

Prospettive a lungo termine per le finanze pubbliche in Svizzera 2021

Crisi pandemica, evoluzione demografica e cambiamenti climatici



Colofone

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

E-Mail info@efd.admin.ch
Internet 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 M. Baur, Th. Brändle, P.A. Bruchez, C. Colombier, L. Hohl,
Amministrazione federale delle finanze AFF, Berna, 2021

Indice

PREMESSA	4
RIASSUNTO	6
1 INTRODUZIONE	12
2 EVOLUZIONE DEMOGRAFICA E ANDAMENTO DELL'ECONOMIA: IPOTESI E METODOLOGIA	15
2.1 Evoluzione demografica	15
2.2 Andamento dell'economia: scenario positivo e negativo	18
2.3 Indicatori di politica finanziaria	23
2.4 Proiezione delle uscite e delle entrate	25
3 RISULTATI	33
3.1 Quota d'incidenza della spesa pubblica	33
3.2 Uscite legate all'evoluzione demografica	36
3.3 Tasso d'indebitamento e lacuna fiscale	41
3.4 Reddito disponibile	46
3.5 Confronto con i risultati delle prospettive a lungo termine nel piano finanziario di legislatura 2021–2023	48
4 RIPERCUSSIONI DEI CAMBIAMENTI CLIMATICI SULLE FINANZE PUBBLICHE	50
4.1 Introduzione	50
4.2 Ripercussioni sui bilanci delle amministrazioni pubbliche	52
4.3 Osservazioni finali	61
5 CONCLUSIONE	63
BIBLIOGRAFIA	65
ALLEGATO	68
1. Calcolo della lacuna fiscale	68
2. Grafici	69

Premessa

La crisi pandemica ci ha posti di fronte a sfide impegnative. Grazie alla solida situazione finanziaria di cui gode, lo Stato è riuscito però a mettere in atto una serie di misure di ammissimo respiro per attenuarne le conseguenze economiche, potendo altresì contare sul necessario margine di manovra politico-finanziario consentito dal buon andamento dell'economia e dal rispetto del freno all'indebitamento, principio vigente già nel periodo pre-crisi. Finora la sola Confederazione ha deciso uscite legate al coronavirus per quasi 40 miliardi di franchi per sostenere il sistema sanitario, le economie domestiche, le imprese e molti altri settori. Questo importo corrisponde a più della metà di un bilancio annuale. Senza i provvedimenti adottati, le ripercussioni economiche sarebbero state più gravi.

La pandemia ha mostrato con quanta rapidità il debito di uno Stato possa aumentare in un periodo di crisi e, conseguentemente, quanto importante sia tenere basso il livello di indebitamento per essere pronti ad affrontare eventuali crisi.

Per questo motivo dobbiamo essere lungimiranti e prepararci in tempo alle sfide di lungo periodo che ci attendono. Il preventivo e il piano finanziario hanno un orizzonte temporale relativamente breve. Le presenti prospettive a lungo termine

assumono quindi un'importanza fondamentale e contribuiscono a strutturare le finanze pubbliche in maniera sostenibile e di avviare in modo tempestivo le necessarie riforme.

Se la demografia e l'economia evolveranno come ipotizzato, le prospettive a lungo termine indicano che il crescente invecchiamento della popolazione nei prossimi trent'anni graverà sensibilmente sulle amministrazioni pubbliche. La massima pressione demografica si registrerà entro la metà degli anni Trenta del Duemila a seguito del pensionamento della cosiddetta «generazione del baby boom», una classe demografica a forte natalità. Lo si vedrà soprattutto nella previdenza per la vecchiaia e nel settore della sanità. I maggiori oneri quindi saranno principalmente a carico delle assicurazioni sociali e dei Cantoni. Le uscite dello Stato legate alla crisi pandemica, per quanto considerevoli, a lungo termine incidono in misura relativamente modesta sull'evoluzione delle finanze pubbliche. L'importante è che il debito causato dalla pandemia possa essere ridotto a medio termine.

Le prospettive a lungo termine, che non devono considerarsi previsioni, sono basate su molteplici ipotesi riguardanti l'andamento dell'economia e l'evoluzione demografica e comportano quindi un certo grado di incertezza. Sulla base delle ipotesi formulate, tali prospettive mostrano



quale sarà l'evoluzione di tutte le finanze pubbliche della Svizzera da qui al 2050, sempre che non vengano adottati provvedimenti dalla politica.

Le prospettive a lungo termine evidenziano che sarà inevitabile mettere in campo ulteriori iniziative di riforma sia della sanità sia della previdenza per la vecchiaia. Oltre all'invecchiamento, a lungo termine la sfida probabilmente più grande per la Svizzera è rappresentata dai cambiamenti climatici. Il presente rapporto affronta per la prima volta questa tematica. Le ripercussioni dei cambiamenti climatici sono tuttavia soggette a un grado di incertezza nettamente superiore a quelle legate all'invecchiamento. Stando all'analisi qualitativa, occorre partire dal presupposto che i cambiamenti climatici inciderà sulle finanze pubbliche. Pertanto, nell'ottica di una politica finanziaria di lungo

periodo, nei processi decisionali è bene tenere in debita considerazione le ripercussioni dei cambiamenti climatici e avvalersi di strumenti di politica economica il più possibile efficaci per poter raggiungere gli obiettivi climatici.

Dal presente rapporto si evince con chiarezza che il debito pubblico basso è un presupposto essenziale affinché lo Stato possa da un lato reagire a una crisi, dall'altro sia in grado di affrontare le sfide di lungo periodo. Perciò è importante garantire bilanci pubblici in equilibrio e, in tal modo, rafforzare la resilienza dell'economia svizzera.

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

Riassunto

Situazione iniziale

Il preventivo e il piano finanziario della Confederazione non tengono conto degli sviluppi a lungo termine. Per questo motivo la Confederazione ha bisogno di uno strumento che le permetta di osservare gli eventi in un'ottica di lungo periodo. Le prospettive a lungo termine forniscono un quadro di come le tendenze demografiche – ossia il progressivo invecchiamento della popolazione – influiranno a lungo termine sull'insieme delle amministrazioni pubbliche della Svizzera. Il presente rapporto prende in considerazione le ripercussioni finanziarie della crisi pandemica e indica la necessità d'intervento politico-economico a lungo termine per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche. Nel contempo affronta per la prima volta, in un'analisi qualitativa, le possibili ripercussioni dei cambiamenti climatici quale principale sfida di lungo periodo per le amministrazioni pubbliche accanto all'evoluzione demografica.

Basi metodologiche delle prospettive a lungo termine

Poiché sono proiezioni di sviluppi futuri, le prospettive a lungo termine sono caratterizzate da un certo grado di incertezza. Di conseguenza,

i risultati sono da intendersi come ipotesi: se la demografia e l'economia evolveranno come ipotizzato, le amministrazioni pubbliche dovranno ad esempio sopportare un onere supplementare dovuto all'incremento delle uscite per l'AVS e il settore della sanità.

Le prospettive a lungo termine si basano sullo status quo legale e sul piano finanziario 2023–2025 della Confederazione. Vengono inoltre utilizzati gli scenari riguardanti l'evoluzione della popolazione e il livello di formazione elaborati dall'Ufficio federale di statistica (UST) e i calcoli dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). Le proiezioni relative all'evoluzione dei bilanci delle diverse amministrazioni pubbliche e ai settori della sanità e delle cure di lunga durata sono elaborate dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF).

A causa delle forti incertezze sulle ripercussioni a lungo termine della crisi pandemica, difficilmente prevedibili, per valutare l'andamento dell'economia fino al 2025 vengono ipotizzati due diversi scenari economici: uno scenario positivo, che presuppone un rapido ritorno al livello pre-crisi dell'anno di base 2019, e uno scenario negativo, in cui si presume una lenta ripresa. Gli effetti di tale ripresa si estendono all'intero periodo di proiezione fino al 2050.

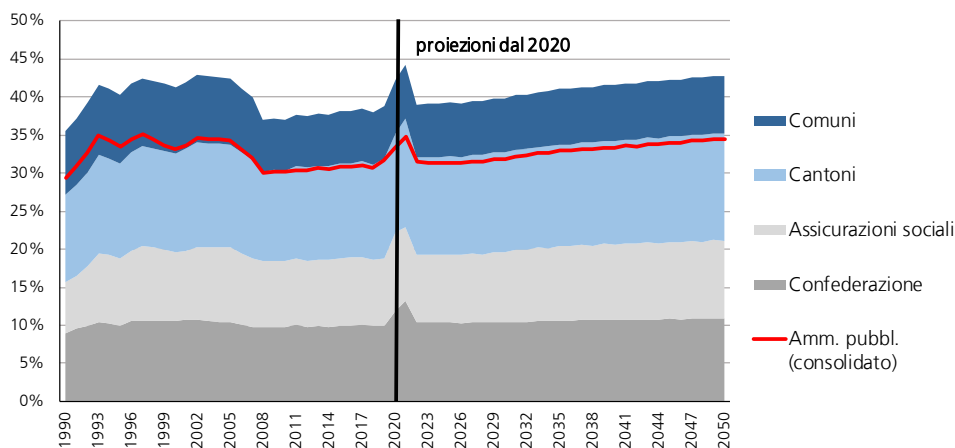
Evoluzione della quota d'incidenza della spesa pubblica

Secondo le proiezioni, la crisi pandemica ha causato negli anni 2020 e 2021 un aumento delle uscite dal 32 al 35 per cento del PIL. Dopodiché, stando alle proiezioni nello scenario positivo, la quota d'incidenza della spesa pubblica scende praticamente allo stesso livello del 2019. La Confederazione si assume oltre l'80 per cento delle uscite supplementari dovute alla pandemia (lavoro ridotto, aiuti finanziari per i casi di rigore, test

COVID-19 e vaccini), il resto è sostanzialmente a carico dei Cantoni.

