'AVS determina in tal modo corrispondenti entrate supplementari, che però vengono trasferite a destinazione vincolata all'AVS. Di conseguenza sono contabilizzate come uscite della Confederazione. Entro il 2030 le uscite della Confederazione aumentano dello 0,8 per cento del PIL. Dopodiché la dinamica di queste uscite cala (+0,2 % del PIL). Al riguardo, il bilancio della Confederazione beneficia del fatto che le uscite a titolo di educazione non aumentano in misura maggiore rispetto al PIL e che l'effetto straordinario unico del finanziamento aggiuntivo dell'AVS viene meno.

I risultati della tabella Z1 mostrano inoltre che una crescita economica superiore (o inferiore; aumento di produttività maggiore o minore oppure migrazione maggiore o minore rispetto allo scenario di base) produce uno sgravio finanziario (oppure un onere supplementare)

per la Confederazione e l'AVS/AI<sup>4</sup>. Ciò è riconducibile al fatto che le rendite AVS/AI registrano una crescita inferiore rispetto agli stipendi, che a loro volta aumentano di pari passo con la produttività del lavoro. In caso di elevata migrazione, la popolazione attiva e l'occupazione crescono in misura maggiore, ciò che rallenta l'aumento dell'indice di vecchiaia.

Presso i Cantoni e i Comuni i segnali delle analisi di sensitività concernenti la produttività vanno nella direzione opposta di quelli riguardanti la Confederazione e le assicurazioni sociali. Secondo gli attuali calcoli, un aumento di produttività maggiore è accompagnato da una crescita degli stipendi superiore. Pertanto, in caso di aumento di produttività maggiore viene esercitata un'ulteriore pressione sulle uscite per la sanità provocando un leggero aumento dell'onere di bilancio dei Cantoni e dei Comuni. Ne consegue che la crescita più marcata del reddito pro capite dovuta all'aumento di produttività comporta un'ulteriore domanda di prestazioni sanitarie. Anche il settore dell'educazione contribuisce al lieve incremento delle uscite a livello di

Cantoni e Comuni nel contesto di un aumento di produttività maggiore. Nello scenario di migrazione la crescita economica superiore è la conseguenza di un incremento dell'immigrazione e dell'occupazione e non degli stipendi più elevati. Nel settore della sanità non risulta dunque alcuna ulteriore pressione in termini di costi e gli oneri dell'adeguamento per i Cantoni e i Comuni sono più bassi. Per contro è possibile che la pressione in termini di costi graverebbe tutte le amministrazioni pubbliche se l'immigrazione e l'occupazione risultassero inferiori a quanto previsto nello scenario di base.

### **Evoluzione della lacuna fiscale e del reddito disponibile**

Per finanziare l'aumento delle uscite delle amministrazioni pubbliche legate alla demografia è necessario innalzare le imposte o i contributi alle assicurazioni sociali oppure conseguire risparmi. Se si rinunciassero a preservare l'equilibrio finanziario tra le entrate e le uscite, tra il 2013 e il 2045 il debito pubblico crescerebbe dal 35 a circa il 59 per cento del PIL. La lacuna fiscale costituisce una

---

4 Una migrazione più bassa comporterebbe, in misura più o meno simmetrica rispetto allo scenario con una migrazione maggiore, un aumento più sensibile delle uscite degli enti pubblici e delle assicurazioni sociali rispetto al PIL.

misura utile per illustrare la necessità di un intervento politico-finanziario. La lacuna fiscale calcolata nel quadro delle prospettive a lungo termine indica in che misura dal 2020 siano necessari risparmi durevoli, aumenti dei contributi o delle imposte, affinché entro il 2045 il tasso d'indebitamento si stabilizzi al livello dell'anno di base 2013. La lacuna fiscale ammonta allo 0,9 per cento del PIL. Suddivisa nei singoli livelli delle amministrazioni pubbliche emerge che la demografia compromette soprattutto la sostenibilità delle finanze cantonali e comunali. I Cantoni e i Comuni presentano una lacuna fiscale rispettivamente dell'1,1 e dello 0,5 per cento del PIL. Questo è dovuto al fatto che i Cantoni e i Comuni sono responsabili dei settori sanità e cure di lunga durata, che comparativamente si sviluppano in modo dinamico. Secondo l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto di 1,5 punti percentuali e le misure concernenti le prestazioni previsti dal Consiglio federale nel quadro del progetto sulla previdenza per la vecchiaia 2020 nonché l'evoluzione positiva dell'AI, la situazione finanziaria

dell'AVS/AI può essere considerata sostenibile (alcuna lacuna fiscale). Tuttavia, dal 2030 i risultati del trasferimento dell'AVS sono nuovamente negativi, ciò che implica una nuova necessità d'intervento. Secondo i calcoli dell'UST, il debito dell'AI presso il Fondo AVS sarà per contro saldato entro il 2028. Successivamente il patrimonio del fondo sale continuamente a circa 67 miliardi di franchi. La favorevole situazione di partenza del bilancio della Confederazione grazie al programma di stabilizzazione iscritto nel piano finanziario di legislatura, il rallentamento della dinamica delle uscite a titolo di educazione e la minore pressione sul fronte delle uscite da parte dell'AVS a seguito delle misure di riforma del Consiglio federale, fanno in modo che entro il 2045 la sostenibilità delle finanze federali possa essere garantita. Senza il previsto finanziamento aggiuntivo dell'AVS mediante l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto, la situazione delle amministrazioni pubbliche peggiorerebbe ancora sensibilmente. La lacuna fiscale della Confederazione ammonterebbe all'1,6 per cento del PIL.

Se la stabilizzazione del tasso d'indebitamento al livello attuale venisse finanziata soltanto mediante un aumento delle entrate delle amministrazioni pubbliche, grazie all'ipotizzato aumento di produttività di mediamente l'1,2 per cento all'anno il reddito pro capite disponibile al netto dell'inflazione continuerebbe a crescere<sup>5</sup>. L'aumento annuo dello 0,6 per cento rispetto allo 0,4 per cento proiettato tra il 2013 e il 2045 è addirittura leggermente al di sopra di quello tra il 1990 e il 2013, cosa che sarebbe riconducibile alla lunga fase di stagnazione nella prima metà degli anni Novanta.

### **Conclusione**

Nei prossimi 30 anni l'evoluzione demografica graverà fortemente le amministrazioni pubbliche. Se la demografia, l'immigrazione e l'economia dovessero evolversi conformemente a quanto previsto negli scenari, entro il 2045 la quota d'incidenza della spesa pubblica dovrebbe passare dall'attuale 32 al 36 per cento. A condizione che la riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 venga attuata come previsto dal Consiglio federale, a

livello federale la necessità d'intervento sarebbe inferiore rispetto al livello cantonale e comunale. Tuttavia, nel 2030 bisognerà decidere altre riforme per l'AVS al fine di garantire la sostenibilità dell'AVS. L'urgente necessità d'intervento sul piano cantonale e comunale è riconducibile all'elevata e persistente pressione sulle uscite nel settore della sanità e delle cure, che richiederà altre riforme indispensabili.

La portata degli oneri supplementari dovuti alla demografia dipende fortemente dalla crescita dell'economia. A lungo termine questa crescita può essere potenziata soltanto attraverso una maggiore produttività o un incremento della migrazione. Le proiezioni dipendono pertanto fortemente dalle diverse ipotesi sull'evoluzione della produttività e sulla migrazione. Se l'economia dovesse crescere come previsto, i redditi disponibili delle economie domestiche continueranno ad aumentare (nella stessa misura degli ultimi 25 anni) nonostante gli oneri supplementari dovuti alla demografia.

---

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

# 1 Introduzione

Nei prossimi decenni l'invecchiamento della popolazione svizzera avanzerà ulteriormente. Le prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera mostrano l'ordine di grandezza degli oneri supplementari che incomberanno sulle amministrazioni pubbliche per ragioni demografiche. Indicano inoltre la necessità d'intervento politico-economico per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche. Per lo Stato il concetto di sostenibilità finanziaria è da intendere come capacità di garantire il finanziamento degli impegni presenti e futuri.

I preventivi e i piani finanziari non sono sufficienti a fornire una visione completa e orientata al lungo periodo degli oneri supplementari dovuti alla demografia. Questi strumenti di pianificazione della politica finanziaria coprono un orizzonte temporale di quattro anni. Le prospettive a medio termine sono focalizzate sulla rappresentazione delle priorità di politica finanziaria della Confederazione e si fondano su un periodo di osservazione fino al 2024. Il presente rapporto colma questa lacuna completando il rendiconto finanziario e le prospettive a medio termine con una visione di lungo periodo. In vari settori, in

particolare in quello dell'AVS, l'evoluzione a lungo termine è già rappresentata in altro modo. Le prospettive a lungo termine permettono tuttavia di tracciare un quadro d'insieme sulla situazione finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche (Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali). Dopo quelli pubblicati dall'AFF nel 2008 e nel 2012, questo è il terzo rapporto sulle prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche. Il ritmo quadriennale assicura che nelle proiezioni confluiscono regolarmente le ipotesi più aggiornate in materia di migrazione, invecchiamento e sviluppo economico e si tenga conto dei cambiamenti nelle condizioni quadro politiche. I risultati centrali delle prospettive a lungo termine vengono illustrati anche nel piano finanziario di legislatura.

Le prospettive sul lungo periodo non forniscono un quadro del futuro, ma indicano il modo in cui alle condizioni quadro attuali (la cosiddetta ipotesi «no-policy-change») lo sviluppo demografico si ripercuoterà a più lungo termine nelle amministrazioni pubbliche. Vengono presi in considerazione lo status quo legale vigente e le ipotesi del piano finanziario di legislatura della

---

6 Cfr. Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2014).

Confederazione, così come il progetto del Consiglio federale per la riforma della previdenza per la vecchiaia 2020. La scelta è caduta sull'orizzonte temporale 2045 poiché fino ad allora dovrebbero prodursi i principali effetti dell'invecchiamento della società e poiché per gli scenari demografici calcolati dall'Ufficio federale di statistica (UST) è stato adottato lo stesso orizzonte temporale<sup>7</sup>.

Le prospettive a lungo termine fungono da punto di riferimento generico e illustrano la sensibilità con cui le amministrazioni pubbliche reagiscono alla variazione di fattori essenziali. Per le proiezioni sono necessarie ipotesi in merito allo sviluppo demografico e agli indicatori macroeconomici. Le ipotesi di produttività e migrazione formulate per il periodo considerato influiscono notevolmente sull'evoluzione a lungo termine delle finanze statali.

I vari indicatori di politica finanziaria vengono attestati partendo dalle proiezioni delle uscite e delle entrate per i tre livelli degli enti pubblici e le opere sociali. Tra essi figurano l'evoluzione della quota d'incidenza della spesa pubblica (calcolata come

rapporto tra le uscite totali delle amministrazioni pubbliche e il PIL), il tasso d'indebitamento (misurato come rapporto tra i debiti pubblici e il PIL) e la lacuna fiscale. La lacuna fiscale indica la necessità di intervenire per stabilizzare il tasso d'indebitamento al livello dell'anno di base entro la fine del periodo di proiezione. Inoltre, viene approfondita la questione di come si evolverebbe nell'insieme il reddito disponibile delle economie domestiche se un tasso d'indebitamento costante venisse finanziato soltanto mediante un aumento delle entrate statali.

A livello cantonale esiste tutta una serie di restrizioni istituzionali (come ad esempio regole fiscali o referendum finanziari obbligatori), che mirano a evitare una crescita eccessiva delle uscite e deficit elevati. A livello federale, il freno all'indebitamento garantisce il pareggio di bilancio a medio termine e fornisce un quadro per gli organi decisionali politici. Il freno all'indebitamento della Confederazione è più restrittivo rispetto al concetto di sostenibilità impiegato in questa sede, che segue lo standard internazionale dell'OCSE, del FMI e della Commissione europea e giudica le finanze pubbliche

---

<sup>7</sup> Cfr. Ufficio federale di statistica (2015).



sostenibili quando i debiti pubblici rispetto al PIL possono essere stabilizzati a un livello sufficientemente basso. Il freno all'indebitamento della Confederazione stabilizza per contro l'importo del debito della Confederazione in franchi, ovvero in valori nominali. In tal modo il tasso d'indebitamento scende continuamente. Nel presente studio si è ipotizzato consapevolmente che le regole fiscali non sono vincolanti. Diversamente, l'analisi non permetterebbe di acquisire valore aggiunto poiché il debito statale a priori non potrebbe più aumentare a lungo termine.

Al centro del rapporto figurano i settori dell'attività statale che sono influenzati in misura considerevole dall'evoluzione demografica. Le classi a forte natalità – la cosiddetta generazione del baby boom – andranno in pensione tra qualche anno. Dagli anni Settanta il tasso di natalità è fortemente diminuito, mentre la speranza di vita aumenta ulteriormente, cosicché il rapporto tra persone anziane e persone in età attiva si modifica viepiù. Di conseguenza le uscite per l'AVS/AI, la sanità e le cure di lunga durata, che attualmente ammontano complessivamente a quasi il 12 per cento del PIL, aumenteranno in misura sensibilmente maggiore rispetto al

valore aggiunto creato dall'economia.

Oltre a quello demografico esistono altri sviluppi che influenzeranno a lungo termine le finanze pubbliche, ma che non possono essere presi in considerazione nel presente rapporto. Tra questi rientrano il cambiamento climatico, i cui effetti economici e finanziari sono difficilmente stimabili.

Il presente rapporto è articolato come segue: il capitolo 2 presenta le tendenze a lungo termine rilevanti per le finanze pubbliche e illustra in particolare gli scenari demografici dell'UST su cui si fondano le proiezioni e le ipotesi di sviluppo economico. Il capitolo 3 descrive la metodologia di proiezione e gli indicatori utilizzati. Vengono inoltre spiegati brevemente gli scenari alternativi. Il capitolo 4 mostra l'evoluzione delle finanze statali e, in particolare, delle uscite legate alla demografia a medio termine fino al 2030 e a lungo termine fino al 2045. Le analisi di sensitività illustrano l'effetto derivante da una variazione delle ipotesi di produttività e migrazione. Il tema approfondito nel capitolo 5 riguarda il settore della sanità e delle cure di lunga durata. Il forte legame con la demografia, una maggiore incertezza in merito ai determinanti di costo e la dinamica

delle uscite assumono particolare rilevanza in questo ambito. Oltre a un'analisi dei fattori determinanti per le uscite nel settore della sanità, vengono esposti i risultati di svariati scenari. Il capitolo 6 opera un breve

confronto qualitativo con le prospettive a lungo termine elaborate nel 2012. Il capitolo 7 paragona i presenti risultati con gli esiti delle proiezioni dell'Unione europea.

## 2 Evoluzione demografica ed economica

Il presente capitolo illustra i prevedibili sviluppi demografici, spiega le ipotesi macroeconomiche centrali e presenta un excursus relativo ai possibili effetti del cambiamento climatico sulle amministrazioni pubbliche.

### 2.1 Demografia

Le presenti proiezioni si basano sugli scenari dell'evoluzione demografica in Svizzera elaborati dall'UST per il periodo dal 2015 al 2045, in particolare sullo scenario di riferimento (A-00-2015). Quest'ultimo ipotizza una persistente situazione economica solida in Svizzera con una consistente domanda di manodopera. Si presuppone inoltre che la congiuntura nei Paesi europei migliorerà e quindi, fra qualche anno, i movimenti migratori verso la Svizzera diminuiranno in termini di quantitativi.

Secondo lo scenario di riferimento la popolazione in Svizzera passa dagli 8,3 milioni del 2015 ai 10,2 milioni nel 2045; questo aumento corrisponde a un tasso di crescita medio annuo dello 0,7 per cento. Nel periodo considerato, tuttavia, l'incremento della popolazione si indebolisce. Mentre nei primi anni

(fino al 2020) è previsto un aumento demografico pari almeno all'1 per cento, a partire dal 2039 si ipotizza una progressione dello 0,3 per cento o addirittura inferiore. Un fattore determinante per l'evoluzione demografica, ma difficilmente stimabile, è il futuro saldo migratorio (il numero di immigrati meno il numero di emigrati in un anno). Lo scenario di riferimento dell'UST presume per gli anni 2015 e 2016 un saldo migratorio pari rispettivamente a 80 000 e 70 000 persone. Dal 2017, fino al termine del decennio successivo, viene dato a 60 000 unità. In seguito, il saldo migratorio diminuisce costantemente e dal 2040 si attesta a 30 000 persone all'anno. Nel lungo periodo è dunque possibile osservare una diminuzione dell'immigrazione, fenomeno che secondo gli scenari demografici dell'UST è correlato al calo della popolazione attiva nei Paesi europei dovuto al basso tasso di natalità attuale.

Alla luce delle grandi incertezze che avvolgono l'evoluzione della migrazione, nell'ambito di un'analisi di sensitività viene preso in considerazione uno scenario caratterizzato da un saldo migratorio più alto (A-06-2015). In tale scenario

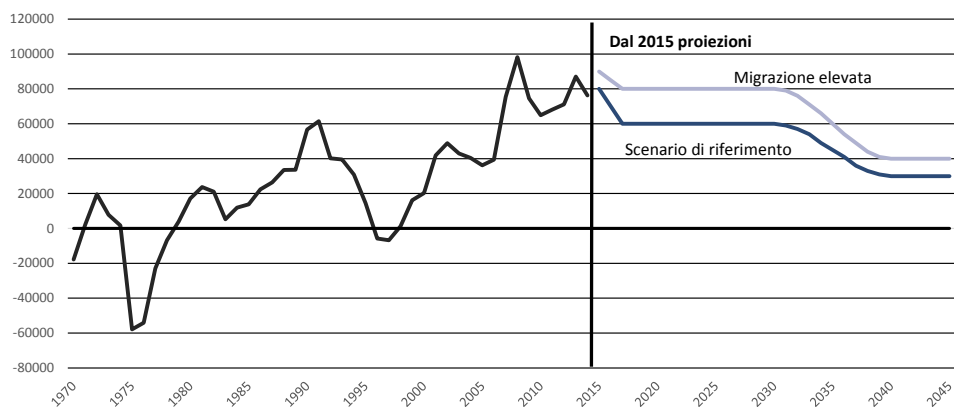
---

8 Cfr. UST (2015).

dell'UST, il saldo migratorio ammonta a 90 000 persone nel 2015 e al termine del periodo di osservazione, nel 2045, ancora a 40 000 unità all'anno. Nella media annua, il saldo migratorio in questo scenario è superiore rispetto allo scenario di base di circa 20 000 persone fino al 2030 e di 10 000 a partire dal 2040. Di conseguenza, nella media annua la popolazione attiva cresce dell'1 per cento fino al 2030 contro lo 0,7 per cento dello scenario di riferimento dell'UST. Rispetto allo

scenario di riferimento viene tendenzialmente ipotizzata per la Svizzera un'evoluzione economica migliore e più duratura. Questa prospettiva contribuisce ad alimentare la domanda di manodopera specializzata e produce quindi un saldo migratorio più alto. Il grafico 1 mostra il saldo migratorio per gli anni dal 1970 al 2014 e i saldi migratori alla base dello scenario di riferimento e dello scenario A-06-2015 (migrazione elevata) per il periodo dal 2015 al 2045.