La quota d'incidenza della spesa pubblica aumenta a lungo termine a causa dell'evoluzione demografica. Nello scenario positivo, tale quota sale quindi dal 32 al 35 per cento del PIL nell'arco temporale dal 2019 al 2050. Questo aumento è riconducibile quasi esclusivamente alle uscite legate all'evoluzione demografica. Vi rientrano le uscite per l'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS), l'assicurazione per l'invalidità (AI), la sanità, le cure di lunga durata e l'educazione (cfr. grafico Z1).

Grafico Z1: Evoluzione delle uscite delle amministrazioni pubbliche in passato e nello scenario positivo (in percento del PIL)



Fonte: AFF

Evoluzione delle quote delle uscite secondo i livelli delle amministrazioni pubbliche

Dalle responsabilità dei livelli delle amministrazioni pubbliche per le differenti uscite legate all’evoluzione demografica si evince fino a che punto i singoli livelli siano interessati dall’invecchiamento della società (cfr. tabella Z1).

Stando alle proiezioni, la Confederazione, le assicurazioni sociali e i Cantoni sono quelli maggiormente interessati dall’evoluzione demografica. Nel caso della Confederazione e delle assicurazioni sociali, i fattori di costo sono rappresentati dalle uscite legate all’invecchiamento demografico, ossia quelle per l’AVS. Poiché fino alla metà degli anni Trenta del Duemila continueranno ad andare in

pensione le persone appartenenti alle classi demografiche a forte natalità, il periodo di massimo incremento si estenderà, malgrado il progetto di stabilizzazione dell’AVS (riforma AVS 21), fino al 2035. Secondo le proiezioni, questo incremento è del +0,6 per cento del PIL per la Confederazione e del +0,4 per cento del PIL per le assicurazioni sociali. A ciò si aggiunge, per la Confederazione, l’aumento delle uscite di riversamento all’AVS determinato dalla riforma RFFA. Il periodo 2035–2050 vedrà un moderato incremento delle uscite rapportate al PIL del +0,1 per cento per la Confederazione e del +0,2 per cento per le assicurazioni sociali. Infine, lo sviluppo favorevole dell’Al attenuerà l’aumento delle uscite per le assicurazioni sociali.

Tabella Z1: Uscite legate all’evoluzione demografica secondo i livelli delle amministrazioni pubbliche

Scenario	2019	2035			2050		
	Anno di base (in % del PIL)	Positivo	Negativo (in % del PIL)	Differenza	Positivo	Negativo (in % del PIL)	Differenza
Confederazione	3.8	4.4	4.5	0.10	4.5	4.6	0.10
Assicurazioni sociali	5.5	5.9	5.9	0.05	6.1	6.1	0.05
AVS	4.7	5.2	5.3	0.04	5.5	5.5	0.04
Al	0.8	0.6	0.6	0.01	0.5	0.5	0.00
Cantoni	5.5	6.2	6.2	0.08	6.6	6.7	0.08
Comuni	2.4	2.7	2.7	0.05	2.8	2.8	0.05
Amm. pubbl.(consolidato)	17.2	19.3	19.5	0.26	20.1	20.4	0.26

Nota: eventuali differenze sono dovute agli arrotondamenti.

Per quanto riguarda i Cantoni, le uscite legate all'evoluzione demografica riguardano i settori della sanità, della cura e dell'educazione. Fino al 2035 la pressione demografica produrrà un aumento delle uscite principalmente per la sanità e l'educazione (+0,7 % del PIL). Dopo il 2035, a determinare l'aumento delle uscite saranno i settori della sanità e delle cure di lunga durata (+0,4 %). Al confronto, i Comuni sono meno toccati. Le loro rispettive uscite registreranno un aumento dall'attuale 2,4 al 2,8 per cento del PIL nel 2050 per i settori dell'educazione e delle cure. A partire dal 2035, a causa del calo del numero di scolari e studenti la pressione delle uscite per l'educazione sulle finanze dei Cantoni e dei Comuni diminuirà.

Nello scenario negativo, in virtù del livello del PIL più basso a fronte di una pressione demografica costante si prevede un aumento delle uscite leggermente superiore, pari complessivamente allo 0,3 per cento del PIL. Questi oneri supplementari sono ripartiti in pari misura tra Confederazione, Cantoni e Comuni. Le uscite delle assicurazioni sociali rispetto al PIL non subiscono praticamente alcuna variazione, in quanto le stime congiunturali più pessimistiche per il periodo 2021–2025 frenano non solo la crescita economica, ma anche l'aumento delle uscite per l'AVS/AI.

Evoluzione del tasso d'indebitamento e della lacuna fiscale

Una politica finanziaria è definita sostenibile sul piano internazionale quando riesce a stabilizzare il tasso d'indebitamento al livello attuale. L'aumento delle uscite legate all'evoluzione demografica comporta che, in futuro, il diritto alle prestazioni oggi vigente dovrà inevitabilmente essere limitato e/o finanziato aumentando le imposte e/o i contributi versati alle assicurazioni sociali. Nel periodo 2019–2050 il debito pubblico rapportato al PIL aumenterà dal 25 per cento al 45 per cento nello scenario positivo, al 51 per cento nello scenario negativo.

Il crescente tasso d'indebitamento comporta una perdita di sostenibilità per le finanze pubbliche e di conseguenza genera una «lacuna fiscale» per lo Stato. Questa lacuna indica in che misura dal 2025 siano necessari risparmi durevoli, aumenti dei contributi o delle imposte, affinché entro il 2050 il tasso d'indebitamento si stabilizzi al livello dell'anno di base 2019. La lacuna fiscale dello Stato ammonta allo 0,8 e all'1,1 per cento del PIL rispettivamente nello scenario positivo e in quello negativo. Nell'anno di base 2019, un punto percentuale del PIL equivaleva a sette miliardi di franchi. Occorre inoltre osservare che la lacuna fiscale aumenta se l'inizio del consolidamento del bilancio è rimandato a un momento successivo

al 2025. Più tale consolidamento viene rimandato, maggiore è la necessità delle amministrazioni pubbliche di operare una correzione.

La più compromessa è la sostenibilità dell'AVS che, con uno 0,5 per cento del PIL, presenta la lacuna fiscale più alta. Anche se la riforma AVS 21 può ancora mantenere lo stato di equilibrio fino al 2028, dopo quella data il risultato di ripartizione dell'AVS tornerà tuttavia a registrare dei deficit. Grazie all'evoluzione favorevole dell'Al, la lacuna fiscale delle assicurazioni sociali si attesta complessivamente allo 0,4 per cento del PIL. Nello scenario negativo la lacuna fiscale aumenta solo moderatamente, portandosi allo 0,5 per cento del PIL.

Nonostante gli oneri supplementari conseguenti alla crisi pandemica, con una lacuna fiscale dello 0,1 per cento del PIL la Confederazione può, nello scenario positivo, a malapena strutturare la propria politica finanziaria in maniera sostenibile. Senza quegli ulteriori 1,3 miliardi di franchi all'anno che la Banca nazionale svizzera (BNS) versa alla Confederazione, la lacuna fiscale raddoppierebbe, portandosi allo 0,2 per cento del PIL. Nello scenario negativo la lacuna fiscale aumenta raggiungendo lo 0,4 per cento del PIL perché, a parità di pressione demografica, il livello delle entrate si abbassa notevolmente come conseguenza della crisi pandemica.

A causa della pressione sul fronte delle uscite, nei settori della sanità e delle cure, i Cantoni dovranno confrontarsi con una lacuna fiscale pari allo 0,2 per cento del PIL ogni anno fino al 2050. È una percentuale relativamente bassa, non da ultimo grazie ai 4 miliardi di franchi ipotizzati di utili complessivi che ogni anno la BNS versa ai Cantoni. Senza gli ulteriori 2,7 miliardi di franchi all'anno versati dalla BNS, la lacuna fiscale raddoppierebbe, portandosi allo 0,4 per cento del PIL. La lacuna fiscale risulterebbe dello 0,4 per cento del PIL anche nello scenario negativo. Questo è dovuto al fatto che, diversamente da quanto ipotizzato per lo scenario positivo, si presume che in questo caso le entrate siano minori. La situazione è analoga per quanto riguarda i Comuni. La lacuna fiscale dei Comuni ammonta allo 0,3 per cento del PIL nello scenario positivo. Ancora una volta risulterebbe più alta nello scenario negativo, di poco meno dello 0,1 per cento del PIL.

Evoluzione del reddito disponibile

Anche se gli oneri supplementari registrano un'importante progressione, nello scenario positivo il valore medio annuo dei redditi realmente disponibili delle economie domestiche cresce un po' di più che negli ultimi 30 anni (+0,8 % a fronte del +0,7 %) grazie all'ipotizzato aumento di produttività. Nello

scenario negativo i redditi realmente disponibili presentano una crescita annua dello 0,7 per cento.

Ripercussioni a lungo termine dei cambiamenti climatici sulle finanze pubbliche

Rispetto alle ripercussioni dell'evoluzione demografica, le ripercussioni dei cambiamenti climatici sulle finanze pubbliche sono difficili da quantificare e sono caratterizzate da grandi incertezze. Ciononostante, nel quadro del presente rapporto è presentata per la prima volta un'analisi qualitativa che spiega nel dettaglio i canali attraverso i quali i cambiamenti climatici influiscono sulle finanze pubbliche. Si deve presumere che le ripercussioni dei cambiamenti climatici sulle finanze pubbliche saranno perlopiù negative. Da un lato minori entrate fiscali, uscite supplementari e maggiori costi di finanziamento del debito pubblico possono restringere il margine di manovra sotto il profilo della politica finanziaria; dall'altro, ci si deve attendere che per le amministrazioni pubbliche i rischi legati alla responsabilità derivanti da situazioni estreme diventeranno più rilevanti.

Ai fini dell'analisi qualitativa è importante distinguere tra le ripercussioni dei cambiamenti climatici in quanto tali e gli effetti delle misure di prevenzione e di adattamento. Inizialmente, le ripercussioni delle misure prese per

mitigare i cambiamenti climatici saranno probabilmente maggiori di quelle degli stessi cambiamenti climatici. Infatti, adattarsi al graduale aumento della temperatura media in Svizzera dovrebbe essere ampiamente possibile fino al 2050. Gli effetti di eventi meteorologici estremi sono più difficili da valutare, ma potrebbero essere più gravi.

Poiché altri Paesi saranno più colpiti dai cambiamenti climatici, gli effetti per la Svizzera delle ripercussioni dei cambiamenti climatici sul resto del mondo dovrebbero essere significativi nel lungo periodo. Gli scenari estremi, anche se improbabili, devono essere presi in considerazione.

Il primo passo per gestire correttamente i rischi legati ai cambiamenti climatici per le finanze pubbliche è quello di limitare le emissioni di gas serra in Svizzera utilizzando nel modo più efficiente possibile strumenti di politica economica come le tasse d'incentivazione, i sussidi e le regolamentazioni. Dal punto di vista della politica finanziaria occorre sottolineare l'importanza di un debito pubblico basso e di bilanci in pareggio. Entrambi permettono di garantire un margine di manovra politico-finanziario per affrontare adeguatamente le conseguenze incerte dei cambiamenti climatici.

1 Introduzione

Nei prossimi decenni l'invecchiamento della popolazione svizzera avanzerà ulteriormente. Alla luce delle ripercussioni finanziarie della crisi pandemica, questo rapporto mostra gli oneri supplementari che incomberanno sulle amministrazioni pubbliche svizzere in conseguenza dell'evoluzione demografica dal 2019 al 2050 e illustra gli interventi politico-economici a lungo termine necessari a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche. In considerazione dell'importanza dei cambiamenti climatici in atto, per la prima volta vengono presentate, in un capitolo dedicato, delle riflessioni concettuali sulle ripercussioni a lungo termine dei cambiamenti climatici sulle finanze pubbliche.

Il piano finanziario, quale importante strumento di pianificazione della politica finanziaria, copre un orizzonte temporale di quattro anni.¹ Le prospettive a medio termine sono focalizzate sulla rappresentazione delle priorità di politica finanziaria della Confederazione e considerano un periodo di osservazione fino al 2030. Il presente rapporto completa questi strumenti di pianificazione della politica finanziaria offrendo una prospettiva di lungo periodo, essenziale per avere una visione

globale degli oneri supplementari legati all'evoluzione demografica. Le prospettive a lungo termine permettono di tracciare un quadro d'insieme sulla situazione finanziaria dell'insieme delle amministrazioni pubbliche (Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali). I risultati centrali dell'edizione delle prospettive a lungo termine, originariamente prevista per il 2020, sono stati illustrati nel piano finanziario di legislatura 2021–2023 all'inizio del 2020, prima dell'inizio della crisi pandemica.² Il presente rapporto aggiorna le proiezioni ivi contenute tenendo conto delle ripercussioni della crisi pandemica sulla sostenibilità dei bilanci pubblici. Inoltre affronta in termini qualitativi il tema delle ripercussioni a lungo termine dei cambiamenti climatici sulle finanze pubbliche.

Le prospettive a lungo termine non forniscono un quadro del futuro, ma indicano il modo in cui alle condizioni quadro attuali (la cosiddetta ipotesi «no-policy-change») l'evoluzione demografica si ripercuoterà a più lungo termine sui conti delle amministrazioni pubbliche. Vengono presi in considerazione lo status quo legale vigente e le riforme già contenute nell'attuale piano

1 Cfr. Confederazione Svizzera (2020)

2 Cfr. *ibid.*

finanziario di legislatura della Confederazione (p. es. la riforma AVS 21). La scelta è caduta sull'orizzonte temporale 2050 sia perché fino ad allora dovrebbero prodursi le principali ripercussioni dell'invecchiamento della società sui bilanci pubblici; sia perché gli scenari demografici calcolati dall'Ufficio federale di statistica (UST) presentano lo stesso orizzonte temporale.

Le prospettive a lungo termine fungono da punto di riferimento generico e illustrano la sensibilità con cui i conti delle amministrazioni pubbliche reagiscono al variare di fattori essenziali. Per le proiezioni sono necessarie ipotesi in merito all'evoluzione demografica e agli indicatori macroeconomici. Queste influiscono notevolmente sul calcolo dell'evoluzione a lungo termine delle finanze statali.

I vari indicatori di politica finanziaria vengono indicati partendo dalle proiezioni per i tre livelli federali e le assicurazioni sociali. Vi rientrano l'evoluzione della quota d'incidenza della spesa pubblica (calcolata come rapporto tra le uscite complessive delle amministrazioni pubbliche e il PIL), il tasso d'indebitamento (misurato come rapporto tra il debito pubblico 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, si analizza come si evolverebbe nell'insieme il reddito disponibile delle economie domestiche se una stabilizzazione del tasso d'indebitamento venisse finanziata soltanto mediante un aumento delle entrate statali.

A livello cantonale vengono applicate molteplici restrizioni istituzionali (come regole fiscali o referendum finanziari obbligatori), che mirano a evitare un incremento eccessivo delle uscite e deficit elevati. A livello federale, il freno all'indebitamento garantisce il pareggio di bilancio a medio termine e fornisce un quadro di riferimento per i responsabili delle decisioni a livello politico. Il freno all'indebitamento della Confederazione è più restrittivo rispetto al concetto di sostenibilità impiegato in questa sede, che segue lo standard internazionale dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), del Fondo monetario internazionale (FMI) e della Commissione europea e giudica le finanze pubbliche sostenibili quando i debiti pubblici rispetto al PIL possono essere stabilizzati a un livello sufficientemente basso.³ Per contro, il freno all'indebitamento della Confederazione stabilizza l'importo del debito della Confederazione in franchi, ovvero in valori nominali. In tal modo il tasso d'indebitamento scende continuamente a fronte di un

3 Cfr. p. es. la Commissione europea (2021)

PIL in crescita. 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 pubblico a priori non potrebbe più aumentare a lungo termine.

Come nei precedenti rapporti sulle prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche, l'accento viene posto sui settori dell'attività statale che sono influenzati in misura considerevole dall'evoluzione demografica.⁴ Le classi a forte natalità – la cosiddetta «generazione del baby boom» – andranno in pensione tra qualche anno. Dagli anni Settanta del Novecento 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 al momento ammontano complessivamente a quasi il 12 per cento del PIL, aumenteranno in misura sensibilmente maggiore rispetto al valore aggiunto creato dall'economia.

Il presente rapporto è articolato come segue: il capitolo 2 illustra lo scenario demografico dell'UST su cui si fondano le proiezioni e le ipotesi relative all'andamento dell'economia. Inoltre spiega la metodologia di proiezione e gli indicatori di politica finanziaria utilizzati. Il capitolo 3 mostra l'evoluzione delle finanze statali e, in particolare, delle uscite legate all'evoluzione demografica fino al 2050. Il capitolo 4 si avventura su un terreno concettualmente nuovo e affronta in termini qualitativi il tema delle ripercussioni a lungo termine dei cambiamenti climatici sulle finanze pubbliche. Il capitolo 5 riporta le conclusioni.

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

2 Evoluzione demografica e andamento dell'economia: ipotesi e metodologia

Il presente capitolo illustra la prevista evoluzione demografica e spiega le ipotesi macroeconomiche centrali utilizzate per le proiezioni. Su queste basi vengono poi esposti i tratti essenziali della metodologia di proiezione.

2.1 Evoluzione demografica

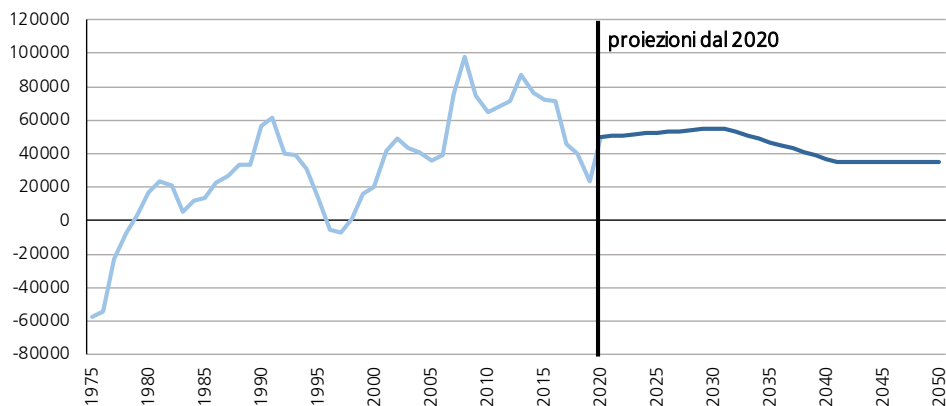
Le presenti proiezioni si basano sullo scenario di riferimento dell'evoluzione demografica in Svizzera elaborato dall'UST (A-00-2020) per il periodo dal 2020 al 2050.⁵ Secondo l'UST la popolazione in Svizzera passerà dagli 8,7 milioni del 2020 a quasi 10,4 milioni nel 2050; questo aumento corrisponde a un tasso di crescita medio dello 0,6 per cento all'anno. Nel periodo considerato, tuttavia, l'incremento della popolazione si indebolisce. Mentre nei primi anni (fino al 2035) è previsto un aumento demografico cumulato pari al 12,3 per cento, dal 2035 al 2050 si

ipotizza solo una progressione del 7 per cento.

Un fattore determinante per l'evoluzione demografica, ma difficilmente stimabile, è il futuro saldo migratorio (il numero di immigrati meno il numero di emigrati sull'arco di un anno). Lo scenario di riferimento dell'UST presume per l'anno 2020 ancora un saldo migratorio pari a 50 500 persone (cfr. grafico 1). L'immigrazione netta cresce fino al 2029 arrivando alle 55 000 persone, per poi ricominciare a scendere fino ad arrivare a 35 000 persone nel 2040; dopodiché si mantiene costante sino alla fine del periodo di proiezione. 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.