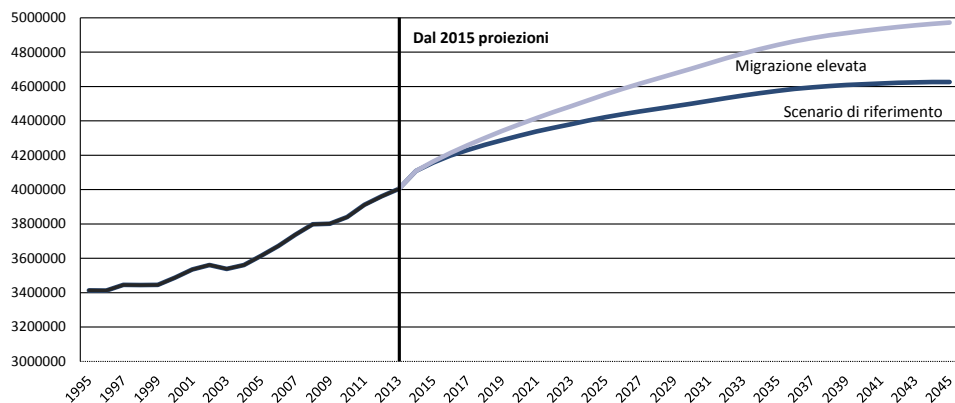
Grafico 1: Saldo migratorio nel periodo 1970–2045



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 pertanto dal presupposto che l'aspettativa di vita media alla nascita salga dagli 81,2 anni del 2015 agli 86,2 del 2045 per gli uomini e addirittura da 85,1 a 89,4 per le donne. L'invecchiamento della società determina ad esempio un aumento della quota di persone che non esercitano un'attività lucrativa rispetto a quelle attive. Questa evoluzione costituisce una delle principali sfide della politica finanziaria, poiché si traduce in più uscite per le persone che non esercitano un'attività lucrativa. I cambiamenti nella piramide delle età si ripercuotono inoltre sui costi e sulle uscite nel settore della sanità e delle cure di lunga durata.

Il grafico 2 illustra l'evoluzione della popolazione attiva convertita in unità equivalenti a tempo pieno (ETP). Da un lato viene mostrato l'andamento del passato a partire dal 1995, per il quale si può osservare un aumento della popolazione attiva da 3,4 a 4 milioni circa. Dall'altro viene presentato lo sviluppo secondo gli scenari demografici dell'UST. Si ipotizza che la popolazione attiva superi i 4,6 milioni intorno al 2040 per mantenersi poi pressoché costante. Nello scenario di riferimento dell'UST il tasso d'occupazione rimane quasi invariato all'84 per cento. Nello scenario preso in considerazione per l'analisi di sensitività che si basa su un flusso migratorio maggiore, il tasso d'occupazione rimarrebbe invece quasi invariato, ma aumenterebbe nettamente la popolazione attiva che nel 2045 raggiungerebbe quasi i 5 milioni.

Grafico 2: *Popolazione attiva in unità equivalenti a tempo pieno (ETP)\* nel periodo 1995–2013 (scenario di riferimento e migrazione elevata)*



\* Base: UST A-00-2015; scenario di sensibilità con un flusso migratorio maggiore: UST A-06-2015

Sino al 2045 la struttura della popolazione per classi di età cambia notevolmente (cfr. grafico 3). La quota della popolazione in età lavorativa scende da un pressoché costante 62 per cento negli anni 1990–2015 al 55 per cento del 2045. La quota della popolazione in età pensionabile al di sotto degli 80 anni

sale dal 13 per cento circa del 2015 al 16 per cento del 2045. La quota delle persone di oltre 80 anni, pari al 10 per cento nel 2045, cresce di circa due volte e mezzo in rapporto al 1990. La generazione dei giovani sotto i 20 anni diminuisce invece proporzionalmente.

Grafico 3: Evoluzione della struttura della popolazione – quote sul totale (scenario di riferimento)

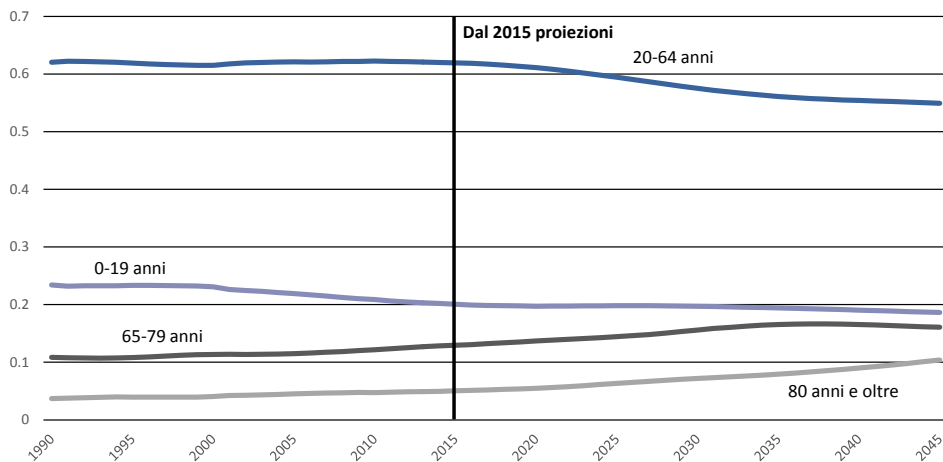
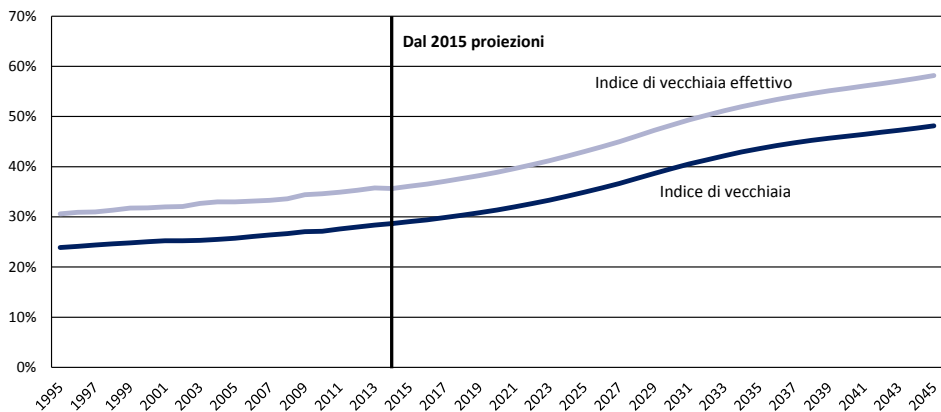


Grafico 4: Indici di vecchiaia\*



\* Indice di vecchiaia: rapporto tra la popolazione di oltre 65 anni e la popolazione in età lavorativa. Indice di vecchiaia effettivo: rapporto tra la popolazione di oltre 65 anni e la popolazione attiva.

Mentre nel 1995 per ogni persona di oltre 65 anni vi erano ben 4 persone in età lavorativa (indice di vecchiaia 23,9%), nel 2015 se ne contavano 3,4 (indice di vecchiaia 29,1%). Nel 2045 (vedi grafico 4) questo rapporto scende intorno a 2 (indice di vecchiaia 48,1%). L'indice di vecchiaia «effettivo» mette in rapporto il numero di pensionati con la popolazione attiva misurata in unità equivalenti a tempo pieno (ETP); di conseguenza, al termine del periodo di proiezione risulta superiore di 10 punti percentuali.

## 2.2 Evoluzione economica

Per elaborare proiezioni delle entrate e delle uscite è necessario formulare ipotesi per le principali grandezze

macroeconomiche. Per gli anni del preventivo e del piano finanziario si utilizzano i valori di riferimento stabiliti dal Consiglio federale nel quadro del Piano finanziario di legislatura 2016–2019.

Nell'ambito del presente rapporto un approccio complesso per determinare le grandezze macroeconomiche rilevanti, come un modello di equilibrio generale calcolabile, sembra poco opportuno. Questo approccio richiederebbe una grande quantità di informazioni supplementari e di ipotesi. Conformemente alla prassi in uso a livello internazionale, per la crescita economica a lungo termine si definiscono quindi parametri semplici. Essi sono sintetizzati nella tabella 1.

Tabella 1: *Ipotesi macroeconomiche nello scenario di base*

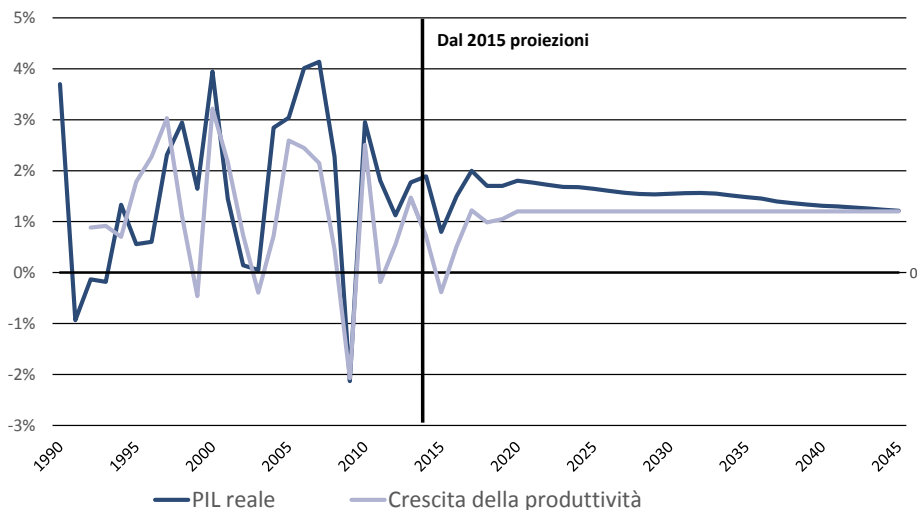
Tasso di crescita della produttività del lavoro:	1,2%
Interesse reale (a lungo termine):	1,5%
Rincaro:	1,0%
Interesse nominale (interesse reale + rincaro):	2,5%

9

	2015	2016	2017	2018	2019
PIL reale	0,9%	1,5%	2,0%	1,7%	1,7%
PIL nominale	-0,2%	1,1%	2,6%	2,5%	2,7%
IPC	-1,1%	0,1%	0,6%	0,8%	1,0%
Interesse a lungo termine (10 anni)	0,0%	0,2%	0,9%	2,0%	3,0%



Grafico 5: Crescita del PIL reale e crescita della produttività nel periodo 1990–2045



La crescita del PIL reale è data dall'evoluzione della popolazione attiva espressa in unità equivalenti a tempo pieno e dalla produttività del lavoro. Entro il 2030 la crescita economica dello scenario di base ammonta in media all'1,6 per cento all'anno, dopodiché scende all'1,4 per cento. Il grafico 5 mostra come l'offerta di lavoro in calo porti la crescita economica nello scenario di riferimento ad avvicinarsi nel più lungo termine all'aumento annuo della produttività lavorativa pari

all'1,2 per cento. Nello scenario di base si parte dal presupposto che entro il 2045 la produttività lavorativa presenta la stessa evoluzione del passato. Tra il 1992 e il 2014 l'aumento di produttività annuale in Svizzera ammontava in media all'1,2 per cento. Per tenere conto dell'incertezza circa l'ipotesi di produttività effettuata, gli scenari sono stati calcolati in base a un'ipotesi scettica sull'aumento di produttività (0,9%) e a un'ipotesi ottimista (1,5%).

10 Una visione d'insieme sulle analisi dell'evoluzione della produttività lavorativa in Svizzera viene fornita ad es. in Colombier (2014) e nell'edizione 1–2/2016 della rivista di politica economica «Die Volkswirtschaft» della Segreteria di Stato dell'economia.

L'ipotesi dell'1,5 per cento per il tasso d'interesse reale a lungo termine appare plausibile nel lungo periodo sia alla luce della passata evoluzione delle obbligazioni a 10 anni della Confederazione (rendimento nominale medio nel periodo 1995–2015: 2,5 %) sia di perizie più recenti commissionate dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Per tenere maggiormente conto dell'attuale contesto caratterizzato da tassi d'interesse bassi, si presume inoltre che il tasso d'interesse dell'1,5 per cento sarà raggiunto soltanto nel 2020. Viene dunque ipotizzato un periodo transitorio.

Inoltre si presume che gli stipendi reali siano in linea con l'evoluzione della produttività del lavoro e che pertanto sussista una neutralità della distribuzione tra capitale e lavoro.

Per le proiezioni delle entrate e delle uscite è necessaria un'ipotesi di rincaro che prospetti un rialzo annuo dei prezzi dell'1 per cento. Dato che questa ipotesi non influenza in misura considerevole né la lacuna

fiscale né la quota delle uscite, si rinuncia a calcolare scenari separati.

La produttività del lavoro, l'interesse reale e il rincaro sono determinati da fattori esogeni. Inoltre non si tiene nemmeno conto degli effetti dei conti pubblici sulle grandezze macroeconomiche, anche perché non incidono sulla crescita economica attesa nel lungo periodo. Sono parimenti escluse eventuali ripercussioni di un calo della popolazione attiva e quindi di una riduzione del fattore lavoro sulla produttività del lavoro e sull'evoluzione degli stipendi.

### **2.3 Altre tendenze**

Il presente rapporto si limita a quantificare le ripercussioni finanziarie del cambiamento demografico e le tendenze nel settore della sanità. Esistono tuttavia altre tendenze che possono riflettersi nelle finanze pubbliche, come ad esempio gli effetti del cambiamento climatico. In assenza di dati, in questi settori è molto difficile fare affermazioni avvalorate da cifre in merito all'impatto sull'intera produzione economica e su diversi settori di spesa. È però possibile compiere riflessioni di natura qualitativa (vedi riquadro).

## Cambiamento climatico

Il cambiamento climatico non implicherà solamente un aumento della temperatura bensì anche una maggiore frequenza di eventi meteorologici estremi. Esistono stime relative all'impatto del cambiamento climatico sull'economia svizzera.<sup>11</sup> Tuttavia queste stime sono cariche di grandi incertezze. Inoltre, l'impatto sulle finanze pubbliche non è ancora stato valutato per la Svizzera.<sup>12</sup> È atteso un impatto attraverso i seguenti canali:

- Prevenzione del cambiamento climatico
  - Spese pubbliche per studiare il fenomeno del cambiamento climatico;
  - spese pubbliche per ridurre le emissioni di gas serra;
  - acquisto di certificati esteri per conseguire gli obiettivi sulle emissioni di CO<sub>2</sub>.
  
- Adeguamento e risarcimento dei danni
  - Spese pubbliche per proteggere i villaggi, le infrastrutture, l'ecosistema ecc., contro i pericoli crescenti causati dal cambiamento climatico;
  - risarcimento dei danni che non è stato possibile evitare (ad es. ricostruzione di un'infrastruttura dei trasporti distrutta da uno scoscendimento di terreno).
  
- Obbligo internazionale
  - Contributi ai fondi climatici internazionali e aiuti ai Paesi colpiti dal cambiamento climatico (compresa l'accoglienza di rifugiati climatici).
  
- Ripercussioni sulle entrate
  - La riduzione delle emissioni di gas serra comprende segnatamente la diminuzione del consumo di combustibili e carburanti fossili. Ciò conduce a minori entrate a titolo di imposta sugli oli minerali;
  - nella misura in cui si penalizza la crescita del PIL, per esempio riducendo le esportazioni verso Paesi impoveriti a causa del cambiamento climatico, il cambiamento climatico si ripercuoterà negativamente sulla base fiscale e quindi sui ricavi delle collettività pubbliche;
  - nella misura in cui il cambiamento climatico comporta innovazioni nel settore della tecnologia rinnovabile, la crescita di questo settore economico potrebbe compensare in parte il calo del gettito fiscale.

Il cambiamento climatico si ripercuoterà negativamente sulle finanze pubbliche producendo un incremento delle uscite e una diminuzione delle entrate. Nella misura in cui hanno carattere preventivo, le uscite permettono di evitare costi ancora più considerevoli.

11 Consultare ad esempio DATEC (2007) e OcCC (2007). Il Politecnico federale di Losanna sta elaborando un nuovo studio sui costi che gravano sull'economia pubblica in seguito ai cambiamenti climatici.

12 Infras et Ecologic (2009) esamina inoltre l'impatto sulle finanze pubbliche (pubblicato in tedesco).

## 3 Metodologia

### 3.1 Indicatori

Il concetto di sostenibilità (inglese «sustainability») in relazione all'evoluzione a lungo termine delle finanze pubbliche è stato introdotto nel dibattito di politica economica all'inizio degli anni Novanta. In termini generali, una politica finanziaria è sostenibile quando le restrizioni budgetarie dello Stato sono soddisfatte su un orizzonte temporale lungo. Ciò significa che le uscite future devono essere coperte dalle entrate future in modo che il tasso d'indebitamento non cresca continuamente. Un tasso d'indebitamento stabile serve dunque come base per la valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche. Il rapporto illustra altresì l'evoluzione media del reddito disponibile degli abitanti qualora gli oneri supplementari dello Stato dovuti all'invecchiamento dovessero essere finanziati mediante imposte e contributi supplementari per poter garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche.

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

Le uscite di Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali che sono toccate direttamente dai cambiamenti demografici, così come quelle per l'AVS/AI e la sanità aumenteranno in futuro a seguito dell'invecchiamento della popolazione (cfr. n. 3.2.1). Per poter stimare gli oneri supplementari a carico dell'economia, le uscite legate alla demografia vengono messe in rapporto con il reddito nazionale (PIL). Un aumento della quota delle uscite indica la percentuale di reddito realizzato su base annua che la Svizzera dovrebbe stanziare per finanziare gli oneri supplementari dovuti alla demografia; 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.<sup>13</sup>

#### 3.1.2. Lacuna fiscale

L'esigenza di un tasso d'indebitamento stabile presuppone il paragone tra due valori, ossia tra il valore iniziale e il valore perseguito. È ovvio parlare di stabilità se entrambi i valori

---

<sup>13</sup> Le uscite delle amministrazioni pubbliche comprendono riversamenti (ad es. prestazioni sociali) di cui non si tiene conto nel PIL. Una quota d'incidenza della spesa pubblica pari al 100 % non significa dunque che le amministrazioni pubbliche sollecitano il 100 % del PIL (cfr. Colombier, 2005).

sono uguali. È però anche 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 indicare un indebitamento ottimale a priori, la sostenibilità finanziaria deve in generale essere orientata a un determinato valore. Questo valore può riflettere il mantenimento dello status quo (nessun aumento del tasso d'indebitamento nel periodo di osservazione) o rifarsi a un determinato tasso d'indebitamento<sup>14,15</sup>. La sostenibilità è dunque data se alla fine dell'orizzonte temporale considerato il tasso d'indebitamento corrisponde al valore perseguito.