⁵ Cfr. UST (2020)

Grafico 1: Saldo migratorio nel periodo 1975–2019 e scenario di riferimento dell’UST
(numero di persone)



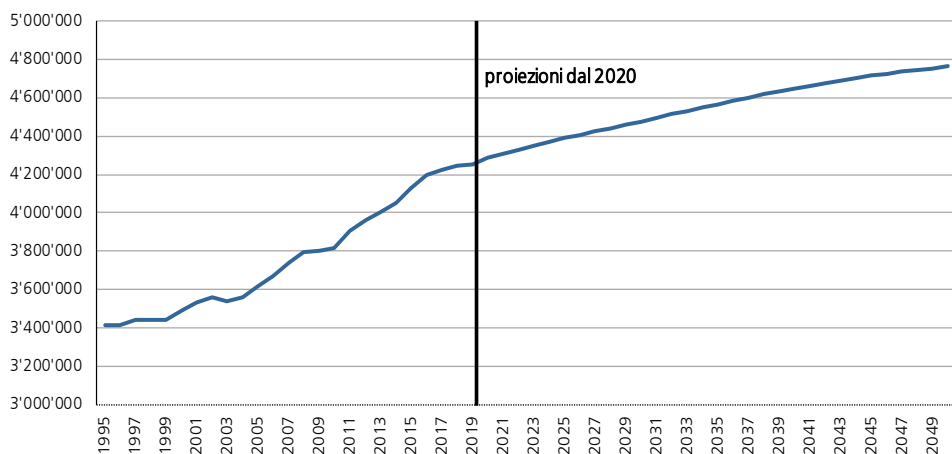
Fonte: UST

Per lo sviluppo dell'intera economia e delle finanze pubbliche assume particolare importanza la variazione della struttura demografica. Lo scenario di riferimento dell'UST parte per esempio dal presupposto che l'aspettativa di vita media alla nascita salga dagli 82,2 anni del 2020 agli 87,2 del 2050 per gli uomini e da 85,7 a 89,6 per le donne. L'invecchiamento della società determina 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 («Full-time equivalent», FTE). 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 4,3 milioni circa; dall'altro viene mostrato l'andamento secondo lo scenario di riferimento dell'UST. Si ipotizza che, in virtù della migrazione netta, la popolazione attiva cresca fino a raggiungere i 4,8 milioni circa nel 2050. Il tasso di occupazione rimane quasi invariato all'83 per cento.

Grafico 2: Popolazione attiva in FTE nel periodo 1995–2019 e scenario di riferimento dell’UST (A-00-2020)

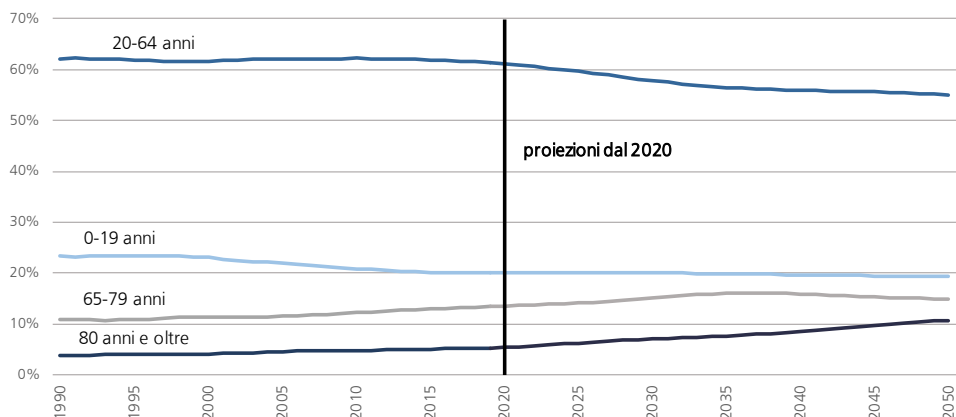


Fonte: UST

Fino al 2050 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 1990–2020 al 55 per cento del 2050. La quota della popolazione in età pensionabile al di sotto degli 80 anni

sale dal 13 per cento circa del 2020 al 15 per cento del 2050. La quota delle persone di oltre 80 anni, pari all'11 per cento scarso, nel 2050 è quasi doppia rispetto all'anno di base 2019. Di converso, la generazione dei giovani sotto i 20 anni diminuisce proporzionalmente.

Grafico 3: Evoluzione della struttura della popolazione nel periodo 1990–2019 e scenario di riferimento dell’UST (quota di popolazione, in percento)



Fonte: UST

L'indice di vecchiaia è il rapporto tra il numero delle persone di oltre 65 anni e il numero delle persone in età lavorativa. Mentre nel 1995 per ogni persona di oltre 65 anni vi erano ben 4 persone in età lavorativa (indice di vecchiaia 23,9 %), nel 2020 se ne contavano 3,2 (indice di vecchiaia 30,9 %). Nel 2050 (cfr. grafico 4) questo rapporto scende a 2,1 (indice di vecchiaia 46,5 %). L'indice di vecchiaia «effettivo» mette in rapporto il numero di pensionati con la popolazione attiva effettiva, misurata in FTE. Di conseguenza risulta superiore all'indice di vecchiaia. Nel corso del periodo di proiezione la differenza tra i due indici aumenta di 2,5 punti per-

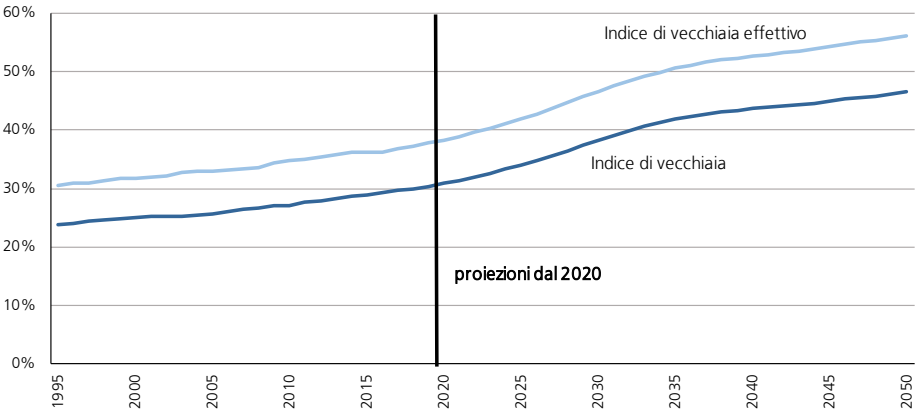
tuali scarsi poiché nel frattempo diminuisce il tasso di occupazione.

2.2 Andamento dell'economia: scenario positivo e negativo

Per elaborare proiezioni delle entrate e delle uscite, in conformità con gli standard internazionali è necessario formulare ipotesi di base per le grandezze macroeconomiche.⁶ Per gli anni 2021–2025 si utilizzano i valori economici di riferimento preparati dall'AFF per la pianificazione finanziaria. Nel 2020 e nel 2021 la pandemia di COVID-19 ha ripercussioni importanti sulle finanze pubbliche. L'onere preponderante ricade sulla Confederazione (cfr. tabella 1).

⁶ Cfr. Commissione europea (2021)

Grafico 4: Indici di vecchiaia⁷



Fonte: UST

Tabella 1: Uscite delle amministrazioni pubbliche legate alla pandemia (in mia. CHF)

	Uscite sostenute nel 2020	Mezzi stanziati per il 2021
Totale	17,3	25,7
Secondo il livello di amministrazione pubblica		
Confederazione	14,3	22,4
Cantoni	2,6	2,6
Comuni	0,4	0,7
Secondo la tipologia di uscite		
Indennità per lavoro ridotto	10,8	6,0
Indennità di perdita di guadagno per il coronavirus	2,2	3,1
Aiuti finanziari per i casi di rigore	–	10,0
Altre uscite (sanità, sport, cultura, industria delle esportazioni, turismo, media, trasporti ecc.)	4,3	6,6

Fonte: AFF

⁷ 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 (FTE).

Poiché regna grande incertezza riguardo all'andamento dell'economia dei prossimi anni, sono stati

definiti valori di riferimento per due diversi scenari: uno positivo e uno negativo (cfr. tabella 2).

Tabella 2: Valori economici di riferimento per il periodo 2021–2025 nello scenario positivo e in quello negativo (in percento)

Scenario positivo	2021	2022	2023	2024	2025
PIL reale	3,6	3,3	2,1	1,7	1,6
PIL nominale	4,0	3,8	2,6	2,2	2,1
IPC	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Tasso d'interesse (10 anni)	-0,2	-0,1	0,2	0,4	0,7
Tasso di disoccupazione	3,1	2,8	2,8	2,8	2,8
Scenario negativo	2021	2022	2023	2024	2025
PIL reale	1,8	2,3	2,3	2,3	2,1
PIL nominale	2,1	2,2	2,7	2,7	2,5
IPC	0,2	-0,2	0,4	0,4	0,4
Tasso d'interesse (10 anni)	-0,4	-0,4	-0,3	-0,1	0,2
Tasso di disoccupazione	3,3	3,4	3,3	3,2	3,0

Lo scenario positivo ipotizza la stabilizzazione di ampi comparti dell'economia per effetto congiunto delle misure congiunturali straordinarie di sostegno, che sono di portata storica, (p. es. indennità per lavoro ridotto, indennità di perdita di guadagno per il coronavirus, crediti COVID-19, provvedimenti per i casi di rigore ecc.) e degli stabilizzatori automatici. Il tasso di disoccupazione ritorna già nel 2022 al livello del tasso di disoccupazione strutturale del 2,8 per cento («tasso naturale»). Dopo una fase transitoria tra il 2021 e il 2023, caratterizzata da una crescita superiore alla media, nel 2024 si raggiunge l'obiettivo di crescita a lungo termine. Il crollo del

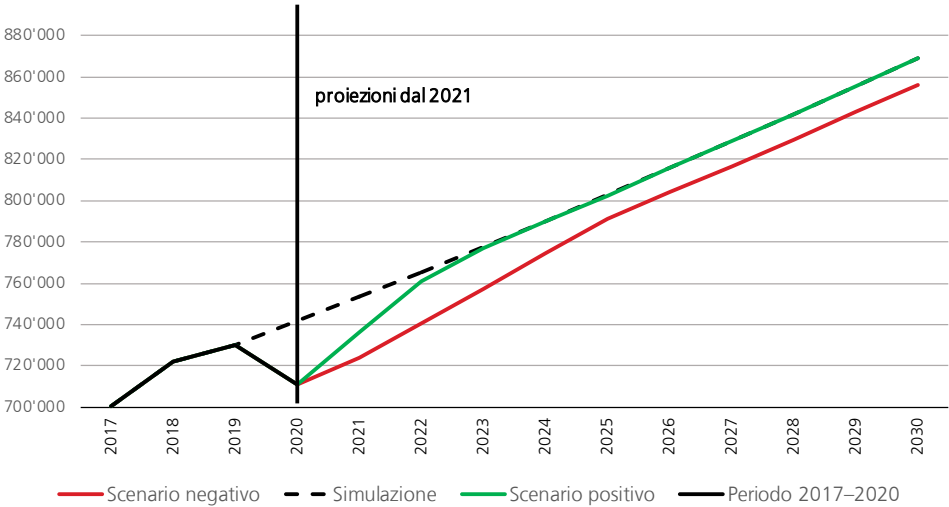
valore aggiunto nel 2020 a seguito della pandemia (-2,6 %) viene totalmente compensato e il PIL (potenziale) a lungo termine si riporta sul livello del percorso di crescita pre-crisi (cfr. grafico 5). La crescita reale del PIL per gli anni 2019–2025 è in media dell'1,5 per cento nello scenario positivo.

Nello scenario negativo la ripresa economica presenta un ritmo più lento rispetto a quello ipotizzato nello scenario positivo. Il tasso di disoccupazione si mantiene al di sopra del tasso di disoccupazione strutturale per l'intero periodo 2021–2025. La recessione dovuta alla pandemia registrata negli anni

2020–2022 determina una riduzione del livello del PIL che per l'intero periodo di proiezione, ossia fino al 2050, non è più possibile recuperare. Negli anni 2019–2025 il PIL reale cresce in media dell'1,3 per cento

nello scenario negativo. Le uscite dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) per il lavoro ridotto e la disoccupazione congiunturale sono superiori a quelle ipotizzate nello scenario positivo.

Grafico 5: PIL reale nel periodo 2017–2020 nello scenario positivo e in quello negativo
(in mio. CHF)



Fonte: SECO, AFF

L'ipotesi è che a partire dal 2026, una volta superata la pandemia e ripristinato l'obiettivo di equilibrio a lungo termine, la situazione economica della Svizzera sia solida. In entrambi gli scenari, quindi, i valori di riferimento per l'andamento dell'economia differiscono soltanto

per il periodo 2021–2025, mentre a partire dal 2026 si ipotizza un andamento equivalente. Le ipotesi sono identiche in entrambi gli scenari anche per i restanti valori economici di riferimento a lungo termine (cfr. tabella 3).

Tabella 3: Valori economici di riferimento a lungo termine (in percento)

Produttività lavorativa	1,2
Tasso d’interesse reale (a lungo termine)	1,6
Rincaro	1,0
Tasso d’interesse nominale (tasso d’interesse reale + rincaro)	2,6

La crescita del PIL reale è data dall’evoluzione della popolazione attiva (espressa in FTE) e dalla produttività lavorativa (cfr. tabella 4). Si presume che fino al 2050 la

produttività lavorativa presenti la stessa evoluzione del passato. Tra il 1992 e il 2019 l’aumento di produttività annuale in Svizzera ammontava in media all’1,2 per cento.⁸

Tabella 4: Andamento dell’economia (in percento)

PIL reale	2019–2050	2019–2025	2026–2035	2036–2050
Scenario positivo	1,53	1,54	1,60	1,49
Scenario negativo	1,49	1,33	1,60	1,49

Oltre che sull’evoluzione della produttività lavorativa, vengono formulate delle ipotesi anche sull’evoluzione del tasso d’interesse reale a lungo termine e del rincaro (cfr. tabella 3). L’ipotesi dell’1,6 per cento per il tasso d’interesse reale a lungo termine è plausibile alla luce della passata evoluzione delle obbligazioni della Confederazione di durata decennale (rendimento medio al netto del rincaro nel periodo 1992–2019).

Per tenere conto dell’attuale contesto caratterizzato da tassi

d’interesse bassi, si presume inoltre che il tasso d’interesse nominale di equilibrio a lungo termine del 2,6 per cento sarà raggiunto soltanto all’inizio degli anni Trenta del Duemila. Viene dunque ipotizzato un periodo transitorio per la normalizzazione del livello dei tassi d’interesse.

Per quanto riguarda il rincaro, si prospetta una crescita annua dei prezzi dell’1 per cento. Inoltre si prevede che a lungo termine gli stipendi reali siano in linea con l’evoluzione della produttività lavorativa, in modo che vi sia una

8 Una panoramica sulle analisi dell’evoluzione della produttività lavorativa in Svizzera viene fornita p. es. in Colombier (2014) e nell’edizione 1–2/2016 della rivista di politica economica Die Volkswirtschaft pubblicata dalla SECO.

neutralità della distribuzione tra capitale e lavoro.

La produttività lavorativa, il tasso d'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 nelle proiezioni questi effetti non incidono sulla crescita economica attesa nel lungo periodo. Sono parimenti esclusi eventuali effetti di un calo della popolazione attiva e quindi di una riduzione del fattore lavoro sulla produttività lavorativa e sull'evoluzione degli stipendi.

Considerato il carattere straordinario della situazione iniziale, è bene che il presente rapporto si focalizzi sulle possibili ripercussioni a lungo termine della crisi pandemica sulle finanze pubbliche. In questa edizione del rapporto si rinuncia quindi a illustrare ulteriori scenari alternativi (p. es. la maggiore o minore evoluzione della produttività, vari scenari relativi all'evoluzione dei costi nel settore della sanità).

2.3 Indicatori di politica finanziaria

Il concetto di «sostenibilità» in relazione all'evoluzione a lungo termine della politica finanziaria è stato introdotto nel dibattito di

politica economica all'inizio degli anni Novanta del Novecento. La politica finanziaria è sostenibile quando in un arco di tempo relativamente lungo si riesce a rendere stabile il tasso d'indebitamento sul livello auspicato che, per convenzione internazionale, è il livello dell'anno di base.⁹ Un tasso d'indebitamento stabile è quindi la base per la sostenibilità delle finanze pubbliche. Determinanti fondamentali per la sostenibilità delle finanze pubbliche sono l'eccedenza primaria, ossia il saldo tra le entrate e le uscite al netto degli interessi passivi, e la differenza tra il tasso d'interesse sul debito pubblico e la crescita economica. Se la differenza tra il tasso d'interesse e la crescita economica è positiva, per stabilizzare il tasso d'indebitamento lo Stato deve realizzare un'eccedenza primaria. Se invece tale differenza è negativa, sono ammessi deficit primari.

2.3.1 Quota d'incidenza della spesa pubblica ed evoluzione delle uscite

Le uscite di Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali direttamente interessate dall'evoluzione demografica, nonché quelle per l'AVS/AI e la sanità aumenteranno a seguito dell'invecchiamento della popolazione. Per stimare gli oneri supplementari a

⁹ Occorre osservare che né al livello teorico né a livello empirico possono essere tratte conclusioni certe sul tasso d'indebitamento ottimale (cfr. Schlaffer-Bruchez, 2021).

carico dell'economia, le uscite legate all'evoluzione demografica vengono messe in rapporto con il reddito nazionale (PIL). Un aumento della quota delle uscite indica l'entità del maggior aggravio dovuto alla demografia sul reddito realizzato dalla Svizzera su base annua. La quota d'incidenza della spesa pubblica è la quota delle uscite che esprime il rapporto tra le uscite totali delle amministrazioni pubbliche e il PIL.¹⁰

2.3.2 Tasso d'indebitamento e 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. Si parla di «stabilità» se entrambi i valori sono uguali. È però pensabile che già il valore iniziale non corrisponda a un obiettivo auspicabile sotto il profilo della politica finanziaria, per esempio quando il debito è ritenuto troppo elevato già in partenza. Poiché la teoria economica non consente di ricavare a priori un indebitamento ottimale, la sostenibilità finanziaria deve in generale essere orientata a un determinato valore.¹¹ 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.¹² 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. Un metodo di comprovata validità consiste nel rappresentarlo come «lacuna fiscale». Quest'ultima indica in che misura a partire da una determinata data, nel presente rapporto a partire dal 2025, occorre ogni anno migliorare le finanze statali affinché, alla fine del periodo, non venga superato un determinato tasso d'indebitamento.¹³ Essa non precisa se questa correzione debba essere effettuata a livello di uscite e/o di entrate. Se per esempio la lacuna fiscale ammonta all'1 per cento del PIL nell'orizzonte temporale fino al 2050, il saldo dei conti dei tre livelli federali e delle assicurazioni sociali deve essere migliorato di circa 7 miliardi di franchi all'anno entro il 2050.

10 Le uscite delle amministrazioni pubbliche comprendono riversamenti (p. es. le prestazioni sociali) che non vengono considerati nel PIL. Una quota d'incidenza della spesa pubblica pari al 100 % del PIL non significa dunque che le amministrazioni pubbliche attingono al 100 % del PIL (Colombier, 2005).