Lo scostamento del tasso d'indebitamento dal valore perseguito può essere rappresentato in diversi modi. Una possibilità correntemente usata

consiste nel presentare la «lacuna fiscale». Questa nozione indica in che misura bisogna migliorare (in modo permanente) le finanze statali a partire da oggi, affinché alla fine del periodo non venga superato un determinato tasso d'indebitamento<sup>16</sup>. Essa non precisa se questa correzione debba essere effettuata a livello di uscite e/o di entrate. Se ad esempio la lacuna fiscale ammonta all'1 per cento del PIL nell'orizzonte temporale fino al 2045, il saldo dei conti dei tre livelli dello Stato e delle opere sociali deve essere migliorato di circa 6 miliardi di franchi all'anno entro il 2045.

Occorre segnalare che durante il periodo di osservazione il debito può subire variazioni importanti. All'inizio si accumulano eccedenze e il debito si riduce, mentre successivamente il debito aumenta per effetto dei deficit dovuti all'evoluzione demografica.

---

14 Il Patto di stabilità e crescita dell'UE fissa ad esempio il valore perseguito a un tasso d'indebitamento del 60 %.

15 È altresì pensabile che il valore perseguito venga definito sulla scorta di regole di politica finanziaria come il freno all'indebitamento. In questo caso l'obiettivo sarebbe una stabilizzazione del debito nominale. Tuttavia, il criterio centrale utilizzato abitualmente per la sostenibilità delle finanze pubbliche è la stabilizzazione del tasso d'indebitamento.

16 La formula per il calcolo della lacuna fiscale è illustrata nell'allegato 1.

Anche la situazione nell'anno di base è importante per il risultato dei calcoli. Lo stato delle finanze pubbliche è condizionato da influssi congiunturali temporanei. Bisogna impedire che questi influssi permangano fino al 2045 e che abbiano ripercussioni eccessive. Di conseguenza gli anni di base<sup>17</sup> vengono rettificati degli influssi congiunturali. A questo scopo le entrate dal 2014 fino al 2019 sono epurate di questi influssi tramite il fattore congiunturale utilizzato per il freno all'indebitamento. Sulla base dei dati della pianificazione finanziaria, nel caso dell'assicurazione contro la disoccupazione, le uscite strutturali per lo stesso periodo si fondano su un ipotetico tasso di disoccupazione del 3,2 per cento (cosiddetto tasso naturale).

### 3.1.3. Reddito disponibile

Per illustrare in che modo le uscite supplementari delle amministrazioni pubbliche dovute a fattori demografici influirebbero sulla situazione finanziaria degli abitanti, l'evoluzione del PIL pro capite della popolazione (ovvero il reddito medio per abitante)

viene considerata dopo deduzione di imposte, contributi sociali e premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS).<sup>18</sup> Per l'andamento futuro si ipotizza che a seguito degli oneri supplementari dovuti alla demografia per l'assicurazione per la vecchiaia, la sanità, le cure di lunga durata e l'educazione le entrate statali devono essere aumentate nella misura in cui le amministrazioni pubbliche possano stabilizzare il tasso d'indebitamento al livello dell'anno di base 2013 (ossia al 35 % del PIL). I bilanci statali risultano in questo caso finanziariamente sostenibili o, in altre parole, non si apre alcuna lacuna fiscale. Il reddito disponibile pro capite così definito è calcolato al netto dell'inflazione. Se in futuro il reddito disponibile per abitante al netto dell'inflazione aumenta, significa che il benessere del singolo cresce ancora malgrado gli oneri supplementari dovuti alla demografia.

### 3.2. Proiezione delle uscite e delle entrate

La rappresentazione di singoli settori di compiti permette di limitare

---

<sup>17</sup> In generale per il 2013; per la Confederazione fanno stato le cifre del piano finanziario di legislatura 2017–2019.

<sup>18</sup> Poiché le prospettive a lungo termine non comprendono la previdenza professionale, non si tiene conto dei contributi salariali per il secondo pilastro.

eventuali interventi a settori specifici. Il modo di procedere per elaborare le proiezioni corrisponde in ampia misura a quello dell'UE. I risultati sono quindi paragonabili. I calcoli che riguardano la Confederazione si fondano, tra l'altro, sulle cifre del Piano finanziario di legislatura 2017–2019, nonché sui dati dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) relativi all'AVS e all'AI. Le presenti prospettive a lungo termine tengono conto dell'attuazione della previdenza per la vecchiaia 2020 secondo le proposte del Consiglio federale. Nel piano finanziario di legislatura si fa invece riferimento al progetto del Consiglio degli Stati. In particolare, i calcoli si fondano sulle cifre della statistica finanziaria per l'anno 2013. Qui di seguito sono spiegate le più importanti ipotesi metodologiche.

### 3.2.1. Uscite dipendenti dai cambiamenti demografici

Proiezioni dettagliate delle uscite dei tre livelli statali e delle assicurazioni sociali sono state elaborate nei settori maggiormente toccati dai cambiamenti demografici, ovvero assicurazione per la vecchiaia (AVS) e assicurazione per l'invalidità (AI),

sanità, incluse le cure di lunga durata e formazione. Per la Confederazione queste uscite rappresentano circa il 39 per cento delle uscite totali, per i Cantoni circa il 47 per cento e per i Comuni circa il 31 per cento.

Nel settore dell'**assicurazione per la vecchiaia e dell'assicurazione per l'invalidità** le proiezioni, in particolare quelle delle entrate e delle uscite dell'AVS e dell'AI, sono state effettuate dall'UFAS.

Per quanto riguarda l'AVS, l'UFAS calcola la somma delle rendite fondandosi sul numero dei pensionati secondo età e sesso degli scenari demografici dell'UST e tenendo conto degli aventi diritto alle rendite svizzeri e stranieri nonché degli aventi diritto residenti all'estero. Queste rendite sono adeguate in funzione dell'indice misto. Il rincaro è preso in considerazione integralmente, mentre l'evoluzione reale degli stipendi solo per metà. Le quote medie delle persone che versano i contributi (numero delle persone che versano i contributi in rapporto alla popolazione totale) e i contributi medi sono determinati secondo nazionalità, sesso ed età. L'UFAS calcola le entrate del Fondo AVS

---

19 Cfr. Commissione europea (2016).

sommando questi contributi agli altri contributi, ad esempio quelli della Confederazione. Questi ultimi si compongono della quota dell'AVS all'imposta sul valore aggiunto e della quota della Confederazione alle uscite dell'AVS.

Le prospettive a lungo termine dell'AVS tengono conto delle ripercussioni derivanti dalla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020. Quale base funge la riforma dell'AVS proposta dal Consiglio federale nel quadro della previdenza per la vecchiaia 2020. Essa prevede che, con l'introduzione della riforma nel 2019, l'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS venga aumentata di 1 punto percentuale e di altri 0,5 punti percentuali nel 2027. Il contributo della Confederazione all'AVS viene ridotto dal 19,55 al 18 per cento. Il percento demografico IVA deve confluire interamente all'AVS anziché in misura dell'83 per cento come finora. Per garantire la sostenibilità dell'AVS, il Consiglio federale propone inoltre un meccanismo d'intervento, il quale deve garantire che il fondo di compensazione dell'AVS non scenda sotto il 70

per cento delle uscite di un anno.<sup>20</sup>

Sul fronte delle prestazioni sono contemplate le misure seguenti:

- Innalzamento dell'età di riferimento per le donne da 64 a 65 anni.
- Limitazione del diritto alla rendita per le vedove e riduzione delle rendite
- vedovili.
- Parità di trattamento tra indipendenti e salariati.
- Impostazione flessibile del pensionamento tra 62 e 70 anni con rispettivi
- supplementi e decurtazioni e agevolazione della rendita anticipata flessibile
- in caso di contribuzione di lunga durata e reddito basso.
- Qualora il periodo di lavoro venga prolungato oltre l'età di riferimento, è
- possibile versare all'AVS ulteriori contributi sino alla concorrenza della
- rendita massima.

L'Al è finanziata con i contributi salariali e i versamenti della Confederazione. Fino al 2014 questi rappresentano il 37,7 per cento delle uscite

---

<sup>20</sup> Dato che deve garantirne a priori la sostenibilità, il meccanismo d'intervento dell'AVS non ha potuto essere inserito nei presenti calcoli sulla sostenibilità dell'AVS (cfr. al riguardo anche le spiegazioni concernenti il freno all'indebitamento al capitolo 1).



dell'AI. Dal 2014 il contributo della Confederazione non è più orientato alle uscite dell'AI ma all'evoluzione delle entrate dell'imposta sul valore aggiunto. Dato che la crescita di queste entrate è tendenzialmente superiore alla crescita delle uscite dell'AI, il vincolo alle entrate dell'imposta sul valore aggiunto sarà corretto con un «fattore di sconto». In tal modo si tiene conto del fatto che il sistema delle rendite non segue l'evoluzione generale degli stipendi, bensì l'indice misto. Questa nuova regolamentazione della quota della Confederazione, approvata dal Parlamento nel quadro della 6a revisione dell'AI, è stata presa in considerazione nel presente studio.

Nel caso delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI si presuppone che esse evolvano parallelamente alle uscite dell'AVS e dell'AI. Ne sono escluse le prestazioni complementari all'AVS versate a persone in istituti di cura, finanziate dai Cantoni. Per questa parte delle prestazioni complementari si ipotizza una crescita proporzionale alle spese di cura. Esse sono pertanto contabilizzate nelle uscite pubbliche a titolo di cure di lunga durata.

Nel settore della **sanità** le proiezioni sono effettuate in due tappe e poggiano su una metodologia riconosciuta a livello internazionale. Dapprima, partendo dall'anno di base 2013, le uscite totali per la sanità suddivise per gruppi di età, sesso e prestazioni sanitarie vengono allineate all'evoluzione demografica fino al 2045. Successivamente, sulla base delle uscite totali estrapolate per la sanità, si formulano le proiezioni della spesa pubblica per la sanità, tenendo parimenti conto delle uscite per la riduzione individuale dei premi e le prestazioni complementari all'AVS che nelle finanze pubbliche sono assegnate alla previdenza sociale. Al riguardo occorre distinguere, allineandosi ai lavori dell'OCSE e della Commissione europea, tra le uscite per la sanità senza cure di lunga durata e le cure di lunga durata (dai 65 anni), in quanto l'evoluzione della spesa in questi settori viene influenzata in modo diverso dai fattori di costo nella sanità.

Le proiezioni delle **uscite per la formazione** hanno riguardato il numero di scolari e studenti per gruppi di età. Esse si sono basate sulle prospettive della formazione

---

21 Depurate dalle modifiche delle aliquote d'imposta e della base di calcolo.

dell'UST, per il cui allestimento le tendenze demografiche attuali sono state proiettate fino al 2024 a ogni livello di formazione. Queste proiezioni sono state estese al 2045, con l'ipotesi che le quote di scolari e studenti rimangano costanti per gruppo di età.

Anche nel settore della formazione il metodo si rifà a quelli dell'UE, ragion per cui si rinuncia a una proiezione del livello prescolastico. Le proiezioni delle uscite per la ricerca nel settore terziario non sono elaborate con l'ausilio di dati demografici, ma si sono basate sull'ipotesi che tali uscite rappresentino una quota costante del PIL. La quota delle uscite per la ricerca nelle scuole universitarie è stata desunta dalle direttive di calcolo della legge sull'aiuto alle università.

### 3.2.2. Uscite indipendenti dai cambiamenti demografici

Per le uscite indipendenti dai cambiamenti demografici (senza le uscite a titolo di interessi) si è formulato in generale un'ipotesi semplificativa secondo cui tali uscite aumentano di pari passo con il PIL nominale e quindi che la loro quota rispetto al PIL rimane costante. Questa ipotesi è assunta nella

maggior parte degli studi di questo genere poiché l'influsso dei cambiamenti demografici su siffatte uscite è difficilmente valutabile sotto il profilo quantitativo.

Anche le entrate e le uscite dell'assicurazione contro la disoccupazione sono allineate al tasso di crescita del PIL nominale. Si parte dunque dal presupposto che il tasso di disoccupazione strutturale si mantenga stabile al 3,2 per cento e l'assicurazione contro la disoccupazione possa raggiungere a lungo termine uno stato di equilibrio.

### 3.2.3. Entrate

Sul fronte delle entrate, secondo l'ipotesi del «no-policy-change» la quota degli introiti rimane in linea di massima costante. Pertanto le entrate dei tre livelli dello Stato aumentano allo stesso ritmo del PIL nominale. Nel presente rapporto vi sono tuttavia due deroghe a questa regola: innanzitutto i contributi della Confederazione all'AVS che crescono di pari passo con le uscite dell'AVS. In secondo luogo si tiene conto del finanziamento aggiuntivo a favore dell'AVS nel quadro del progetto del Consiglio federale, che prevede un aumento dell'imposta sul valore aggiunto di 1,5 punti percentuali.

Le entrate dell'anno di base sono state epurate degli influssi congiunturali suscettibili di alterare i risultati. In questo modo si intende impedire che le proiezioni indichino nel lungo periodo un temporaneo rallentamento congiunturale, con relativo deficit. A tale scopo, tutte le entrate sono state moltiplicate per il fattore congiunturale utilizzato nel quadro del freno all'indebitamento.

#### 3.2.4. Entrate e uscite dipendenti dagli interessi

Per le uscite a titolo di interessi passivi si prevede un interesse nominale a lungo termine del 2,5 per cento e uno a corto termine dell'1,5 per cento. Si prevede inoltre che i debiti saranno composti per l'80 per cento da impegni a lungo termine e per il rimanente 20 per cento da impegni a breve termine. Sulla base dei dati del passato, per i pagamenti a titolo di interessi dei Cantoni viene ipotizzato un supplemento d'interesse di 0,3 punti percentuali. Nel caso dei Comuni si suppone una maggiorazione di un punto percentuale. Si parte inoltre dal presupposto che i tassi d'interesse a seguito dell'attuale fase di contrazione raggiungeranno il

proprio livello «naturale» solo a partire dal 2020.<sup>22</sup>

Per i pagamenti degli interessi è rilevante, oltre al tasso d'interesse, l'entità del debito. Nel caso delle assicurazioni sociali, per le quali il fondo di compensazione dell'AVS rappresenta un avere considerevole, nella modellizzazione si tiene conto anche degli interessi attivi (entrate da interessi).

### 3.3 Scenari alternativi

L'influsso di fattori determinanti essenziali viene stimato con l'ausilio di scenari alternativi. Innanzitutto, la crescita della produttività del lavoro pari all'1,2 per cento nello scenario di base viene modificata di +/-0,3 punti percentuali. Questa variazione tiene conto del fatto che la crescita futura della produttività lavorativa dipende da alcuni fattori difficilmente prevedibili come ad esempio potenziamenti della produttività, innovazioni o mutamenti strutturali. In secondo luogo viene considerato uno scenario con un saldo migratorio più elevato. Questo scenario alternativo dell'UST (A-06-15) implica una crescita più marcata della

---

<sup>22</sup> Quando i tassi sono a un livello «naturale», l'economia si trova in equilibrio e i prezzi sono stabili. Il tasso d'inflazione d'equilibrio ipotizzato in questo studio è pari all'1%.

popolazione attiva (+1 % nella media annua fino al 2030 rispetto allo 0,7 % dello scenario di riferimento). Nel settore della sanità la forte dipendenza dall'invecchiamento, la

persistente elevata dinamica dei costi e le maggiori incertezze richiedono, per un approfondimento del settore, l'elaborazione di uno scenario separato (vedi cap. 5.1).

## 4 Risultati

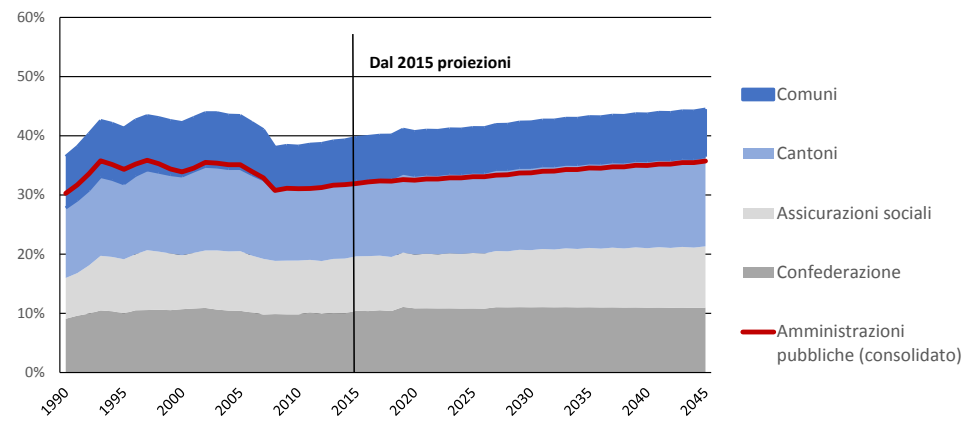
### 4.1. Evoluzione della quota d'incidenza della spesa pubblica

Qui di seguito viene illustrato come si evolvono fino al 2045 le uscite totali di Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali in base alle presenti proiezioni. Per un periodo di così lunga durata occorre un valore di riferimento al fine di valutare meglio la portata dell'andamento della spesa. Per questa ragione tutti i risultati sono attestati in relazione con il reddito economico generale corretto del fattore congiunturale (PIL). In tal modo viene anche indicata la quota del PIL che le amministrazioni pubbliche elvetiche destinano alle uscite. Un aumento sovraproporzionale della spesa rispetto al PIL è sinonimo di incremento dell'onere finanziario a carico dei bilanci pubblici.