11 Cfr. Schlaffer-Bruchez (2021)

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

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

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

Per quanto riguarda l'AD, si ipotizza che essa possa raggiungere uno stato di equilibrio strutturale al più tardi alla fine del periodo del piano finanziario, cioè dal 2026 (cfr. tabella 2).

2.3.3 Reddito disponibile

Per illustrare in che modo le uscite supplementari delle amministrazioni pubbliche legate all'evoluzione demografica influirebbero sulla situazione finanziaria degli abitanti della Svizzera, l'evoluzione del PIL pro capite della popolazione (ovvero il reddito medio per abitante) viene considerata al netto di imposte, contributi sociali e premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS).¹⁴ Per l'andamento futuro si ipotizza che, a seguito degli oneri supplementari dovuti all'evoluzione demografica per l'assicurazione per la vecchiaia, la sanità, le cure di lunga durata e l'educazione, le entrate devono

essere aumentate nella misura in cui le amministrazioni pubbliche possano stabilizzare il tasso d'indebitamento al livello dell'anno di base 2019 (ossia al 25,4 % del PIL). I bilanci pubblici 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 cresce ancora malgrado gli oneri supplementari dovuti all'evoluzione demografica.

2.4 Proiezione delle uscite e delle entrate

La rappresentazione di singoli settori di compiti permette di identificare eventuali interventi per settori specifici. Il modo di procedere per elaborare le proiezioni corrisponde in ampia misura a quello dell'UE.¹⁵ Per i bilanci delle amministrazioni pubbliche, le proiezioni si fondano sui dati della statistica finanziaria. Fino al livello dei Comuni l'anno di base è il 2019. Grazie alla disponibilità dei dati, per i Comuni si riesce a risalire fino al 2018. I calcoli che riguardano la Confederazione si fondano inoltre sull'attuale piano finanziario 2023–2025 dell'AFF

¹⁴ Poiché le prospettive a lungo termine non comprendono la previdenza professionale, non si tiene conto dei contributi salariali per il secondo pilastro.

¹⁵ Cfr. Commissione europea (2021)

nonché sulle proiezioni dell'UFAS relative all'AVS e all'AI. Il rapporto parte dal presupposto che venga attuato il progetto del Consiglio federale per la riforma AVS 21. Qui di seguito sono spiegate le ipotesi metodologiche più importanti.

2.4.1 Uscite legate all'evoluzione demografica

Proiezioni dettagliate delle uscite delle amministrazioni pubbliche sono state elaborate nei settori maggiormente interessati dall'evoluzione demografica, ovvero l'AVS e l'AI, la sanità, incluse le cure di lunga durata e l'educazione. Nel 2019, per la Confederazione queste uscite rappresentavano il 33 per cento delle uscite totali, per i Cantoni il 56 per cento e per i Comuni il 36 per cento.

AVS e AI

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

Per quanto riguarda l'AVS, l'UFAS calcola la somma delle rendite basandosi sul numero dei pensionati per età e sesso secondo gli scenari demografici dell'UST e prendendo in considerazione gli aventi diritto alle rendite svizzeri e stranieri nonché degli aventi diritto residenti all'estero. Queste rendite vengono adeguuate 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 la nazionalità, il sesso e l'età. L'UFAS calcola le entrate del Fondo AVS sommando questi contributi agli altri contributi, per esempio quelli della Confederazione. Questi ultimi si compongono del contributo della Confederazione alle uscite dell'AVS, della quota dell'AVS all'imposta sul valore aggiunto (IVA) e della tassa sulle case da gioco.

Le prospettive a lungo termine dell'AVS si fondano sulla riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS (RFFA), in vigore dal 2020 e sul progetto del Consiglio federale «Riforma AVS 21». Nella RFFA sono previste tre misure per il finanziamento dell'AVS: l'aumento del tasso di contribuzione di 0,3 punti percentuali (0,15 punti percentuali rispettivamente per il lavoratore e il datore di lavoro), l'assegnazione all'AVS dell'intero punto percentuale dell'IVA legato all'evoluzione demografica e l'aumento del contributo della Confederazione all'AVS dal 19,55 per cento al 20,20 per cento. Il progetto del Consiglio federale «Riforma AVS 21» include un'armonizzazione dell'età di

pensionamento delle donne a 65 anni e contestuali misure compensative (aliquote di riduzione più favorevoli in caso di anticipazione della rendita, formula delle rendite più vantaggiosa). Il progetto prevede altresì un aumento di 0,7 punti percentuali dell'IVA a favore dell'AVS. Pur generando maggiori entrate, questo aumento viene però trasferito all'AVS per essere destinato a uno scopo ben preciso e di conseguenza viene contabilizzato come uscite della Confederazione.

L'AI è finanziata con i contributi delle assicurazioni sociali e il contributo della Confederazione. Dal 2014 quest'ultimo non è più orientato alle uscite dell'AI, ma in linea di principio all'evoluzione delle entrate dell'IVA.¹⁶ Tuttavia, la legge federale su l'assicurazione per l'invalidità stabilisce che il contributo della Confederazione all'AI deve ammontare almeno al 37,7 per cento delle uscite annuali dell'assicurazione.¹⁷ Nel 2020, a causa della pandemia questa disposizione è stata applicata per la prima volta dall'introduzione della riforma dell'AI avvenuta nel 2014. Per le presenti proiezioni si tiene conto dell'ulteriore sviluppo dell'AI secondo il messaggio del Con-

siglio federale. Questa riforma è incentrata su misure volte a intensificare il sostegno in caso d'infermità congenite, il sostegno mirato ai giovani nel passaggio alla vita lavorativa e l'ampliamento dell'offerta di consulenza e accompagnamento a favore delle persone affette da malattie psichiche. Nelle intenzioni del Consiglio federale, la riforma «Ulteriore sviluppo dell'AI» dovrà essere attuata senza incidenza sui costi poiché, fino al 2030 circa, l'AI non dovrebbe comportare alcun indebitamento. Nel lungo periodo, i provvedimenti d'integrazione per beneficiari dell'AI dovrebbero portare a uno sgravio del bilancio finanziario dell'AI.

Sanità

Per quanto riguarda la sanità, le proiezioni sono effettuate in più tappe e poggiano su una metodologia riconosciuta su scala internazionale.¹⁸ In una prima fase, partendo dall'anno di base 2019, il totale delle uscite per la sanità viene suddiviso per gruppi di età, sesso e prestazioni sanitarie. In linea con i lavori dell'OCSE e della Commissione europea, si opera una distinzione tra le uscite per la sanità senza cure di

¹⁶ Dato che l'incremento delle entrate dell'IVA è tendenzialmente superiore all'incremento delle uscite dell'AI, il vincolo alle entrate dell'IVA sarà ulteriormente corretto con un «fattore di sconto». In tal modo si tiene conto del fatto che il sistema delle rendite non segue l'evoluzione generale degli stipendi, bensì l'indice misto.

¹⁷ Cfr. UFAS (2021)

¹⁸ Cfr. Colombier (2012)

lunga durata e le cure di lunga durata (dai 65 anni), poiché l'evoluzione della spesa in questi settori viene influenzata in modo diverso dai fattori di costo nella sanità.¹⁹ In una fase successiva, sulla base di queste proiezioni si estrapolano le uscite pubbliche per la sanità, tenendo parimenti conto delle uscite per la

riduzione individuale dei premi e le prestazioni complementari all'AVS che nella statistica finanziaria pubblica rientrano nell'assistenza sociale. Il riquadro 1 spiega in che modo si è affrontato l'incremento delle uscite per la sanità nel 2020 e nel 2021, i due anni che sono stati particolarmente colpiti dalla crisi pandemica.

Riquadro 1: Spese per la sanità negli anni 2020 e 2021

Per stimare l'evoluzione dei costi nel 2020, sulla base dei dati disponibili si considera il monitoraggio dell'evoluzione dei costi dell'assicurazione malattie (MOKKE). Questa statistica viene pubblicata con un differimento temporale limitato e ai fini del presente rapporto permette quindi di avere una stima dell'evoluzione dei costi per il 2020. Il MOKKE prevede un incremento dei costi moderato, il che appare plausibile anche sulla base di altri studi.²⁰ Questo incremento viene ripreso nelle proiezioni relative ad altre uscite per la sanità legate dall'evoluzione demografica, per esempio i contributi cantonali agli ospedali. Restano invece escluse le uscite della Confederazione per la sanità dovute alla pandemia (cfr. tabella 5 per gli anni 2020 e 2021).

Poiché per il 2021 gli studi disponibili non lasciano presupporre sostanziali variazioni delle uscite, né positive né negative, dal 2021 e fino al 2050 le uscite per la sanità legate all'evoluzione demografica vengono aggiornate sulla base di quest'ultima e degli ulteriori fattori di costo centrali per la sanità. Anche in questo caso fanno eccezione le uscite della Confederazione per la sanità dovute alla pandemia.²¹

¹⁹ Cfr. p. es. la Commissione europea (2021)

²⁰ Confederazione Svizzera (2021) e KOF (2021)

²¹ A causa del differimento dei trattamenti non urgenti disposto dalle autorità nella primavera del 2020, sono state riportate perdite di proventi per il settore ospedaliero (PwC 2021). A tale riguardo si è parlato anche di possibili effetti di recupero nel secondo semestre del 2020 o nel corso del 2021. Di questo, però, i rapporti in questione non trovano nessun segnale chiaro.

Le uscite della Confederazione per la sanità dovute alla pandemia relative agli anni 2020 e 2021, principalmente per dispositivi di protezione (inclusi vaccini) e test, confluiscono nelle presenti proiezioni (cfr. tabella 5).