Nel periodo di proiezione la quota d'incidenza della spesa pubblica, ovvero il rapporto tra le uscite totali delle amministrazioni pubbliche e il

PIL nominale, aumenta dal 32 per cento nell'anno di base al 34 per cento nel 2030 e al 36 per cento nel 2045 (cfr. grafico 6). Nell'analisi generale i riversamenti tra i livelli statali vengono compensati, ragione per cui la quota d'incidenza della spesa pubblica risulta inferiore alla somma della quota delle uscite di tutte le amministrazioni pubbliche. Ciò significa ad esempio che, nei calcoli della quota d'incidenza della spesa pubblica, il contributo della Confederazione all'AVS quale entrata delle assicurazioni sociali viene compensato con le uscite delle assicurazioni sociali. Nel calcolo della quota delle uscite per i singoli livelli statali i riversamenti tra di loro vengono per contro contabilizzati due volte. Alla metà degli anni Novanta, la quota d'incidenza della spesa pubblica si aggirava attorno al 35 per cento a seguito della fase di stagnazione dell'economia svizzera. Dopo il 2005 è diminuita grazie innanzitutto a una forte crescita economica e a una revisione della statistica finanziaria.

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



In relazione con il PIL le uscite dei Cantoni presentano la crescita più consistente. Nel periodo di proiezione la spesa cantonale aumenta del 2,4 per cento del PIL. Per le assicurazioni sociali si registra una progressione delle uscite pari all'1,2 per cento del PIL, mentre l'incremento per Confederazione e Comuni si attesta allo 0,9 per cento del PIL. L'aumento della quota d'incidenza della spesa pubblica scaturisce principalmente dagli sviluppi delle uscite dovute ai cambiamenti demografici: il 3,5 del 4,1 per cento del PIL di cui cresce la quota d'incidenza della spesa pubblica nel periodo di proiezione è imputabile

alle uscite legate alla demografia. Il restante aumento deriva dall'incremento delle uscite a titolo di interessi.<sup>23</sup>

## 4.2. Evoluzione delle uscite dipendenti dai cambiamenti demografici

### 4.2.1. Uscite secondo funzione

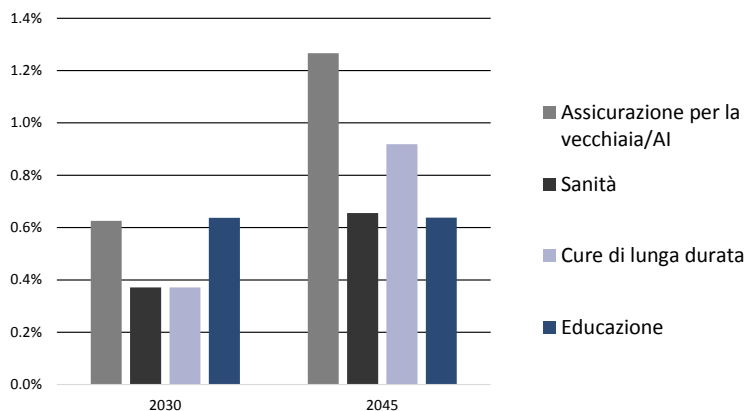
Le uscite dipendenti dai cambiamenti demografici vengono estrapolate per i tre livelli degli enti pubblici (Confederazione, Cantoni, Comuni) e le assicurazioni sociali (i pagamenti a titolo di riversamento di altri livelli statali non vi sono compresi). Al

<sup>23</sup> Per una visione d'insieme dettagliata delle uscite secondo livello di amministrazione pubblica cfr. allegato 2, tabella A1.

riguardo si distinguono i seguenti settori: assicurazione per la vecchiaia/AI, sanità, cure di lunga durata ed educazione. Il grafico 7 mostra la variazione delle uscite legate alla demografia in base a tali settori per gli anni 2030 e 2045 rispetto all'anno di base 2013. Secondo le proiezioni, nello scenario di base le uscite dipendenti dai cambiamenti demografici registrano in tutti i settori un aumento superiore al reddito economico generale. Oltre

un terzo (circa il 37 %) dell'onere supplementare a carico delle finanze pubbliche è riconducibile alle uscite per l'assicurazione per la vecchiaia/AI. Al settore della sanità e delle cure le amministrazioni pubbliche devono destinare quasi la metà della crescita delle uscite (45 %), dove gli oneri per le cure sono leggermente superiori rispetto alla sanità. Il restante incremento delle uscite riguarda l'educazione.

Grafico 7: Uscite dipendenti dai cambiamenti demografici secondo funzione (in % del PIL)



Nella tabella 2 sono esposte le uscite dipendenti dai cambiamenti demografici in percentuale del PIL per gli anni 2013, 2030 e 2045. Le uscite totali legate alla demografia

aumentano dal 17,3 per cento del PIL nel 2013 al 19,3 per cento del PIL nel 2030 e al 20,8 per cento del PIL nel 2045. In prezzi odierni, si tratterebbe di una spesa supplementare per le

amministrazioni pubbliche di circa 22 miliardi di franchi. Il maggiore incremento delle uscite dovute alla demografia fino al 2030 (+0,5 % del PIL rispetto al periodo successivo) è dovuto alle spese a titolo di educazione che dopo il 2030 si mantengono costanti.

L'aumento più consistente nella tabella 2 riguarda le uscite dell'assicurazione per la vecchiaia/AI e le cure di lunga durata. Il motivo va ricercato in particolare nella quota delle persone di oltre 65 anni che nel periodo di proiezione passa dal 17 al 26 per cento. Nell'assicurazione per la vecchiaia/AI, che comprende le uscite dell'AVS e dell'AI, si registra

una progressione delle uscite pari all'1,3 per cento del PIL. Tale incremento è imputabile per intero all'AVS. Mentre le uscite dell'AVS rapportate al PIL aumentano di 1,7 punti percentuali del PIL, quelle dell'AI diminuiscono addirittura di circa 0,4 punti di percentuale del PIL. Il calo delle uscite dell'AI ha una duplice matrice: il numero dei beneficiari di rendite AI non cresce più velocemente della popolazione attiva mentre il PIL, sulla base dell'aumento di produttività ipotizzato, aumenta in misura maggiore rispetto alla popolazione attiva. Inoltre, le rendite AI vengono aggiornate soltanto in funzione dell'indice misto.<sup>24</sup>

Tabella 2: *Uscite dipendenti dai cambiamenti demografici secondo funzione (in % del PIL)*

	2013	2030		2045	
	Quota	Quota	Differenza 2013–30	Quota	Differenza 2013–45
Assicurazione vecchiaia/AI	8,9	9,5	0,6	10,1	1,3
Sanità	2,4	2,8	0,4	3,0	0,7
Cure di lunga durata	0,8	1,2	0,4	1,7	0,9
Educazione	5,3	5,9	0,6	5,9	0,6
Totale	17,3	19,3	2,0	20,8	3,5

<sup>24</sup> Analogamente alle rendite AVS, le rendite AI vengono aumentate ogni due anni sulla base della media aritmetica tra indice dei salari e indice nazionale dei prezzi al consumo.



Le uscite nel settore delle cure di lunga durata crescono dello 0,9 per cento del PIL nel periodo di proiezione. Rapportate al PIL, esse arrivano praticamente a raddoppiarsi. Il previsto aumento dell'aspettativa di vita media nel periodo considerato (dagli attuali 83 a 88 anni), abbinato ai tassi di fertilità in calo a partire dalla fine degli anni Sessanta, determina un incremento della quota delle persone di oltre 80 anni che passa dal 5 al 10 per cento. Tale quota cresce in particolare negli anni dal 2030 in poi, ragione per cui gli oneri derivanti dalle cure di lunga durata risultano ancora maggiori dopo il 2030. Oltre che dall'invecchiamento della popolazione, le uscite nel settore delle cure di lunga durata sono determinate segnatamente dall'evoluzione degli stipendi. Secondo le ipotesi formulate i salari nel settore delle cure salgono di pari passo con l'evoluzione degli stipendi a livello di economia globale e quindi con l'aumento di produttività. Pertanto, data la presunta impossibilità di realizzare un aumento di produttività per le cure che richiedono un ingente impiego di personale, gli aumenti degli stipendi sono destinati a generare un'ulteriore

pressione sul fronte delle uscite nel settore delle cure (cfr. cap. 5.1).

Anche nella sanità è possibile osservare un sensibile incremento delle uscite (+0,7 % del PIL). La crescita delle uscite si spiega in primo luogo con l'effetto reddito nel settore sanitario. Si parte dunque dal presupposto che l'incremento del reddito nazionale incida in maniera sovraproporzionale sulle uscite per la sanità (elasticità rispetto al reddito di 1,1). Il nesso ipotizzato tra PIL e uscite per la sanità deve tenere conto, da un lato, dei fattori di costo sul fronte della domanda come le crescenti esigenze mediche della popolazione e, dall'altro, dei fattori di costo sul fronte dell'offerta come i progressi medici e tecnologici.<sup>25</sup>

Le uscite a titolo di educazione aumentano di circa lo 0,6 per cento del PIL dal 2013 fino al 2030, ma negli anni successivi fino al 2045 si mantengono costanti rispetto al PIL. Questa tendenza si spiega principalmente con il calo del numero di allievi nella scuola elementare dopo il 2035. Di conseguenza, dopo il 2040 il numero di allievi e di studenti non continua più a crescere.

---

25 Per una spiegazione dettagliata di effetto reddito ed effetto Baumol cfr. n. 5.1.

#### 4.2.2 Uscite secondo livello di amministrazione pubblica

In una fase successiva vengono considerate le uscite dipendenti dai cambiamenti demografici secondo livello di amministrazione (cfr. tabella 3). Da tale analisi emerge come rispetto al PIL siano i Cantoni a sostenere gli oneri maggiori delle uscite legate alla demografia (+1,4 % del PIL). Fino al 2030 la pressione sulle uscite cantonali è data in parti

praticamente uguali da sanità, cure di lunga durata ed educazione. Dopo il 2030 responsabili dell'incremento delle uscite sono in primo luogo le cure di lunga durata e, in misura leggermente più contenuta, la sanità. Nel settore delle cure le uscite rapportate al PIL dopo il 2030 crescono di quasi il doppio rispetto agli anni precedenti (circa 0,4 % del PIL a fronte dello 0,2 % del PIL prima del 2030).

Tabella 3: Uscite dipendenti dai cambiamenti demografici, secondo livello di amministrazione pubblica (in % del PIL)

	2013	2030					2045			
	Quota (in % PIL)	Quota (in % PIL)	Analisi di sensitività			Quota (in % PIL)	Analisi di sensitività			
			Produttività	Migrazione	A-06-2015		Produttività	Migrazione	A-06-2015	
Confederazione	3.9	4.7	-0.3	+0.3	-0.1	4.9	-0.3	+0.3	-0.1	
Assicurazioni sociali	5.4	5.5	+0.0	-0.0	-0.2	6.1	+0.1	-0.1	-0.4	
Cantoni	5.9	6.7	0.1	-0.1	-0.1	7.3	+0.2	-0.2	-0.2	
Comuni	2.2	2.5	-0.1	+0.1	-0.0	2.6	-0.1	+0.1	-0.2	
Totale	17.3	19.3	-0.0	+0.0	-0.0	20.8	-0.0	+0.0	-0.0	
			+0.0	-0.1	-0.4		+0.2	-0.2	-0.7	

Dopo i Cantoni è la Confederazione a registrare l'incremento più consistente delle uscite dipendenti dai cambiamenti demografici (+1,0 % del PIL). Le uscite della Confederazione fino al 2030 aumentano in misura più marcata rispetto al periodo successivo (0,8 % a fronte dello 0,2 % dopo il 2030). Fino al 2030 la maggior parte delle uscite della Confederazione è alimentata dall'AVS/AI e, in termini più contenuti, da educazione e sanità. Dopo il 2030 l'incremento delle uscite è suddiviso in parti praticamente uguali tra l'AVS/AI e la sanità. Da sole, le uscite dell'AVS/AI contribuiscono fino al 2030 nella misura dello 0,5 e dopo il 2030 dello 0,1 per cento all'aggravio supplementare per la Confederazione.<sup>26</sup> Il marcato aumento delle uscite dell'AVS/AI fino al 2030 è riconducibile al fatto che il finanziamento aggiuntivo mediante l'imposta sul valore aggiunto previsto nel quadro

della previdenza per la vecchiaia 2020, quantificato in 1,5 punti percentuali fino al 2027, viene contabilizzato come uscita della Confederazione. Con l'abolizione degli 0,4 punti IVA destinati a favore dell'AI a fine 2017 e gli ulteriori 0,17 punti percentuali derivanti dal percento demografico IVA risulta un aumento netto di circa 1,27 punti IVA.<sup>27</sup> Espresso in percento del PIL, si tratta di un incremento di 0,5. La riduzione del contributo della Confederazione all'AVS, prevista dal progetto del Consiglio federale, che nel 2019 passerà dal 19,55 al 18 per cento apporta solo un lieve sgravio alle uscite della Confederazione (0,1 % circa del PIL).

Le uscite dipendenti dai cambiamenti demografici delle assicurazioni sociali crescono dello 0,7 per cento del PIL fino al 2045. Questo aumento è interamente dovuto alle uscite dell'AVS che progrediscono dello

---

26 I contributi della Confederazione all'AVS/AI e il finanziamento aggiuntivo mediante l'imposta sul valore aggiunto per l'AVS vengono contabilizzati come uscite della Confederazione. Dato che le uscite indicate nella tabella 3 non contengono pagamenti a titolo di riversamento di altri livelli delle amministrazioni pubbliche, le uscite delle assicurazioni sociali vengono computate con i contributi della Confederazione all'AVS/AI e le entrate derivanti dal finanziamento aggiuntivo dell'imposta sul valore aggiunto.

27 Il percento demografico IVA riscosso dal 1999 confluisce, secondo la regolamentazione vigente, per l'83 % all'AVS e per il 17 % alle casse federali. Secondo il progetto del Consiglio federale nel quadro della previdenza per la vecchiaia 2020, dal 2019 il gettito derivante dal percento demografico IVA dovrà andare completamente a beneficio dell'AVS (cfr. n. 3.2.1).

0,9 per cento del PIL. Le uscite dell'Al a carico delle assicurazioni sociali diminuiscono invece dello 0,2 per cento del PIL. Diversamente dalla Confederazione, le assicurazioni sociali vedono crescere gli oneri dell'AVS soprattutto dopo il 2030. Infatti, se le uscite dell'AVS fino al 2030 aumentano soltanto dello 0,2 per cento del PIL, dopo il 2030 progrediscono dello 0,7 per cento del PIL. I più corposi riversamenti della Confederazione a seguito del finanziamento aggiuntivo dell'imposta sul valore aggiunto per l'AVS frenano visibilmente l'incremento delle uscite delle assicurazioni sociali fino al 2030. Inoltre, le misure concernenti le prestazioni che il Consiglio federale intende attuare nel quadro della previdenza per la vecchiaia 2020 (innalzamento dell'età di pensionamento per le donne e adeguamenti delle rendite vedovili) hanno un effetto attenuante sulla crescita delle uscite fino al 2030. Dopo il 2030, le uscite dell'AVS progrediscono in misura più sostenuta rispetto al periodo antecedente. Innanzitutto non aumentano più i riversamenti della Confederazione all'AVS. Secondariamente, tra qualche anno la generazione del baby boom andrà via via in pensione e dal 2030 l'AVS risentirà appieno di questi oneri. In terzo

luogo, secondo l'UST il saldo migratorio dopo il 2030 si riduce nell'arco di dieci anni da 60 000 a 30 000 persone. Di conseguenza, dopo il 2030 diminuisce il surplus di popolazione in età lavorativa e con essa la quota della popolazione attiva. Dal canto suo, la quota della popolazione attiva in calo contribuisce a deteriorare la situazione finanziaria dell'AVS.

Dei vari livelli delle amministrazioni pubbliche, i Comuni sostengono l'onere supplementare più contenuto in termini di uscite (+0,4 % del PIL). Fino al 2030 l'incremento delle uscite a livello comunale è alimentato principalmente dall'educazione (+0,2 % del PIL). Le uscite comunali a titolo di educazione aumentano soprattutto a causa della scuola elementare e del livello superiore. Le uscite per l'educazione raggiungono il valore massimo all'inizio del terzo decennio degli anni Duemila. Successivamente, si mantengono costanti rispetto al PIL. Oltre all'educazione, le uscite dei Comuni sono determinate sostanzialmente dalle cure di lunga durata. Se fino al 2030 le cure occupano ancora un ruolo di secondo piano, dopo tale anno rappresentano l'unico fattore di costo a livello comunale (+0,1 % del PIL prima e dopo il 2030).

#### 4.2.3. Ripercussioni derivanti da aumento di produttività e migrazione

Le ipotesi di produttività e migrazione hanno evidenti e sensibili ripercussioni sulle proiezioni. Presupponendo una produttività superiore (o inferiore) rispetto allo scenario di base, si riduce (o aumenta) l'onere per la Confederazione e le assicurazioni sociali (cfr. tabella 3). Il motivo va ricercato nelle rendite AVS/AI che per via del legame all'indice misto crescono in misura meno sostenuta rispetto agli stipendi, i quali a loro volta si evolvono di pari passo con l'aumento di produttività. I segnali delle analisi di sensitività concernenti la produttività presso i Cantoni e i Comuni vanno nella direzione opposta di quelli presso la Confederazione e le assicurazioni sociali. Il lieve aumento degli oneri per Cantoni e Comuni a fronte di una produttività più alta si spiega con la pressione in termini di costi nella sanità e l'evoluzione nel settore dell'educazione. Secondo gli attuali calcoli, un aumento di produttività maggiore è accompagnato da una crescita degli stipendi superiore. Di conseguenza, il reddito pro capite più elevato in virtù dell'effetto reddito ipotizzato determina un aumento in proporzio-

ne maggiore della domanda di prestazioni sanitarie.

Una migrazione più sostenuta riduce l'aggravio delle uscite a tutti i livelli delle amministrazioni pubbliche. Una migrazione più bassa comporterebbe, in misura più o meno simmetrica rispetto allo scenario con una migrazione maggiore, un aumento più sensibile delle uscite statali. La variazione delle uscite dovute alla demografia chiarisce come le ipotesi di migrazione formulate nello scenario di base abbiano un'influenza non trascurabile sulle proiezioni. Il forte effetto della migrazione è dovuto al fatto che, con una migrazione più elevata caratterizzata in prevalenza da immigrati sotto i 35 anni, la crescita annua della popolazione attiva si attesta a livelli superiori rispetto allo scenario di base (0,6 a fronte dello 0,4 %). Si riduce così l'indice di vecchiaia e nel contempo migliora il versante delle entrate delle assicurazioni sociali. In proporzione, le uscite per la sanità e le cure di cui sono responsabili i Cantoni aumentano in misura minore rispetto alla crescita della popolazione attiva grazie alla giovane età della maggior parte degli immigrati e al loro buono stato di salute. Una migrazione più bassa, invece, comporterebbe un inasprimento della situazione

finanziaria in particolar modo per i Cantoni già fortemente gravati. Diversamente da una maggiore produttività, l'incremento della migrazione non determina per Cantoni e Comuni un aumento dei costi nelle cure di lunga durata e nella sanità. Questo perché a causa del saldo migratorio superiore la popolazione attiva e quindi il reddito a livello di economia globale cresce, ma non il reddito pro capite che è determinante per l'ulteriore domanda di prestazioni sanitarie e l'evoluzione degli stipendi nel settore delle cure.

#### 4.2.4. Conclusione

Per concludere, si può affermare che nei prossimi 30 anni le uscite dovute alla demografia registreranno un marcato aumento. La necessità d'intervento sussiste in particolare per Cantoni e Comuni che sono i responsabili delle cure e della sanità. Il progetto del Consiglio federale sulla previdenza per la vecchiaia 2020 garantisce il finanziamento dell'AVS fino al 2030. Tuttavia, per il periodo successivo saranno necessarie altre riforme dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti.

#### 4.3. Tasso d'indebitamento e lacuna fiscale

Secondo le ipotesi formulate (vale a dire «no-policy-change» e attuazione della previdenza per la vecchiaia 2020), le uscite dipendenti dai cambiamenti demografici aumentano sensibilmente nel periodo di proiezione (cfr. cap. 4.1). Se bisogna prevenire un incremento del tasso d'indebitamento, per finanziare le uscite in crescita occorre innalzare imposte o contributi oppure adottare misure di risparmio. Rinunciando a questi provvedimenti compensativi budgetari, il tasso d'indebitamento delle amministrazioni pubbliche salirebbe nel periodo di proiezione dal 35 al 59 per cento. Come illustrato nel grafico 8, il tasso d'indebitamento per i vari livelli statali presenta un'evoluzione molto diversa. Mentre quello di Confederazione e assicurazioni sociali cala nel periodo considerato e assicurazioni sociali si costituisce addirittura un patrimonio, Cantoni e Comuni evidenziano una forte crescita del debito. Quest'ultima è motivata dal fatto che Cantoni e Comuni sono in pratica i soli responsabili di sanità e cure di lunga durata, settori caratterizzati da un'evoluzione particolarmente dinamica. Il tasso d'indebitamento in forte calo di Confederazione e assicurazioni sociali

durante il periodo di proiezione è merito di due fattori, ossia la riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 e la diminuzione delle uscite dell'AI. Per la Confederazione si aggiunge poi la buona situazione iniziale all'avvio delle proiezioni.

Dalla fine del secondo decennio degli anni Duemila, i fondi AVS e AI presentano tuttavia un'evoluzione contrapposta nel senso che il patrimonio del Fondo AVS inizia a calare costantemente, mentre quello del Fondo AI continua a crescere.

Grafico 8: Tasso d'indebitamento secondo livello di amministrazione pubblica (in % del PIL)

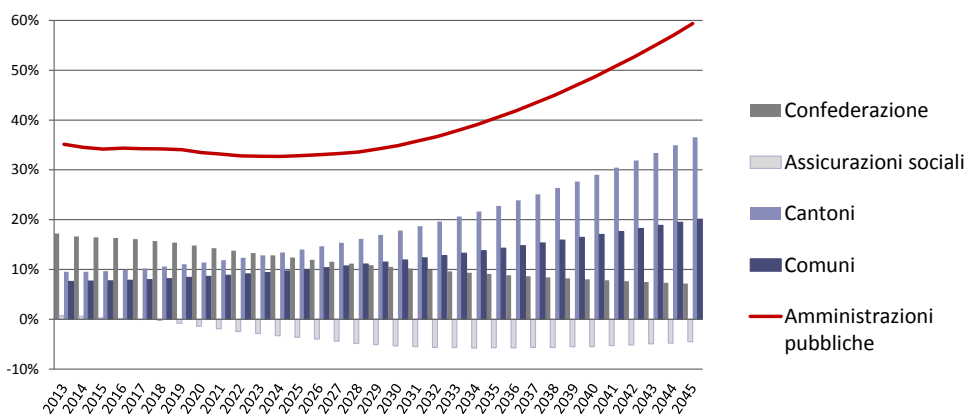


Tabella 4: Tasso d'indebitamento secondo livello di amministrazione pubblica (in % del PIL)

	2013		2030				2045			
	Quota	Quota	Analisi di sensitività (variazione in punti %)				Quota	Analisi di sensitività (variazione in punti %)		
	(in % PIL)	(in % PIL)	Produttività		Migrazione	(in % PIL)	Produttività		Migrazione	
			-0.3	+0.3	A-06-2015		-0.3	+0.3	A-06-2015	
Confederazione	17.2	10.5	+0.7	-0.6	-0.9	7.2	+2.1	-1.7	-2.7	
Assicurazioni sociali	0.7	-5.3	+0.5	-0.5	-1.1	-4.5	+2.6	-2.5	-5.4	
Cantoni	9.6	17.8	-0.4	+0.4	-0.5	36.5	-0.0	+0.2	-2.9	
Comuni	7.6	11.9	-0.2	+0.2	-0.2	20.1	-0.0	+0.0	-0.6	
Totale	35.1	34.9	+0.6	-0.6	-2.6	59.4	+4.6	-3.9	-11.5	

Le analisi di sensitività mostrano come una variazione dell'aumento di produttività e della migrazione abbia ripercussioni tangibili sulla crescita del tasso d'indebitamento (cfr. tabella 4). Al riguardo si può constatare che l'evoluzione dei tassi d'indebitamento riflette l'andamento delle uscite dovute alla demografia (cfr. cap. 4.2, tabella 3). I tassi d'indebitamento reagiscono però con una sensitività ancora maggiore alle variazioni delle ipotesi di produttività e migrazione. Presupponendo lo status quo, per finanziare maggiori uscite rispetto al PIL (ad es. a causa di una migrazione più bassa) lo Stato deve indebitarsi ulteriormente. La conseguenza è un incremento degli oneri a titolo di interessi a carico delle amministrazioni pubbliche, che per effetto degli interessi composti si ripercuote in misura marcata sull'indebitamento.

La lacuna fiscale calcolata nel quadro delle prospettive finanziarie a lungo termine ammonta allo 0,9 per cento del PIL per gli anni dal 2020 al 2045 (cfr. tabella 5). Ciò significa che, per stabilizzare il tasso d'indebitamento

al livello del 2013, dal 2020 bisognerebbe risparmiare ogni anno lo 0,9 per cento del PIL nel bilancio o procurarsi entrate supplementari di pari entità. La lacuna fiscale per Cantoni e Comuni si attesta rispettivamente all'1,1 e allo 0,5 per cento del PIL, evidenziando come la sostenibilità delle finanze cantonali e comunali sia compromessa. Per contro, Confederazione e assicurazioni sociali presentano lacune fiscali negative. Le assicurazioni sociali possono definirsi sostenibili considerando in blocco AVS e AI. Come già detto, il buon risultato delle assicurazioni sociali, oltre che alle misure della previdenza per la vecchiaia 2020, è dovuto alla diminuzione delle uscite dell'AI e alla conseguente forte accumulazione di capitale del Fondo AI. Tuttavia occorre tenere presente che, per garantire la sostenibilità delle finanze dell'AVS, per quest'ultima sono necessarie ulteriori misure dopo il 2030. Analogamente al tasso d'indebitamento, anche la lacuna fiscale reagisce con forza maggiore a una variazione dell'immigrazione netta piuttosto che a una variazione dell'aumento di produttività.



Tabella 5: *Lacune fiscali (in % del PIL)*

<b>Necessità di consolidamento annuo nel periodo 2020–45</b>				
	<b>Lacuna fiscale</b>	<b>Analisi di sensitività (variazione)</b>		
		Produttività		Migrazione
		-0.3	+0.3	A-06-2015
Confederazione	-0.4	+0.1	-0.1	-0.1
Assicurazioni sociali	-0.2	+0.1	-0.1	-0.2
Cantoni	1.1	-0.0	+0.0	-0.1
Comuni	0.5	-0.0	+0.0	-0.0
Totale	0.9	+0.1	-0.1	-0.5

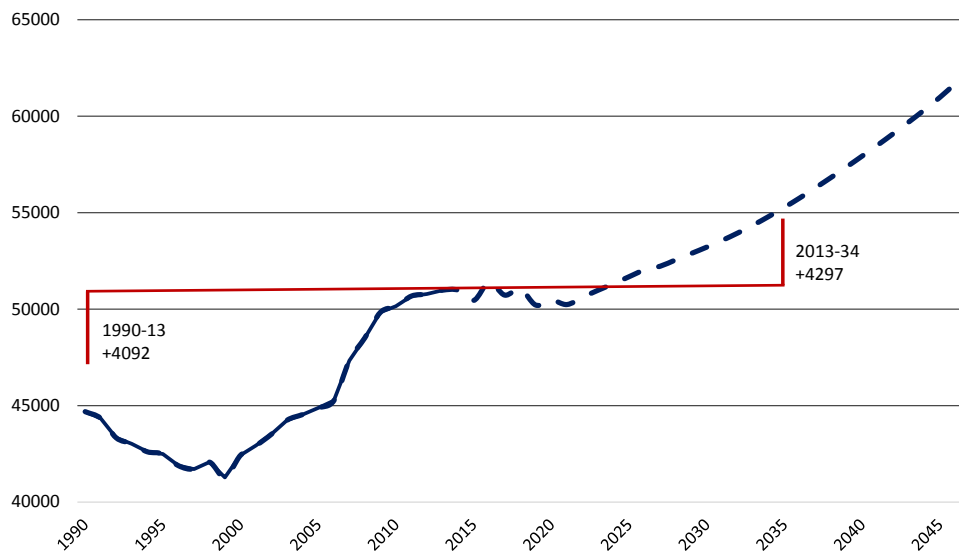
#### **4.4. Reddito disponibile a lacuna fiscale colmata**

Con l'ausilio del reddito pro capite disponibile della popolazione elvetica si intende illustrare come e quanto varierebbe mediamente il maggiore aggravio per gli abitanti della Svizzera se il tasso d'indebitamento dello Stato venisse stabilizzato al livello attuale e gli oneri supplementari dovuti alla demografia fossero finanziati mediante imposte e contributi sociali più elevati. Il reddito pro capite disponibile è indicato come reddito pro capite medio al netto del rincaro dopo deduzione di

imposte, contributi sociali e premi dell'AOMS (cfr. n. 3.1.3).

A seguito dell'ipotizzato aumento di produttività il reddito pro capite disponibile continua a crescere in media dell'1,2 per cento all'anno. L'aumento annuo dello 0,6 per cento rispetto allo 0,4 per cento proiettato tra il 2013 e il 2045 è addirittura leggermente al di sopra di quello tra il 1990 e il 2013. Questo è riconducibile alla lunga fase di stagnazione nella prima metà degli anni Novanta. Tra il 1996 e il 2013, il reddito disponibile progredisce dell'1,0 per cento nella media annua.

Grafico 9: *Reddito pro capite disponibile della popolazione, periodo 1990–2013 e scenario di base (in prezzi del 2013)*



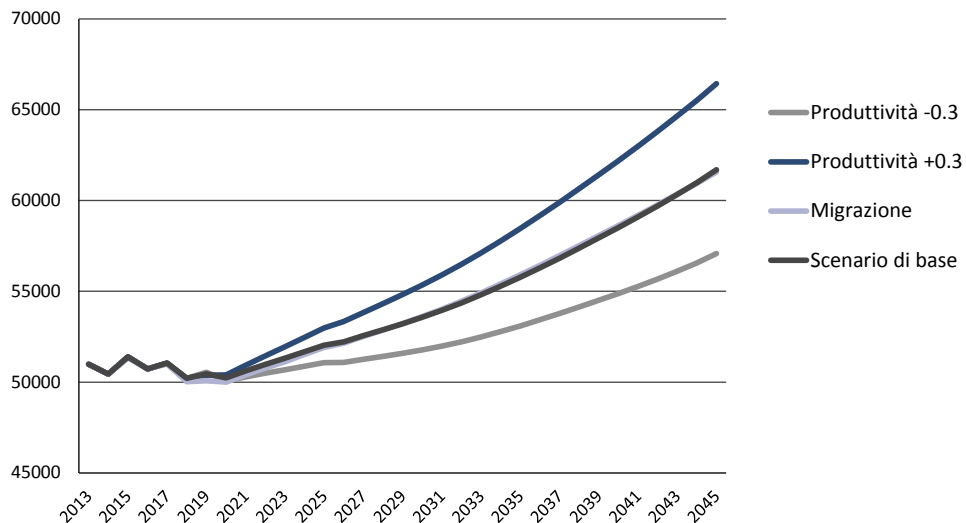
Come si evince dal grafico 9, secondo lo scenario di base il reddito pro capite disponibile crescerà di 4297 franchi tra il 2013 e il 2034. Ciò significa che, nonostante gli oneri demografici supplementari, il reddito pro capite mediamente

disponibile non progredisce a un ritmo più lento rispetto al passato (4297 franchi tra il 1990 e il 2013). Entro il 2045 il reddito pro capite disponibile sale da circa 51 000 a ben 61 000 franchi. Occorre tuttavia tenere presente che per il futuro

viene formulata l'ipotesi secondo cui le uscite delle amministrazioni pubbliche non imputabili a fattori demografici crescono solo in misura proporzionale al PIL. Tale ipotesi non era valida per il passato. Per le proiezioni vengono tenuti scarsa-

mente in considerazione anche i movimenti ciclici del reddito disponibile, come quelli che si possono osservare nel periodo dal 1990 al 2013. Questi, come si può desumere dal grafico 9, hanno una forte influenza sull'evoluzione del reddito disponibile.

Grafico 10: *Reddito pro capite disponibile della popolazione in diversi scenari, periodo 2013–2045 (in prezzi del 2013)*



Il reddito pro capite disponibile reagisce fortemente a una variazione dell'aumento di produttività, ma non a una variazione della migrazione (cfr. grafico 10). Un maggiore aumento di produttività significa ad esempio la creazione di un valore aggiunto pro capite superiore, ragione per cui il reddito medio fino al 2045 cresce in misura più consistente rispetto allo scenario di base. Il reddito pro capite disponibile sale, anziché a franchi 61 000, a franchi 66 000. L'opposto si verifica nel caso di un minore aumento di produttività. In tale circostanza il reddito pro capite disponibile rispetto allo scenario di base scende da 61 000 a 57 000 franchi. Diversa è la reazione per quanto riguarda la migrazione: un'immigrazione netta superiore significa una maggiore disponibilità di manodopera e quindi anche la possibilità di creare più valore aggiunto. In questo caso, però, il valore aggiunto deve essere ripartito fra un maggior numero di persone. Per questo motivo, in base ai nostri calcoli, il reddito pro capite e le entrate pro capite delle amministra-

zioni pubbliche variano solo di poco rispetto allo scenario di base. Inoltre, nello scenario di migrazione, l'immigrazione della popolazione in età prevalentemente non lavorativa (fino a 19 e dai 65 anni) è superiore di circa 3700 unità all'anno rispetto allo scenario di base, ragione per cui il reddito pro capite si attesta addirittura a livelli leggermente più bassi. Tale situazione è compensata dal fatto che, a differenza dello scenario di base, nello scenario di migrazione i redditi pro capite risultano sgravati in virtù di una lacuna fiscale negativa. In pratica, dunque, il reddito pro capite disponibile nello scenario di migrazione non cambia.

In sintesi si può affermare che la popolazione svizzera nonostante i crescenti oneri finanziari dovuti all'invecchiamento veda un netto miglioramento del proprio benessere. Un maggiore aumento di produttività agevolerebbe l'accrescimento del benessere e attenuerebbe gli oneri finanziari di una popolazione in fase d'invecchiamento.

## 5 Approfondimento: sanità e cure di lunga durata

Il settore della sanità è fortemente influenzato dai fattori demografici. Nei prossimi decenni il prevedibile invecchiamento della popolazione di cui si è parlato all'inizio darà origine a una pressione crescente. La sanità interessa inoltre tutti i tre livelli degli enti pubblici, così come l'AOMS. Inoltre è caratterizzata da una molteplicità di attori e relazioni complesse. Anche per quanto riguarda i fattori non demografici, il settore della sanità è avvolto da maggiori incertezze riguardanti i diversi effetti sull'evoluzione delle uscite.

### 5.1. Fattori di costo e scenari nel settore della sanità

Oltre a descrivere le conseguenze immediate dei cambiamenti demografici sulle uscite per la sanità, vengono illustrati gli effetti che possono incidere sul piano della spesa attraverso una variazione dello stato di salute (morbilità) di una popolazione in fase d'invecchiamento. Al riguardo si pone l'interrogativo a sapere come cambierà la morbilità della popolazione a fronte della

crescente aspettativa di vita. Poiché tale nesso non può essere inequivocabilmente ed empiricamente provato sul piano cognitivo, vengono formulati scenari con ipotesi differenti rispetto alla variazione della morbilità (vedi spiegazioni più sotto).

Oltre alle conseguenze dei cambiamenti demografici, le proiezioni intendono illustrare gli effetti di importanti fattori di costo non legati alla demografia.

Il primo fattore d'influenza di matrice non demografica considerato è il nesso osservabile empiricamente tra l'evoluzione del reddito a livello di economia globale e la crescita delle uscite per la sanità. In passato, queste ultime sono aumentate in misura sovrapporzionale rispetto al reddito economico generale. Tale nesso coglie degli effetti tanto sul fronte della domanda quanto dell'offerta, come ad esempio le esigenze della popolazione nei confronti del settore della sanità e dei progressi medici e tecnologici.

Il secondo fattore riguarda l'evoluzione della produttività nella sanità.

Oltre a essere difficile da quantificare empiricamente, quest'ultima potrebbe variare da un settore all'altro. Gli aumenti di produttività nelle cure di lunga durata che richiedono un ingente impiego di personale potrebbero quindi essere contenuti, mentre nel comparto ospedaliero a maggiore intensità di capitale e tecnologia sono prevedibili dei progressi. Una crescita della produttività più bassa rispetto all'economia globale genera una pressione in termini di costi se gli stipendi nella sanità in un'ottica a più lungo termine crescono di pari passo con i salari nei restanti settori dell'economia. Di conseguenza, a fronte di una domanda di prestazioni sanitarie relativamente rigida, i prezzi nella sanità aumentano in misura maggiore che nei restanti settori dell'economia nazionale. Nell'economia della sanità, questo effetto prezzo viene denominato «effetto Baumol». Esso assume notevole rilevanza in particolare per le cure di lunga durata.

In linea con i lavori dell'OCSE e della Commissione europea viene operata una distinzione tra uscite per la sanità senza cure di lunga durata e cure di lunga durata (dai 65 anni); questo perché i due settori sono toccati in maniera diversa dai fattori di costo nella sanità.

Per le proiezioni delle uscite per la sanità senza cure di lunga durata vengono formulate le ipotesi seguenti e sviluppati scenari che tengono conto delle incertezze legate alla rilevanza dei fattori di costo descritti più sopra.