Tabella 5: Uscite della Confederazione per la sanità legate alla COVID-19 (in mio. CHF)

	Uscite sostenute nel 2020	Mezzi stanziati per il 2021
Sanità	856	3983
Acquisto di materiale sanitario (mascherine, vaccini ecc.)	618	1200
Costi sostenuti per i test COVID-19	194	2497
Farmaci, oneri supplementari UFSP, protezione della salute	45	286

Fonte: AFF

Si presume che lo stato di salute della popolazione migliori con l'aumentare dell'aspettativa di vita. Ciò significa che, per ogni anno di vita in più conquistato, una classe è, sotto il profilo medico, sei mesi più giovane e quindi più sana. Secondo questa ipotesi, nel settore della sanità senza cure di lunga durata le uscite aumentano con l'aumentare del reddito di 1,1 volte (elasticità rispetto al reddito: 1,1). In ragione di questo effetto reddito sovrapporzionale, si

registrano crescenti esigenze della popolazione rispetto al settore della sanità, i progressi medico-tecnologici ma anche l'aumento del numero delle prestazioni non giustificate da ragioni mediche. Per quanto riguarda il rincaro nel settore della sanità senza cure di lunga durata, si ipotizza che esso superi del 50 per cento l'inflazione generale. Il rincaro, superiore alla media, è anche riconducibile a tariffe eccessive e al cosiddetto effetto Baumol («malattia dei costi»)^{22,23}.

22 L'effetto Baumol si spiega come segue: i ritmi sostenuti del lavoro nel settore della sanità implicano un incremento della produttività relativamente basso. Ciò genera una pressione in termini di costi se gli stipendi nella sanità, in un'ottica a lungo termine, crescono come gli stipendi nei restanti settori dell'economia. A fronte di una domanda di prestazioni sanitarie relativamente rigida, i prezzi aumentano in modo più consistente nel settore della sanità che nei restanti settori dell'economia nazionale.

23 Possono risultarne tariffe eccessive perché i partner tariffali, le casse malati e i fornitori di prestazioni di norma dispongono di informazioni asimmetriche che, da un punto di vista economico, costituiscono un importante motivo di fallimento del mercato.

Nel settore delle cure di lunga durata dai 65 anni l'effetto Baumol è particolarmente marcato. È per questo che qui si ipotizza un rincaro superiore del 75 per cento a quello dell'economia globale. L'effetto reddito per contro è irrilevante, dal momento che la necessità di cure sorraggiunge a prescindere dal reddito.²⁴

Settore dell'educazione

Le proiezioni delle uscite per l'educazione riguardano il numero di scolari e studenti per gruppi di età. Esse si basano sulle prospettive dell'educazione dell'UST, per il cui allestimento le tendenze demografiche attuali sono state stimate fino al 2027 a ogni livello di educazione. Queste proiezioni vengono aggiornate fino al 2050 con l'ausilio dell'evoluzione demografica conformemente allo scenario di riferimento dell'UST (A-00-2020). Vi si formula l'ipotesi che le quote di scolari e studenti rimangano costanti per gruppo di età. Il metodo utilizzato per il rapporto si rifà a quelli dell'UE, pertanto si rinuncia a una proiezione per il livello prescolastico. Riguardo alle uscite per la ricerca nel settore dell'educazione,

si suppone che esse non siano legate all'evoluzione demografica. Di conseguenza non vengono elaborate con l'ausilio di dati demografici, bensì si fondano sull'ipotesi che le uscite per l'educazione rappresentino una quota costante del PIL. La quota delle uscite per la ricerca nelle scuole universitarie è stata desunta dai principi di calcolo contenuti nella legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero.

2.4.2 Uscite non legate all'evoluzione demografica

Per le uscite legate all'evoluzione demografica (eccetto le uscite a titolo di interessi) si è formulata in generale un'ipotesi semplificativa, secondo cui tali uscite aumentano di pari passo con il PIL nominale e quindi la loro quota rispetto al PIL rimane costante. Questa ipotesi è assunta nella maggior parte degli studi comparabili di questo genere, poiché l'influsso dell'evoluzione demografica su siffatte uscite è difficilmente valutabile sotto il profilo quantitativo. Un'eccezione ammessa a questa regola riguarda le uscite generate dalla crisi pandemica.

24 Per una discussione esaustiva dei fattori di costo nel quadro delle proiezioni delle uscite per la sanità, cfr. Brändle e Colombier (2017).

Nel lungo periodo, le entrate e le uscite dell'AD sono allineate al tasso di crescita del PIL nominale. Si parte dunque dal presupposto che il tasso di disoccupazione strutturale a lungo termine si mantenga stabile al 2,8 per cento e l'AD possa raggiungere, sempre a lungo termine, uno stato di equilibrio. Per il periodo 2021–2026 si tiene conto delle uscite per il lavoro ridotto e la disoccupazione generate dalla crisi pandemica. Per il lavoro ridotto l'AD riceve dei contributi straordinari dalla Confederazione.

2.4.3 Entrate

Sul fronte delle entrate, si presume che secondo l'ipotesi del «no-policy-change» la quota degli introiti rimanga in linea di massima costante. Pertanto le entrate dei tre livelli statali aumentano allo stesso ritmo del PIL nominale. Nel presente rapporto si deroga in parte a questa regola per i seguenti motivi: in primo luogo si tiene conto del finanziamento supplementare in favore dell'AVS previsto dal progetto del Consiglio federale «Riforma AVS 21», che implica un aumento dell'IVA di 0,7 punti percentuali; in secondo luogo si considerano le ripercussioni della pandemia sull'evoluzione delle entrate per i piani finanziari del periodo 2021–2025 e, in terzo luogo, si presume che venga attuata la convenzione del 29 gennaio 2021 tra la BNS e il DFF

sulla distribuzione dell'utile 2020–2025, che prevede una distribuzione massima di 6 miliardi di franchi all'anno alla Confederazione e ai Cantoni, in funzione del raggiungimento dei valori soglia stabiliti per l'utile di bilancio. La distribuzione massima comprende un importo di base pari a 2 miliardi di franchi e una distribuzione aggiuntiva (massima) di 4 miliardi di franchi. La distribuzione massima di 6 miliardi è ipotizzata in valori nominali per l'intero orizzonte di proiezione.

Per tenere conto di tutte le ripercussioni della crisi pandemica, diversamente da come si procede di solito nelle prospettive a lungo termine le entrate non sono rettifiche degli influssi congiunturali nell'anno di base, ma soltanto nel 2026, al termine del periodo del piano finanziario. Lo scopo di questa rettifica è impedire che le proiezioni indichino nel lungo periodo per esempio una temporanea flessione congiunturale, con relativo deficit.

2.4.4 Entrate e uscite legate agli interessi

Per le uscite a titolo di interessi passivi si prevede un interesse nominale a lungo termine del 2,6 per cento e uno a breve termine dell'1,6 per cento. Si prevede inoltre che il debito di Confederazione, Cantoni e Comuni costituiti da impegni a breve e lungo termine

corrispondano alla media degli ultimi dieci anni (Confederazione e Comuni: 25 % a breve termine, 75 % a lungo termine; Cantoni 38 % a breve termine, 62 % a lungo termine). Sulla base dei dati del passato, per i pagamenti a titolo di interessi dei Cantoni si ipotizza 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 loro livello «naturale» solo a partire dal 2029.²⁵

²⁵ Quando i tassi sono a un livello «naturale», l'economia si trova in equilibrio e i prezzi sono stabili. Il tasso d'inflazione di equilibrio ipotizzato in questo studio è pari all'1,0 %.

3 Risultati

In questa sezione vengono prese in esame la quota d'incidenza della spesa pubblica e le uscite legate all'evoluzione demografica. Sulla base di queste si procede poi all'esame del debito pubblico, della lacuna fiscale e delle ripercussioni sul reddito disponibile. Il capitolo termina con un raffronto con i risultati delle proiezioni contenuti nel piano finanziario di legislatura 2021–2023.

3.1 Quota d'incidenza della spesa pubblica

Di seguito viene illustrata l'evoluzione del totale delle uscite di Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali fino al 2050 in base alle presenti proiezioni. Al fine di valutare meglio la portata dell'andamento delle uscite, tutti i risultati sono indicati in relazione con il reddito economico generale rettificato del fattore congiunturale (PIL). In tal modo viene anche indicata la quota del PIL che le amministrazioni pubbliche ridistribuiscono sotto forma di uscite di riversamento e destinano alle uscite per i consumi e gli investimenti.²⁶ Un aumento sovraproporzionale delle uscite rispetto al PIL implica un

incremento dell'onere a carico delle amministrazioni pubbliche.

In un'ottica globale, i riversamenti tra i livelli delle amministrazioni pubbliche vengono compensati, per cui la quota d'incidenza della spesa pubblica risulta inferiore alla somma della quota delle uscite di tutte le amministrazioni pubbliche. Ciò significa per 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 stesse. Per contro, nel calcolo della quota delle uscite per i singoli livelli i riversamenti tra le amministrazioni pubbliche vengono esposti due volte.