- **Scenario di riferimento:** in riferimento alla variazione dello stato di salute, per il settore della sanità si ipotizza che metà degli anni di vita guadagnati possano essere trascorsi in buona salute. Inoltre, l'aumento del reddito economico generale influisce in misura sovrapproporzionale sulla crescita delle uscite per la sanità attraverso effetti sul fronte dell'offerta e della domanda. Viene presunta un'elasticità rispetto al reddito di 1,1. Non si tiene conto dell'effetto Baumol. La popolazione è aggiornata in base allo scenario A-00-2015 dell'Ufficio federale di statistica.
- Nello scenario «**pure ageing**» si ipotizza invece che la popolazione viva gli anni di vita supplementari in cattiva salute (espansione della morbilità).
- Nello scenario «**healthy ageing**» la popolazione trascorre gli anni di vita guadagnati in buono stato (relativa riduzione della morbilità).

- **Scenario di migrazione:** diversamente dallo scenario di riferimento lo scenario «migrazione» si basa sullo scenario demografico A-06-2015, che ipotizza una maggiore immigrazione netta in Svizzera rispetto allo scenario A-00-2015. Complice la crescita più marcata della popolazione attiva, la dinamica economica aumenta rispetto allo scenario di riferimento.
- **Scenario «Baumol»:** scostandosi dallo scenario di riferimento, si ipotizza che l'effetto Baumol riesca a far sentire le proprie conseguenze. Stime empiriche per la Svizzera indicano che questo effetto agisce solo parzialmente nel settore della sanità (cfr. Colombier, 2013). Nello scenario «Baumol» si presuppone quindi che il progresso di produttività nella sanità senza cure di lunga durata sia rallentato di circa il 40 per cento rispetto all'economia globale.
- **Scenario «pressione in termini di costi»:** in questo scenario si parte dal presupposto che i determinanti di costo di matrice non demografica (come i progressi medici e tecnologici, un aumento della densità di medici in

combinazione con gli incentivi forniti nel sistema sanitario o le crescenti esigenze della popolazione nei confronti del settore della sanità) causino una crescita nettamente più marcata delle uscite rispetto allo scenario di riferimento. Ciò si traduce in un maggiore aumento delle spese quale conseguenza dell'aumento del reddito. Allineandosi al corrispondente scenario della Commissione europea viene formulata l'ipotesi di un'elasticità rispetto al reddito di 1,4 (cfr. Commissione europea, 2015, pag. 26).

Nel settore delle cure di lunga durata, eccezion fatta per «Baumol» e «pressione in termini di costi», sono stati ricreati gli stessi scenari. Per questi ultimi, analogamente alla sanità senza cure di lunga durata, sono state formulate le medesime ipotesi relative a demografia e morbilità (ossia la necessità di cure). Negli scenari menzionati si parte inoltre dal presupposto che non sia possibile conseguire aumenti di produttività per le cure di lunga durata per cui l'effetto Baumol riesce a far sentire appieno le proprie conseguenze. Per contro non interviene alcun effetto reddito, poiché la necessità di cure sopraggiunge in modo non volontario e indipendentemente dal reddito.

## 5.2. Risultati

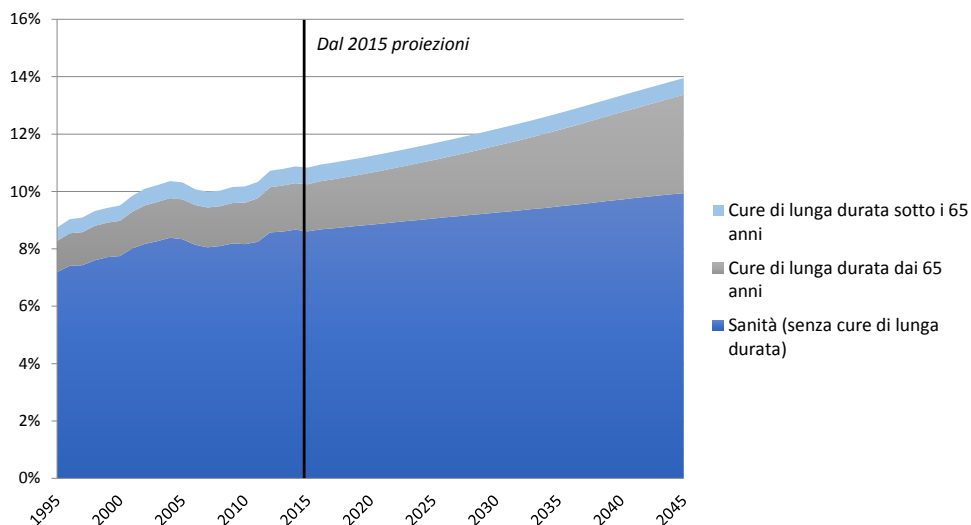
### 5.2.1. Uscite totali per la sanità

Le proiezioni delle uscite per la sanità indicano che l'evoluzione del passato proseguirà. Secondo lo scenario di riferimento le uscite passano dal 10,8 per cento del 2013 al 14,0 per cento del PIL nel 2045 (cfr. grafico 11). Per gli anni dal 1995 al 2013 si registra una progressione delle uscite per la sanità dall'8,7 al 10,8 per cento del PIL corretto del fattore congiunturale. Per il periodo considerato del passato si possono distinguere due fasi. Tra il 1995 e il 2004 si assiste a una forte espansione del settore della sanità. Le uscite aumentano dell'1,7 per cento del PIL. Successivamente, la quota delle uscite per la sanità rispetto al PIL diminuisce addirittura e solo nel 2012 torna a superare il livello del 2004. Questa evoluzione si spiega sostanzialmente

con il fatto che la crescita nominale dell'economia tra il 2005 e il 2013 pari in media al 3,0 per cento all'anno si è attestata nettamente al di sopra di quella del periodo dal 1995 al 2004 quantificata nel 2,2 per cento. Nel contempo l'incremento medio annuo delle uscite per la sanità ha segnato una lieve flessione dal 4,0 al 3,5 per cento. Quest'ultima è dovuta alla sensibile decelerazione della dinamica delle uscite per le prestazioni sanitarie ambulatoriali e stazionarie (senza cure di lunga durata), passata dal 4,1 al 3,4 per cento. La crescita annua delle uscite per le cure è rimasta invece invariata intorno al 4,7 per cento. La quota delle uscite per le cure di lunga durata rispetto al totale delle spese per la sanità è così salita dal 13 al 15 per cento tra il 2005 e il 2013, mentre tra il 1995 e il 2004 era aumentata soltanto di 1 punto percentuale.



Grafico 11: Uscite per la sanità secondo settore dal 1995 al 2013 e nello scenario di riferimento (in % del PIL)



Secondo lo scenario di riferimento la tendenza verso una dinamica nettamente più vigorosa delle uscite per le cure di lunga durata (dai 65 anni) rispetto alla sanità senza cure di lunga durata proseguirà anche in futuro. In per cento del PIL, le uscite per le cure di lunga durata (dai 65 anni) crescono di ben il doppio, passando dall'1,6 al 3,4 per cento del PIL, mentre le uscite per la sanità salgono dall'8,5 al 9,9 per cento. Due sono i fattori che vi incidono: da un lato, l'invecchiamento della popolazione che si ripercuote in misura molto maggiore sulle cure di lunga durata (75 % dell'incremento delle uscite) rispetto al restante settore della sanità (60 % dell'incremento delle uscite). Dall'altro, occorre considerare che, mentre le uscite per le cure di lunga durata

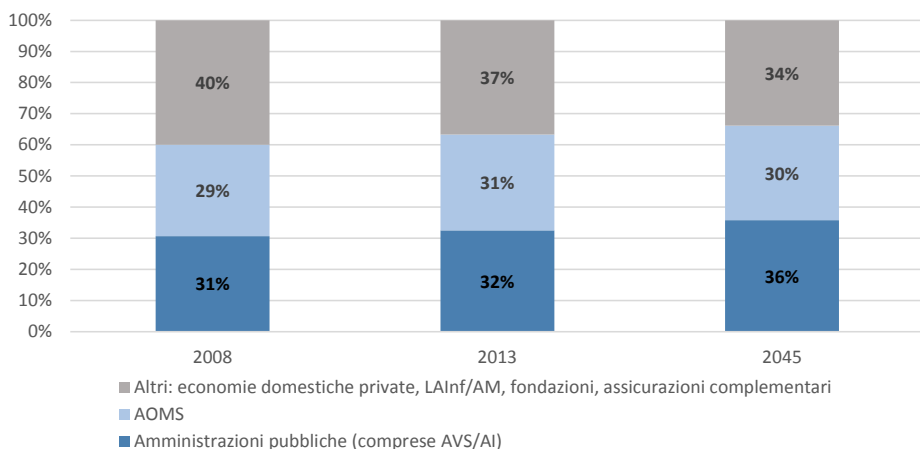
crescono del 2,2 per cento all'anno per effetto del fattore determinante non demografico (effetto Baumol), quelle per la sanità aumentano soltanto di circa l'1,9 per cento all'anno a seguito di determinanti di costo di matrice non demografica.

L'incertezza legata all'andamento futuro delle uscite per la sanità (in particolare gli effetti dei fattori di costo non demografici nel settore della sanità senza cure di lunga durata e l'evoluzione dello stato di salute) si riflette in una variabilità dell'incremento della spesa che tra i diversi scenari può arrivare anche al 2 per cento del PIL. Nello scenario più ottimistico, l'«healthy ageing», le uscite per la sanità fino al 2045 avanzano, anziché al 14,0 per cento del PIL come nello scenario di

referimento, soltanto al 13,1 per cento del PIL. Nell'ipotesi più pessimista – lo scenario «Baumol» per la sanità senza cure di lunga durata

abbinato allo scenario di riferimento per le cure di lunga durata – le uscite per la sanità raggiungono entro il 2045 il 15,2 per cento del PIL.

Grafico 12: Ripartizione delle uscite secondo finanziatore dal 2008 al 2013 e nello scenario di riferimento (in %)<sup>28</sup>



La ripartizione delle uscite per la sanità secondo finanziatore (amministrazioni pubbliche, AOMS e altri)

evidenza come tra il 2008 e il 2013 sia cresciuta la quota delle spese operate da AOMS e amministrazioni

<sup>28</sup> Questo grafico adotta il 2008 come anno iniziale, poiché a seguito di una revisione della statistica finanziaria è subentrato un cambiamento strutturale nelle uscite statali. Ne consegue che dal 2008 i conti degli ospedali pubblici non vengono più integrati nei consuntivi dei Cantoni. Inoltre, nel quadro dell'introduzione nel 2008 della «Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni» sono state modificate le responsabilità di Confederazione e Cantoni. Questo cambiamento ha ripercussioni in particolare sulle PC AVS.

pubbliche (vedi grafico 12).<sup>29</sup> Tale evoluzione è riconducibile in particolare alle riforme della politica sanitaria, al nuovo finanziamento degli ospedali («SwissDRG») e al nuovo finanziamento delle cure, introdotti rispettivamente nel 2012 e 2011. Secondo le proiezioni le uscite statali per la sanità registrano un netto aumento sovrapporzionale anche rispetto alle uscite dell'AOMS. Ciò si spiega principalmente con il fatto che la quota delle uscite per le cure di lunga durata dai 65 anni nell'anno di base 2013 è di gran lunga maggiore presso le amministrazioni pubbliche (23 %) rispetto all'AOMS (9 %) e all'intero settore della sanità (15 %). Qui di seguito vengono analizzate nel dettaglio le proiezioni delle uscite statali e dell'AOMS.

### **5.2.2. Uscite pubbliche per la sanità**

Nelle uscite pubbliche per la sanità rientrano tutti i contributi prestati da Confederazione, Cantoni e Comuni nonché assicurazioni sociali per

finanziare il settore della sanità. Per i tre livelli statali si tiene conto anche delle uscite che nella statistica finanziaria pubblica figurano nella funzione «sanità» (AFF, 2015). A ciò si aggiungono i riversamenti statali alle economie domestiche private, corrisposti per finanziare prestazioni nel settore della sanità come la riduzione individuale dei premi (RIP) o le prestazioni complementari cantonali all'AVS (PC AVS). Per quanto riguarda le assicurazioni sociali, si considerano quelle che secondo i conti nazionali rientrano nel settore statale e percepiscono contributi dallo Stato. Il cerchio si restringe quindi sostanzialmente ad AVS e AI. Analogamente alle uscite totali, anche le uscite pubbliche per la sanità sono suddivise tra sanità senza cure di lunga durata e cure di lunga durata dai 65 anni. Questi settori vengono analizzati in maggiore dettaglio ai numeri 5.2.2.1 e 5.2.2.2. Poiché le uscite dell'AI interessano il finanziamento delle cure di lunga durata sotto i 65 anni, i relativi contributi alla sanità sono aggiornati in base all'evoluzione

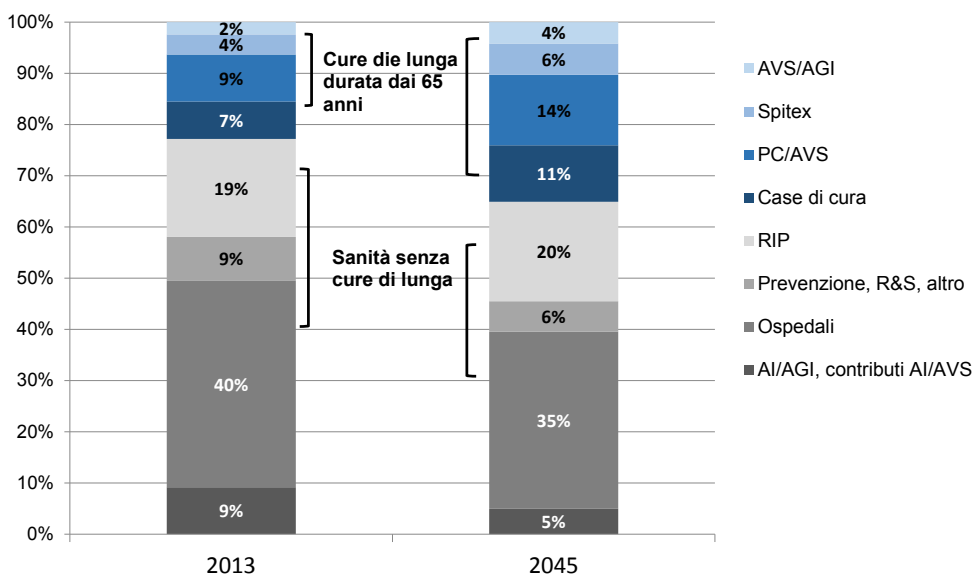
<sup>29</sup> Per una panoramica dettagliata dell'evoluzione delle uscite nello scenario di riferimento secondo settore della sanità e finanziatore cfr. allegato 2 tabella A2.

<sup>30</sup> Diversamente dal concetto della legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal; art. 1 LAMal), secondo il conto economico nazionale l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS) non è considerata nelle assicurazioni sociali. Nel presente rapporto l'AOMS non rientra pertanto nelle assicurazioni sociali.

delle uscite prevista per l'AI. Altri contributi dell'ente pubblico alla sanità (ad es. per la prevenzione o la gestione) vengono aggiornati in funzione del PIL.

Il grafico 13 fornisce una panoramica della ripartizione delle uscite statali per la sanità.

Grafico 13: Ripartizione delle uscite per la sanità secondo funzione negli anni 2013 e 2045 nello scenario di riferimento (in %)



Gli enti pubblici destinano la quota più consistente delle uscite per la sanità agli ospedali (40%), seguiti da RIP (19%), PC AVS per le cure (9%), case di cura (7%) e Spitex seppur con una quota relativamente contenuta (4%). I restanti contributi

riguardano le assicurazioni sociali, le quali comprendono gli assegni per grandi invalidi dell'AVS (AVS/AGI) (2%) e le uscite dell'AI per la sanità (AGI, contributi, contributi AVS) (9%). Emerge a chiare lettere come, secondo lo scenario di riferimento

nel 2045, gli enti pubblici dovranno destinare una parte di gran lunga maggiore delle proprie uscite alle cure di lunga durata dai 65 anni. Secondo le proiezioni, anziché l'attuale 23 per cento, nel 2045 sarà il 34 per cento.

Le uscite per le cure di lunga durata crescono di ben il 4 per cento nella media annua al netto del rincaro, mentre quelle per la sanità progrediscono solo di circa il 2,2 per cento all'anno. Quasi il 90 per cento di questa differenza si spiega con il diverso effetto prodotto dai cambiamenti demografici nei due settori. Più bassa è di conseguenza la quota delle uscite per la sanità senza cure di lunga durata nel 2045, che scende dal 66 al 61 per cento. Le uscite

dell'AI per il settore della sanità si riducono dal 9 al 5 per cento.

Secondo lo scenario di riferimento le uscite statali salgono continuamente nel periodo di proiezione: dal 3,5 per cento del PIL passano al 4,2 per cento del PIL nel 2030 per raggiungere il 5,0 per cento del PIL nel 2045 (cfr. tabella 6). A fare la parte del leone a livello di enti pubblici sono i Cantoni che attualmente assumono il 68 per cento della spesa. Ben due terzi dell'incremento delle uscite pubbliche fino al 2045 (ossia l'1,1 % circa del PIL) insorgono pertanto presso i Cantoni. Per questi ultimi hanno un peso rilevante soprattutto gli ospedali (quota nel 2013: 58 %), le prestazioni complementari per l'AVS (14 %), la RIP (12 %) e le case di cura (5 %).

Tabella 6: *Uscite pubbliche per la sanità secondo livello di amministrazione pubblica nello scenario di riferimento – anni 2013, 2030, 2045 (in % del PIL)*

	2013	2030		2045	
	Quota	Quota	Differenza 2013–2030	Quota	Differenza 2013–2045
Sanità totale	10.8	12.2	+1.4	14.0	+3.2
Amm. pubbl. (comprese opere sociali)*	3.5	4.2	+0.7	5.0	+1.5
Confederazione	0.4	0.5	+0.1	0.5	+0.1
Cantoni	2.4	2.9	+0.5	3.5	+1.1
Comuni	0.3	0.4	+0.1	0.5	+0.2
Assicurazioni sociali*	0.4	0.3	-0.0	0.4	+0.0
AVS-AGI	0.1	0.1	+0.0	0.2	+0.1
AI-AGI/Contributi AI/AVS	0.3	0.2	-0.1	0.2	-0.1

\* Nelle assicurazioni sociali rientrano i contributi AVS e l'AGI/AVS nonché i contributi AI e l'AGI/AI.

Le rimanenti uscite per la sanità sono attualmente sostenute in parti pressoché uguali da Confederazione, Comuni e assicurazioni sociali. L'incremento più consistente dopo i Cantoni si registra per le uscite comunali, la cui quota sul PIL arriva quasi a raddoppiarsi entro il 2045, passando dallo 0,3 allo 0,5 per cento del PIL. La robusta dinamica a livello comunale può essere spiegata con il fatto che oltre la metà delle uscite è destinata alle cure di lunga durata dai 65 anni. A livello federale, complice la RIP, le spese crescono di circa un quarto rispetto al PIL. Le uscite delle assicurazioni sociali si mantengono stabili rispetto al PIL,

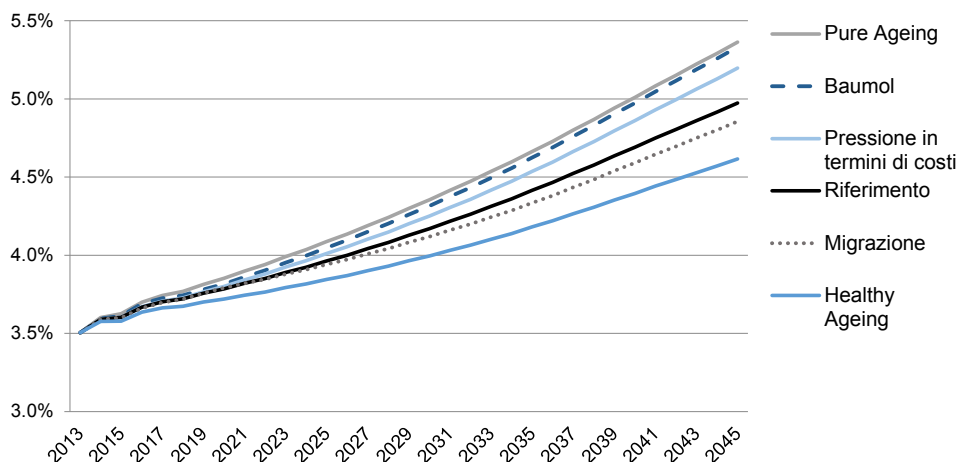
dato che l'incremento per l'AVS/AGI è compensato dalla riduzione delle uscite dell'AI (cure di lunga durata sotto i 65 anni).

La tabella 7 e il grafico 14 mostrano l'evoluzione delle uscite pubbliche, qualora fossero modificate le ipotesi relative a immigrazione netta (scenario «migrazione»), andamento della morbilità (scenari «pure ageing» e «healthy ageing»), effetto Baumol (scenario «Baumol») ed effetto reddito (scenario «pressione in termini di costi»). Queste analisi di sensitività devono aiutare a comprendere l'incertezza che avvolge le proiezioni delle uscite.

Tabella 7: *Uscite pubbliche per la sanità in diversi scenari (in % del PIL)*

<b>Scenario</b>	<b>2013</b>	<b>2045</b>	<b>Differenza risp. sc. riferim.</b>
Riferimento	3.5	5.0	
Migrazione	3.5	4.9	-0.1
Pure Ageing	3.5	5.4	0.4
Healthy Ageing	3.5	4.6	-0.4
Baumol	3.5	5.3	0.3
Pressione in termini di costi	3.5	5.2	0.2

Grafico 14: Uscite pubbliche per la sanità in diversi scenari (in % del PIL)



Il fattore che influisce maggiormente sull'evoluzione delle uscite pubbliche per la sanità è la variazione dell'ipotesi relativa al nesso tra l'aumento dell'aspettativa di vita della popolazione e il suo stato di salute. Se si parte del presupposto che in futuro la popolazione sarà più vecchia rispetto a oggi, ma né godrà di salute migliore né necessiterà di meno cure (scenario «pure ageing»), le uscite in percentuale del PIL crescono di quasi un terzo rispetto allo scenario di riferimento (+0,4 % del PIL). Se invece la popolazione trascorre i maggiori anni di vita in buona salute e in questo periodo non ha bisogno di cure (scenario «healthy ageing»), l'incremento delle uscite risulta inferiore di circa un terzo rispetto allo

scenario di riferimento (-0,4 % del PIL). Un'immigrazione netta più elevata di quanto prospettato dallo scenario di riferimento (scenario «migrazione») ha un effetto leggermente attenuante sui costi. Gli immigrati sono prevalentemente in età lavorativa, particolare che contribuisce ad attenuare l'effetto dell'invecchiamento. Infine, le uscite statali rapportate al PIL salgono ancora in misura significativa rispetto allo scenario di riferimento, segnatamente del 20 o di un buon 10 per cento a seconda che venga ipotizzato un effetto Baumol parziale per la sanità senza cure di lunga durata (scenario «Baumol») o presunta una maggiore pressione in termini di costi da parte dei fattori d'influenza non

demografici come i progressi medici e tecnologici (scenario «pressione in termini di costi»). Da evidenziare è come l'ulteriore incremento delle uscite negli scenari «Baumol» e «pressione in termini di costi» rispetto allo scenario di riferimento riguardi esclusivamente il settore della sanità senza cure di lunga durata.<sup>31</sup> Di conseguenza, in entrambi gli scenari le uscite per la sanità senza cure di lunga durata rappresentano la voce che registra l'aumento più consistente.

#### *5.2.2.1. Sanità senza cure di lunga durata*

Le uscite pubbliche per la sanità senza cure di lunga durata annoverano le voci di spesa riportate alla funzione «sanità» nella statistica finanziaria pubblica, eccetto le posizioni «case medicalizzate e di cura» e «cure ambulatoriali» (AFF, 2015). Si considerano inoltre le uscite per la RIP che nella statistica finanziaria fanno capo alla funzione «previdenza sociale». L'inclusione della RIP è giustificata dal fatto che le relative spese sono fortemente influenzate dalle uscite per la sanità (soprattutto quelle senza cure di lunga durata). A

titolo semplificativo, le spese per la RIP vengono inserite tra le uscite statali per la sanità. In base a questa delimitazione le uscite pubbliche per la sanità comprendono le tre posizioni seguenti: ospedali, spese per la RIP e rimanenti uscite per la sanità (come spese di prevenzione).

Le uscite pubbliche per gli ospedali sono agganciate all'andamento delle spese ospedaliere totali e le rimanenti uscite per la sanità all'evoluzione del PIL nominale. L'andamento delle spese della RIP è vincolato alla dinamica delle uscite dell'AOMS. Per la RIP, semplificando, si parte dal presupposto che la quota delle uscite cantonali attualmente intorno al 42 per cento raggiunga nel lungo periodo il 50 per cento. La RIP verrebbe così finanziata per metà dai Cantoni. Tale ipotesi viene avanzata in considerazione dell'ampio margine discrezionale di cui godono i Cantoni rispetto alle condizioni di attribuzione delle prestazioni della RIP, ciò che rende difficoltoso fare una previsione affidabile sull'evoluzione della quota cantonale.

---

<sup>31</sup> Per le cure di lunga durata dai 65 anni, entrambi gli scenari si fondano sullo scenario di riferimento (cfr. n. 5.1).



Tabella 8: Uscite per la sanità senza cure di lunga durata nello scenario di riferimento (in % del PIL)

	2013	2030		2045	
	Quota	Quota	Differenza 2013–2030	Quota	Differenza 2013–2045
Sanità (senza cure di lunga durata)	8.6	9.3	+0.7	9.9	+1.3
Enti pubblici	2.4	2.8	+0.4	3.0	+0.7
Confederazione	0.4	0.5	+0.1	0.5	+0.1
Cantoni	1.9	2.1	+0.3	2.4	+0.5
Comuni	0.1	0.1	+0.0	0.1	+0.01

La tabella 8 fornisce indicazioni in merito all'evoluzione delle uscite pubbliche per la sanità senza cure di lunga durata dal 2013 al 2045 nello scenario di riferimento. La spesa sale continuamente: dal 2,4 per cento del PIL passa al 2,8 per cento del PIL nel 2030 per raggiungere il 3,0 per cento del PIL nel 2045. Ben il 60 per cento di questo incremento delle uscite è dovuto all'invecchiamento della popolazione. Per il resto, la progressione si spiega con fattori di costo non demografici come i progressi medici e tecnologici e le maggiori esigenze di prestazioni mediche da parte della popolazione a fronte dell'aumento dei redditi. Il parziale miglioramento dello stato di

salute ipotizzato nello scenario di riferimento in virtù della crescente aspettativa di vita della popolazione ha un effetto attenuante sui costi.

Come previsto, l'aumento più consistente riguarda le uscite cantonali (+0,5 % del PIL). Esso è dovuto per il 60 per cento all'incremento delle spese ospedaliere e per il 40 per cento all'aumento delle uscite per la RIP. Per contro risulta relativamente contenuta la progressione della spesa per Confederazione e Comuni di cui si è già parlato in precedenza. Le uscite comunali crescono leggermente a seguito dell'aumento delle spese ospedaliere.

L'incertezza circa le proiezioni delle uscite si manifesta nei diversi risultati che emergono dagli altri scenari. Nell'ipotesi pessimista - lo scenario «Baumol» - la spesa pubblica cresce del 40 per cento o dello 0,3 per cento del PIL in più rispetto allo scenario di riferimento. Viceversa, un buono stato di salute della popolazione ha un effetto attenuante sull'incremento delle uscite. Nell'ipotesi ottimista - ovvero lo scenario «healthy ageing» - la progressione delle uscite statali è di quasi un terzo o dello 0,2 per cento del PIL in meno rispetto allo scenario di riferimento.

#### 5.2.2.2. Cure di lunga durata dai 65 anni

Secondo la statistica finanziaria la spesa pubblica nel settore delle cure

di lunga durata dai 65 anni ingloba la parte delle uscite cantonali e comunali per le case medicalizzate e di cura e per le cure ambulatoriali (Spitex) che viene destinata all'assistenza delle persone di oltre 65 anni (AFF, 2015). Si ipotizza che la quota della spesa pubblica per le persone dai 65 anni coincida con quella delle cure totali. Quest'ultima, in base alle nostre stime, si aggira attualmente intorno al 90 per cento delle uscite per le cure totali di lunga durata. La spesa pubblica per le cure di lunga durata comprende inoltre una parte delle prestazioni complementari cantonali all'AVS (PC AVS), che nella statistica finanziaria rientra nella funzione «sicurezza sociale», e gli assegni per grandi invalidi dell'AVS (AVS/AGI).

Tabella 9: Uscite per le cure di lunga durata dai 65 anni nello scenario di riferimento (in % del PIL)

	2013	2030		2045	
	Quota	Quota	Differenza 2013-30	Quota	Differenza 2013-45
Cure di lunga durata dai 65 anni	1.6	2.3	+0.7	3.4	+1.8
Confederazione	0.8	1.2	+0.4	1.7	+0.9
Cantoni	0.5	0.8	+0.2	1.1	+0.6
Comuni	0.2	0.3	+0.1	0.4	+0.2
AVS-AGI	0.1	0.1	+0.0	0.2	+0.1

La tabella 9 evidenzia come le uscite delle amministrazioni pubbliche rapportate al PIL crescano del 50 per cento fino al 2030 per giungere addirittura a raddoppiarsi entro il 2045. Si evolvono quindi all'unisono con la spesa totale per le cure di lunga durata dai 65 anni. L'incertezza che avvolge le proiezioni si manifesta nell'aumento delle uscite pubbliche per le cure di lunga durata che nello scenario più pessimistico «pure ageing» fino al 2045 si attesta ancora nella misura dello 0,2 per cento del PIL al di sopra e nello scenario più ottimistico «healthy ageing» dello 0,2 per cento del PIL al di sotto dello scenario di riferimento.

Nelle cure di lunga durata l'invecchiamento della popolazione contribuisce in misura sensibilmente maggiore all'aumento delle uscite rispetto alla sanità senza cure di lunga durata (cfr. n. 5.2.2.1). Circa tre quarti delle maggiori uscite pari allo 0,9 per cento del PIL si spiega dunque con l'invecchiamento demografico. Il restante aumento è riconducibile all'effetto Baumol, anche se la parziale riduzione della necessità di cure per la popolazione in fase d'invecchiamento ipotizzata nello scenario di riferimento ha un effetto attenuante sui costi. Come per la sanità, anche nel settore delle cure di lunga durata dai 65 anni i

Cantoni assumono attualmente la quota più consistente delle uscite pubbliche per le cure (70%). Di conseguenza, circa due terzi della progressione della spesa pubblica (ossia lo 0,6% del PIL) è imputabile al livello cantonale. Circa due terzi delle maggiori uscite dei Cantoni sono dovuti all'aumento delle PC AVS. Le crescenti spese per le case di cura giustificano indicativamente lo 0,2 per cento del PIL d'incremento, mentre le uscite per il servizio Spitex sono responsabili di circa lo 0,1 per cento del PIL. Le uscite comunali arrivano addirittura a raddoppiarsi in percento del PIL, passando dallo 0,2 allo 0,4. Questa dinamica è riconducibile per tre quarti all'evoluzione delle spese per le case di cura e per un quarto alle uscite per lo Spitex. Partendo da un livello più basso, ossia lo 0,1 per cento del PIL, entro il 2045 si raddoppiano anche le uscite dell'AVS/AGI.

### 5.2.3. Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie

Per le proiezioni le uscite dell'AOMS vengono suddivise nei settori «sanità senza cure di lunga durata» e «cure di lunga durata dai 65 anni» e per prestazioni ambulatoriali e stazionarie. La ripartizione delle spese per l'anno di base è stata ripresa dalla statistica dell'AOMS. Onde evitare

doppi conteggi con le uscite delle amministrazioni pubbliche, nel presente lavoro le spese dell'AOMS vengono presentate dopo deduzione delle uscite per la RIP. Viene inoltre defalcata la partecipazione ai costi delle economie domestiche private (franchigia, aliquota). In questo senso, per l'extrapolazione si considerano le uscite nette dell'AOMS. Le spese dell'AOMS vengono aggiornate in base alla dinamica delle uscite prevista per la sanità senza cure di lunga durata e per le cure di lunga durata dai 65 anni. Di conseguenza, le proiezioni per l'AOMS riflettono la differente evoluzione delle uscite nei due settori.

La tabella 10 evidenzia come, in proporzione, le uscite dell'AOMS rapportate al PIL fino al 2045 aumentino leggermente meno rispetto alle uscite totali (+24 % a fronte del 29 %) e in misura decisamente meno marcata rispetto alle uscite pubbliche (+42 %). Quest'ultimo dato è riconducibile alla quota delle spese per le cure di lunga durata che a fronte di un'evoluzione più dinamica nell'anno di base 2013 si attesta a un livello nettamente inferiore rispetto alle amministrazioni pubbliche (9 % a fronte del 23 %).

Tabella 10: *Uscite dell'AOMS a confronto con le uscite totali e delle pubbliche amministrazioni nel settore della sanità (in % del PIL)<sup>a</sup>*

	2013	2030		2045	
	Quota	Quota	Differenza 2013-2030	Quota	Differenza 2013-2045
Sanità totale	10.8	12.2	+1.4	14.0	+3.2
Amministrazioni pubbliche (comprese assicurazioni sociali)	3.5	4.2	+0.7	5.0	+1.5
<b>AOMS</b>	<b>3.3</b>	<b>3.7</b>	<b>+0.4</b>	<b>4.1</b>	<b>+0.8</b>
Sanità senza cure di lunga durata	8.6	9.3	+0.7	9.9	+1.3
Amministrazioni pubbliche (comprese assicurazioni sociali)	2.4	2.7	+0.4	3.0	+0.6
<b>AOMS</b>	<b>2.9</b>	<b>3.1</b>	<b>+0.2</b>	<b>3.4</b>	<b>+0.5</b>
Cure di lunga durata dai 65 anni	1.6	2.3	+0.7	3.4	+1.8
Amministrazioni pubbliche (comprese assicurazioni sociali)	0.8	1.2	+0.4	1.7	+0.9
<b>AOMS</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>+0.1</b>	<b>0.6</b>	<b>+0.3</b>

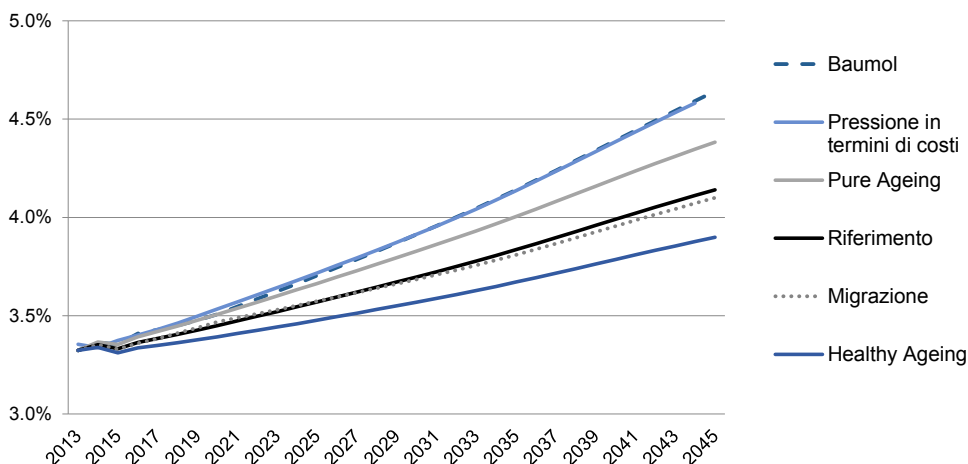
a Dato che questo rapporto segue l'ottica della statistica finanziaria, l'AOMS non rientra nelle assicurazioni sociali (cfr. anche nota a piè di pagina n.30).

L'aumento delle uscite fino al 2045 (+0,6 % del PIL) è imputabile per due terzi alla sanità senza cure di lunga durata. La notevole dinamica che caratterizza le cure di lunga durata si riflette anche nell'evoluzione delle spese dell'AOMS. Le uscite per le cure si raddoppiano rispetto al PIL, passando dallo 0,3 per cento nell'anno di base allo 0,6 per cento nel 2045.

Complice la quota elevata delle spese per la sanità senza cure di lunga durata, le uscite dell'AOMS reagiscono con una sensibilità molto spiccata alle variazioni delle ipotesi relative

all'effetto Baumol e ad altri fattori di costo non demografici come i progressi medici e tecnologici (cfr. grafico 15). La presunzione di un effetto Baumol parziale (scenario «Baumol») e l'ipotesi di una maggiore pressione in termini di costi da parte dei fattori non demografici (scenario «pressione in termini di costi») nel settore della sanità senza cure di lunga durata si traducono in un aumento delle uscite decisamente più sostenuto rispetto allo scenario di riferimento. L'incremento in entrambi gli scenari è superiore di circa il 61 per cento ovvero dello 0,5 per cento del PIL.

Grafico 15: Uscite dell'AOMS in diversi scenari (in % del PIL)



Un effetto leggermente inferiore sull'evoluzione delle uscite si ottiene formulando un'ipotesi più pessimista in merito all'andamento dello stato di salute e della necessità di cure della popolazione (scenario «pure ageing», +0,3 per cento del PIL). Viceversa, un'evoluzione più favorevole di questi due parametri in virtù di una crescente aspettativa di vita come prospettato nello scenario di riferimento (scenario «healthy

ageing») influisce visibilmente in termini di attenuazione dei costi. Le uscite progrediscono meno velocemente rispetto allo scenario di riferimento, segnatamente di circa un terzo ovvero dello 0,3 per cento del PIL. Un effetto leggermente attenuante sui costi è dato anche da una migrazione più elevata (scenario «migrazione»). L'aumento delle uscite risulta inferiore dello 0,1 per cento del PIL rispetto allo scenario di riferimento.

## 6 Confronto con le prospettive a lungo termine del 2012

Un confronto con le ultime prospettive a lungo termine del 2012 è possibile solo in parte, poiché il periodo di proiezione scelto all'epoca era un altro e nettamente più lungo, ovvero comprendeva gli anni dal 2009 al 2060. Inoltre, la stima del 2012 sulla crescita futura dell'economia (1,1 a fronte dell'1,5 % reale all'anno) era decisamente improntata a un maggior pessimismo rispetto alle prospettive a lungo termine attuali in seguito all'ipotesi di un aumento di produttività più contenuto e di un'immigrazione netta più bassa.

Eppure, l'evoluzione delle uscite dipendenti dai cambiamenti demografici presenta un quadro simile. Come per le ultime prospettive a lungo termine del 2012, la pressione più consistente sul fronte delle uscite continua a provenire dall'AVS e dalle assicurazioni sociali, seguite dal settore della sanità e dall'educazione. Il fronte delle entrate per le amministrazioni pubbliche, in particolare Confederazione e assicurazioni sociali, evidenzia tuttavia un miglioramento in virtù della prevista riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 e della crescita economica mediamente superiore. Inoltre, l'orizzonte

temporale delle prospettive a lungo termine è stato ridotto di ben 20 anni. Ne consegue che la lacuna fiscale nelle prospettive a lungo termine attuali è inferiore dell'0,9 per cento del PIL rispetto ai calcoli delle ultime prospettive a lungo termine (0,9 a fronte dell'1,8). Il motivo va ricercato nel netto miglioramento subentrato nella situazione di bilancio per Confederazione e assicurazioni sociali, il quale a sua volta è riconducibile alla previdenza per la vecchiaia 2020 e a un'evoluzione molto favorevole per l'Al. I bilanci di Cantoni e Comuni, invece, versano in uno stato di affanno ancora maggiore rispetto alle prospettive a lungo termine del 2012 principalmente a causa dell'incessante pressione in termini di costi nel settore della sanità. Senza le misure sul fronte delle entrate previste dalla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, la lacuna fiscale vedrebbe un pesante incremento all'1,6 per cento del PIL. La lacuna fiscale nelle prospettive a lungo termine attuali risulterebbe quindi inferiore soltanto dello 0,2 per cento del PIL rispetto a quanto attestato nelle prospettive a lungo termine del 2012 in cui non era stata presa in considerazione alcuna riforma dell'AVS.

## 7 Confronto internazionale

I cambiamenti demografici concernono tutti i Paesi industrializzati che, seppur in misura diversa, sono alle prese con l'invecchiamento della popolazione. La Commissione europea e vari Stati redigono a intervalli regolari rapporti che devono qualificare le ripercussioni dei cambiamenti demografici sui conti futuri delle amministrazioni pubbliche.<sup>32</sup> Per confrontare l'evoluzione delle uscite dovute alla demografia è interessante considerare nella fattispecie il cosiddetto «Ageing Report» della Commissione europea. L'edizione più recente dell'«Ageing Report» analizza l'impatto dello sviluppo demografico sulle amministrazioni pubbliche dei 28 Paesi membri dell'UE dal 2013 al 2060.<sup>33</sup>

In generale, l'evoluzione demografica prevedibile nell'UE può essere paragonata a quella in Svizzera: entrambe le realtà presentano una struttura della popolazione caratterizzata da un forte invecchiamento. Nell'anno di base 2013 il rapporto

tra le persone di oltre 65 anni e la popolazione in età lavorativa si attesta in media al 30 per cento nell'UE e al 28,5 per cento in Svizzera. Nel 2045 gli scenari demografici ipotizzano un indice di vecchiaia del 53 per cento nella media dell'UE e del 48 per cento in Svizzera. Vi sono però differenze rispetto all'andamento demografico nei singoli Paesi dell'UE. Per la metà degli Stati membri dell'UE (tra cui la Germania) si presume che la popolazione nel 2060 sarà inferiore rispetto al 2013, nei restanti Paesi viene data in aumento.

La crescita potenziale nell'intera UE viene ipotizzata come relativamente stabile a lungo termine e del tutto paragonabile all'evoluzione prevista per le presenti proiezioni. Le stime per l'UE prospettano una crescita economica media dell'1,4 per cento nel periodo considerato fino al 2045. Per la Svizzera viene indicato in media l'1,5 per cento all'anno.

---

32 Tra i rapporti di sostenibilità più noti figurano il «Fiscal Sustainability Report» della Commissione europea (Commissione europea, 2016), il «Long-Term Budget Outlook» del Congresso degli Stati Uniti (Congressional Budget Office, 2015), il «Fiscal sustainability report» del Ministero delle finanze britannico (Office for Budget Responsibility, 2015) e il «Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen» del Ministero federale tedesco delle finanze (Bundesministerium der Finanzen, 2016). I rapporti vengono pubblicati regolarmente.

33 Cfr. Commissione europea (2015).



Secondo la Commissione europea la quota delle uscite delle amministrazioni pubbliche dovuta alla demografia nell'UE cresce dell'1,4 per cento del PIL nel periodo dal 2013 al 2045 (essa comprende i settori della previdenza per la vecchiaia, sanità, cure di lunga durata, educazione, assicurazione contro la disoccupazione). Vi sono però delle differenze tra i singoli Paesi membri. Per l'Eurozona si stima un aumento pari al 2,8 per cento del PIL. Con un incremento del 3,5 per cento del PIL la Svizzera si situa al di sopra del valore medio dell'UE.

La progressione delle uscite, considerata per l'intera UE, è trainata principalmente dai fattori «sanità» e «cure di lunga durata» che, insieme, registrano un incremento dell'1,7 per cento del PIL. La crescita della spesa è pressoché paragonabile a quella della Svizzera, che si attesta all'1,6 per cento del PIL.<sup>34</sup> Per quanto concerne le spese della previdenza per la vecchiaia si constata una grande variabilità tra i Paesi membri dell'UE. Tale variabilità è riconducibile alla diversa strutturazione dei sistemi di previdenza per la vecchiaia e ai

differenti livello di prestazione perseguiti dai sistemi previdenziali. L'aumento della spesa in Svizzera si attesta oltre la media dell'UE ed è imputabile alle maggiori uscite dell'AVS. Mentre la Svizzera continua a non mettere in discussione l'età di pensionamento a 65 anni, molti Paesi dell'UE hanno deciso in un'ottica a più lungo termine di innalzare l'età di pensionamento a 67 anni (Germania, Francia, Paesi Bassi, Spagna). Alcuni Stati, come per esempio l'Italia e la Danimarca (dal 2006), vincolano l'età di pensionamento all'aspettativa di vita. Il risultato secondo le proiezioni sarà un'età di pensionamento a 69 anni nel 2050.<sup>35</sup>

Nell'UE le uscite per l'educazione e l'assicurazione contro la disoccupazione registrano in media un'evoluzione leggermente negativa. Il fatto che la spesa per l'educazione cali rispetto al PIL si spiega con la diminuzione della quota di persone sotto i 25 anni sulla popolazione totale. Le minori uscite destinate alla disoccupazione scaturiscono dall'ipotesi di un tasso di disoccupazione in calo nel medio-lungo

---

34 In Svizzera, a differenza di altri Paesi europei, l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS) viene offerta da assicuratori privati e non è pertanto imputata al settore delle amministrazioni pubbliche.

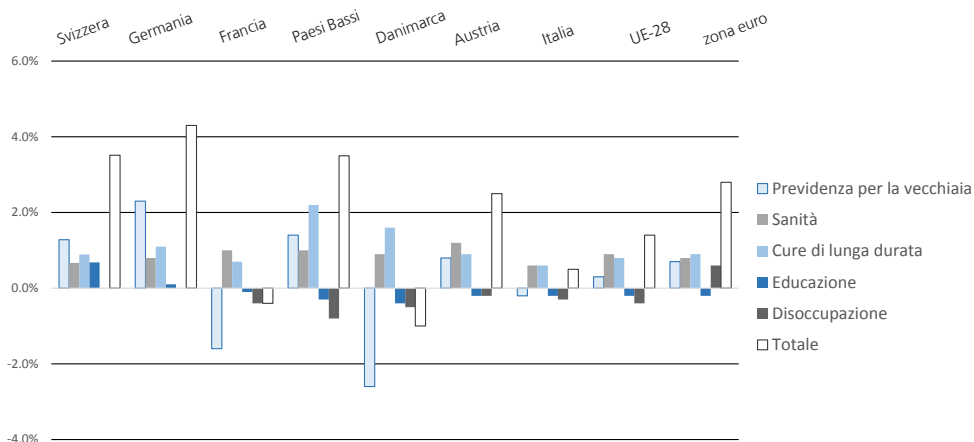
35 Cfr. Commissione europea e OCSE (2014).

periodo. Complice la crisi finanziaria e del debito, l'anno di base per l'area dell'UE presenta tassi di disoccupazione storicamente molto elevati. Nell'«Ageing Report» dell'UE, inoltre, nel calcolo del tasso di disoccupazione confluisce anche l'invecchiamento della popolazione.<sup>36</sup> Per la Svizzera le indennità di disoccupazione sono aggiornate in funzione del PIL. Per il tasso di

disoccupazione viene ipotizzata la disoccupazione strutturale (3,2 %).

Il grafico seguente illustra l'incremento delle uscite nei settori della previdenza per la vecchiaia, sanità, cure di lunga durata, educazione e assicurazione contro la disoccupazione fino al 2045 in percentuale del PIL per la Svizzera e Paesi membri selezionati dell'UE.

Grafico 16: *Variatione delle uscite dipendenti dai cambiamenti demografici in Svizzera e in Paesi selezionati dell'UE tra il 2013 e il 2045 (in % del PIL)*



<sup>36</sup> Il tasso di disoccupazione per gruppo di età rimane costante nel periodo, ma viene adeguato alla composizione dei gruppi di età sulla base dei cambiamenti demografici.

# Bibliografia

**Ufficio federale di statistica** (2015), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045, Neuchâtel, giugno 2015.

**Ufficio federale delle assicurazioni sociali** (2014), Proiezioni finanziarie dell'AVS: basi e ipotesi, Foglio informativo del 21 maggio 2014.

**Bundesministerium der Finanzen** (2016), Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlino.

**Colombier, C.** (2014), Überlegungen zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz, Nota AFF n. 5, Amministrazione federale delle finanze, Berna.

**Colombier, C.** (2013), Is population ageing really dwarfed by advances in medical technology as a driver of healthcare expenditure? Evidence from the Swiss Case, Conference paper, presentato alla Conferenza dell'International Institute of Public Finance a Lugano, agosto 2014.

**Colombier, C.** (2012), Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2060, Working paper, Amministrazione federale delle finanze n. 19, Berna.

**Colombier, C.** (2005), Die Staatssquote – ein schwierig zu interpretierender Indikator, Nota AFF n. 4, Amministrazione federale delle finanze, Berna.

**Congressional Budget Office** (2015), The 2015 Long-Term Budget Outlook, giugno 2015, Congresso degli Stati Uniti.

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

**Amministrazione federale delle finanze** (2015), Statistica finanziaria della Svizzera 2013, Rapporto annuale, Neuchâtel.

**Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni** (2007), Rapporto sul clima. Rapporto del DATEC sulla futura politica climatica della Svizzera, Berna.

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

**Commissione europea** (2016), Fiscal Sustainability Report 2015, European Economy, Institutional paper 018.

**Commissione europea** (2015), The 2015 Ageing Report, European Economy, 03/2015.

**Commissione europea e OCSE** (2014), Towards an integrated agenda to deliver effective higher retirement ages: an issues note from the pension perspective, Autori: D'Addio, A.C., Von Nordheim, F.

**Infras et Ecologic** (2009), «Klimawandel: Welche Belastungen entstehen für die Tragfähigkeit der Öffentlichen Finanzen?», Berlino.

**OcCC** (2007), «Les changements climatiques et la Suisse en 2050 – Impacts attendus sur l'environnement, la société et l'économie», Berna.

**Office for Budget Responsibility** (2015), Fiscal sustainability report, giugno 2015, Regno Unito.

**Fondo monetario internazionale** (2005), Switzerland: 2005 Article IV Consultation-Staff Report – Selected issues, 05/190.

**Die Volkswirtschaft – Magazin für Wirtschaftspolitik** (2016), Schwerpunkt: Die Arbeitsproduktivität in der Schweiz unter der Lupe, Edizione 1–2/2016, Segreteria di Stato dell'economia (Seco).

# Allegato

## 1 Calcolo della lacuna fiscale

La lacuna fiscale  $f$  per un obiettivo  $\lambda$ , un orizzonte di proiezione  $T$  e un avvio del consolidamento dopo  $p$  anni risulta dalla seguente formula:

$$f_{\lambda,T} = \frac{B_p - \frac{\lambda}{\varphi_{T-p}} B_0 - \sum_{j=1}^{T-p} \left( \frac{B_j}{\varphi_j} \right)}{\sum_{j=1}^{T-p} \left( \frac{Y_j}{\varphi_j} \right)}$$

$B_0$  è il debito nominale iniziale nel 2013,  $B_p$  il debito nominale al momento del previsto avvio del consolidamento (ad es. il 2020 con  $p=7$ ),  $Y_j$  il PIL annuale nominale. L'orizzonte di proiezione è  $T = 32$  anni (2013–2045). La lacuna fiscale è indicata di volta in volta in percento del PIL.

Per calcolare la lacuna fiscale viene dapprima definito un obiettivo per il tasso d'indebitamento.  $\lambda$  è il parametro del rapporto tra debito iniziale e debito stabilito nell'obiettivo. Se, ad esempio, il tasso dell'obiettivo corrisponde al tasso d'indebitamento attuale,  $\lambda$  equivale al rapporto tra il PIL dell'anno fissato nell'obiettivo e il PIL dell'anno di base. Qualora il debito dovesse rimanere invariato in termini nominali,  $\lambda = 1$ . Nel calcolo della lacuna fiscale affluiscono – attraverso il fattore di sconto  $\varphi_j (= 1 + i_j)$  – il tasso d'interesse annuo ( $i_j$ ) (costi dell'indebitamento) e – attraverso l'eccedenza primaria annua  $PB_j$  – le proiezioni di bilancio.

## 2 Tabelle

Tabella A1: Uscite secondo livello di amministrazione pubblica (in % del PIL)

	2013	2030				2045			
	Quota	Quota	Analisi di sensitività (variazione)			Quota	Analisi di sensitività (variazione)		
			Produttività -0.3	+0.3	Migrazione A-06-2015	(in % PIL)	Produttività -0.3	+0.3	Migrazione A-06-2015
Confederazione	10.1	11.1	+0.1	-0.1	-0.1	11.2	+0.1	-0.1	-0.2
Assicurazioni sociali	9.1	9.7	+0.1	-0.2	-0.3	10.4	+0.3	-0.3	-0.6
Cantoni	12.8	14.0	-0.1	+0.1	-0.1	15.1	-0.04	+0.08	-0.2
Comuni	7.1	7.7	-0.0	+0.0	-0.0	8.0	-0.02	+0.02	-0.0
Totale	31.7	33.9	+0.1	-0.1	-0.4	36.0	+0.3	-0.3	-0.9

Tabella A2: Uscite per la sanità nello scenario di riferimento (secondo settore e finanziatore)

Livello	2013	2030		2045			
	in PIL-%	in PIL-%	Variazione in PIL-%	in %	in PIL-%	Variazione in PIL-%	in %
<b>Settore della sanità totale</b>	<b>10.8</b>	<b>12.2</b>	<b>+1.4</b>	<b>+13</b>	<b>14.0</b>	<b>+3.2</b>	<b>+29</b>
Sanità senza cure di lunga durata	8.6	9.3	+0.7	+8	9.9	+1.3	+16
Cure di lunga durata (dai 65 anni)	1.6	2.3	+0.7	+46	3.4	+1.8	+114
<b>Amm. pubbl. (comprese opere sociali)</b>	<b>3.5</b>	<b>4.1</b>	<b>+0.6</b>	<b>+18</b>	<b>5.0</b>	<b>+1.5</b>	<b>+42</b>
Confederazione	0.4	0.5	+0.1	+21	0.5	+0.1	+35
Cantoni	2.4	2.9	+0.5	+22	3.5	+1.1	+47
Comuni	0.3	0.4	+0.1	+28	0.5	+0.2	+70
AHV-IV	0.4	0.3	-0.0	-6	0.4	+0.0	+6
Sanità senza cure di lunga durata	2.4	2.8	+0.4	+16	3.0	+0.7	+28
Confederazione	0.4	0.5	+0.1	+21	0.5	+0.1	+35
Cantoni	1.9	2.1	+0.3	+15	2.4	+0.5	+27
Comuni	0.1	0.1	+0.0	+3	0.1	+0.0	+7
Cure di lunga durata (dai 65 anni)	0.8	1.2	+0.4	+46	1.7	+0.9	+114
Confederazione	–	–	–	–	–	–	–
Cantoni	0.5	0.8	+0.2	+47	1.1	+0.6	+116
Comuni	0.2	0.3	+0.1	+45	0.4	+0.2	+112
AVS/AGI	0.1	0.1	+0.0	+43	0.2	+0.1	+111
<b>Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS)</b>	<b>3.3</b>	<b>3.7</b>	<b>+0.4</b>	<b>+13</b>	<b>4.2</b>	<b>+0.9</b>	<b>+27</b>
Sanità senza cure di lunga durata	2.9	3.2	+0.3	+10	3.5	+0.6	+21
Cure di lunga durata (dai 65 anni)	0.3	0.4	+0.1	+45	0.6	+0.3	+113
<b>Rimanenti uscite*</b>	<b>4.0</b>	<b>4.3</b>	<b>+0.3</b>	<b>+7</b>	<b>4.8</b>	<b>+0.8</b>	<b>+19</b>

\* Le rimanenti uscite comprendono le spese delle economie domestiche private, l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, così come le assicurazioni complementari e le fondazioni private.