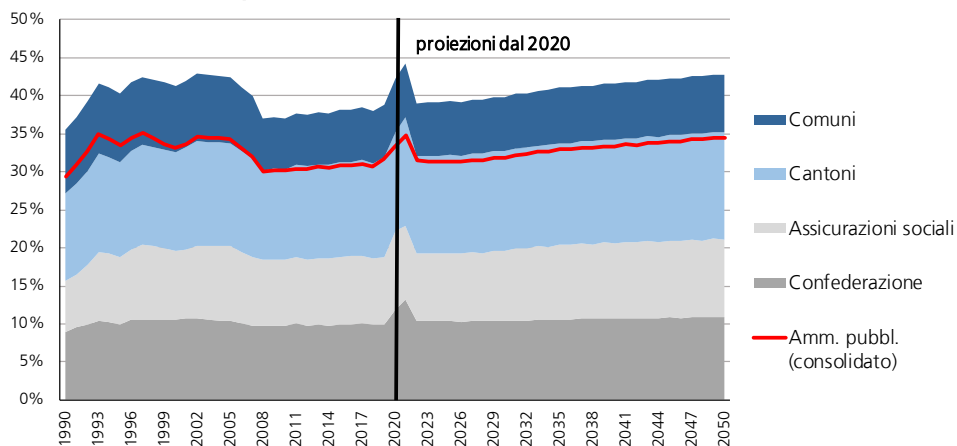
Negli ultimi trent'anni l'evoluzione della quota d'incidenza della spesa pubblica svizzera ha registrato fluttuazioni (cfr. grafico 6). Negli anni Novanta del Novecento ha subito una forte impennata a seguito della fase di stagnazione. In quel decennio la crescita del PIL al netto dell'inflazione è stata soltanto dell'1,1 per cento all'anno. Nel decennio successivo e fino al 2008, grazie a una forte crescita economica (2,4 % all'anno al netto dell'inflazione) e a

²⁶ Denominare l'indicatore «quota d'incidenza della spesa pubblica» può dare adito a fraintendimenti, perché il totale delle uscite delle amministrazioni pubbliche non rappresenta una quota del PIL. Di conseguenza, la quota d'incidenza della spesa pubblica rappresenta soltanto il rapporto tra le uscite delle amministrazioni pubbliche e il PIL (Colombier, 2005).

una revisione della statistica finanziaria, la quota d'incidenza della spesa pubblica è nuovamente diminuita. Dopodiché, a causa di un nuovo indebolimento della crescita economica (1,6 % all'anno al netto dell'inflazione) tale quota è tornata ad aumentare dell'1,7 per cento del PIL nel periodo tra il 2008 e il 2019. Le uscite delle amministrazioni

pubbliche al netto dell'inflazione, con una crescita del 2,3 per cento all'anno, hanno registrato un incremento nettamente più rapido di quello del PIL. Senza la crisi finanziaria del 2009 e la pronta ripresa del 2010, la crescita economica al netto dell'inflazione, con il suo 2,0 per cento, sarebbe tuttavia stata solo di poco inferiore all'aumento delle uscite.

Grafico 6: Evoluzione delle uscite delle amministrazioni pubbliche in passato e nello scenario positivo (in percentuale del PIL)



Fonte: AFF

Negli anni 2020 e 2021 le uscite dovute alla crisi pandemica registrano un aumento dal 32 al 35 per cento del PIL. Dopodiché, stando alle proiezioni nello scenario positivo, la quota d'incidenza della spesa pubblica scende praticamente allo stesso livello del 2019. La Confederazione si fa carico di oltre l'80 per cento delle uscite supplementari

dovute alla pandemia (lavoro ridotto, provvedimenti per i casi di rigore, test e vaccini), il resto è sostanzialmente a carico dei Cantoni. I Comuni finanziano una quota minima, inferiore al 3 per cento.

Mentre la crisi pandemica determina solo un aumento temporaneo della quota d'incidenza della spesa

pubblica, il fattore che la fa aumentare nel lungo termine è l'evoluzione demografica. Nello scenario positivo la quota d'incidenza della spesa pubblica sale quindi dal 32 al 35 per cento del PIL nell'arco temporale dal 2019 al 2050. Questo aumento è dovuto quasi esclusivamente alle uscite legate all'evoluzione demografica, che comprendono l'AVS, l'AI, la sanità, le cure di lunga durata (dai 65 anni) e l'educazione (cfr. n. 3.2.2). Queste uscite aumentano dal 17 al 20 per cento del PIL nell'arco temporale dal 2019 al 2050. I più colpiti dall'evoluzione demografica sono i Cantoni, seguiti dalla Confederazione, dalle assicurazioni sociali e dai Comuni. In misura molto ridotta anche le uscite a titolo di interessi sono responsabili dell'incremento della quota d'incidenza della spesa pubblica. Secondo le ipotesi formulate, il contesto di bassi tassi d'interesse si normalizza solo all'inizio degli anni Trenta del Duemila, cosicché fino alla fine del periodo di proiezione lo Stato beneficia di tassi d'interesse relativamente bassi.

Nello scenario negativo il PIL al netto dell'inflazione aumenta cumulativa-

mente del 10,8 per cento nell'arco temporale dal 2021 al 2025. Con un tasso di crescita cumulato del 12,3 per cento registra quindi una crescita sensibilmente più debole rispetto allo scenario positivo. Conseguentemente, dal 2026 il PIL si attesta nello scenario negativo a un livello inferiore dell'1,5 per cento all'anno rispetto a quello registrato nello scenario positivo. Allo stesso tempo, dal 2021 al 2025 risultano maggiori le uscite per provvedimenti finalizzati alla stabilizzazione del mercato del lavoro, principalmente i sussidi in caso di disoccupazione parziale finanziati dalla Confederazione. Come mostra la Tabella 6, un livello più basso di PIL e uscite maggiori determinano quindi un aumento leggermente maggiore della quota d'incidenza della spesa pubblica. Questo si manifesta, sia nel breve termine fino al 2025 sia nel lungo termine fino al 2050, in un incremento dello 0,6 per cento della quota d'incidenza della spesa pubblica. L'andamento di quest'ultima nello scenario negativo praticamente non cambia rispetto a quello dello scenario positivo rappresentato nel Grafico 6.

Tabella 6: Quota d’incidenza della spesa pubblica e quota delle uscite nello scenario positivo e in quello negativo (in percento del PIL)

Scenario	2019	2035			2050		
	Anno di base (in % del PIL)	Positivo	Negativo (in % del PIL)	Differenza	Positivo	Negativo (in % del PIL)	Differenza
Confederazione	9.9	10.6	11.0	0.35	10.9	11.3	0.47
Assicurazioni sociali	8.8	9.8	9.9	0.13	10.2	10.4	0.16
Cantoni	13.2	13.4	13.5	0.16	14.1	14.4	0.24
Comuni	6.9	7.3	7.3	0.08	7.6	7.7	0.12
Amministrazioni pubbliche (consolidato)	31.6	32.9	33.4	0.48	34.5	35.0	0.57

Nota: eventuali differenze sono dovute agli arrotondamenti.

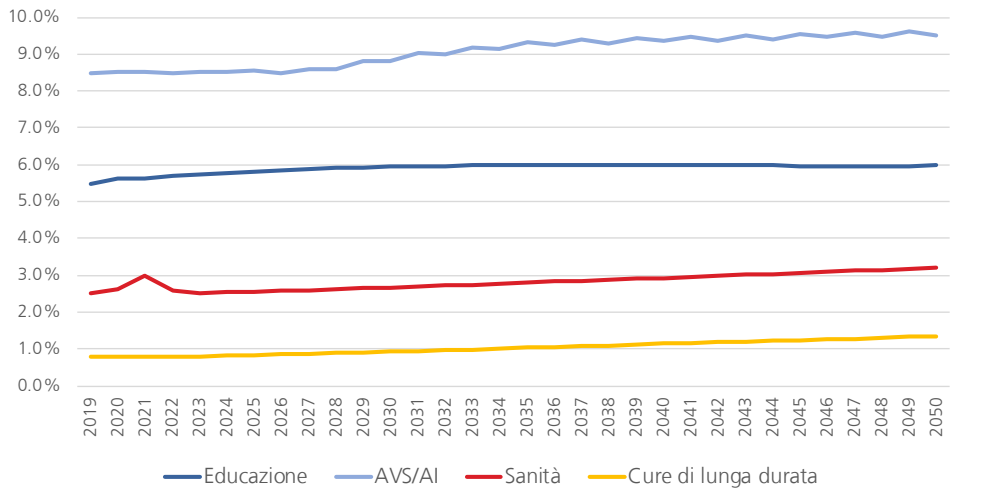
3.2 Uscite legate all’evoluzione demografica

3.2.1 Evoluzione delle quote delle uscite secondo i settori

Le proiezioni delle uscite legate all’evoluzione demografica vengono

effettuate per i tre livelli statali (Confederazione, Cantoni, Comuni) e le assicurazioni sociali (i pagamenti a titolo di riversamento di altri livelli non sono compresi). Al riguardo si distinguono i seguenti settori: assicurazione per la vecchiaia/AI, sanità, cure di lunga durata ed educazione.

Grafico 7: Uscite legate all’evoluzione demografica secondo i settori nello scenario positivo (in percento del PIL)



Fonte: UST, UFAS, AFF

Il grafico 7 mostra l’andamento delle uscite legate all’evoluzione demografica secondo i settori, in percento del PIL tendenziale corretto in funzione della congiuntura, nello scenario positivo. La crisi pandemica incide sull’evoluzione delle uscite per l’AVS/AI e di quelle per la sanità. Nel settore dell’AVS/AI si registra un netto rallentamento dell’incremento delle uscite tra il 2022 e il 2024 in ragione di una crescita inferiore alla media dell’indice misto pari allo 0,3 per cento all’anno rispetto alla

media pluriennale dell’1,1 per cento.²⁷ Ciò è riconducibile alla scarsa evoluzione dell’inflazione e dei salari durante la crisi pandemica. Inoltre le uscite per l’AI crescono più lentamente del PIL. Le maggiori uscite cui la Confederazione deve far fronte a seguito della pandemia per l’acquisto di vaccini, test e dispositivi sanitari determinano un temporaneo aumento della quota delle uscite per la sanità tra il 2019 e il 2021, che passa dal 2,5 al 3,0 per cento del PIL.

Tabella 7: Uscite legate all’evoluzione demografica secondo i settori nello scenario positivo (in percento del PIL)

	2019	2035		2050	
	Quota	Quota	Variazione 2019–35	Quota	Variazione 2019–50
AVS/AI	8.5	9.3	0.86	9.5	1.03
AVS	6.3	7.4	1.12	7.7	1.45
AI	1.4	1.1	-0.29	1.0	-0.39
Sanità	2.5	2.8	0.30	3.2	0.70
Cure di lunga durata	0.8	1.0	0.26	1.3	0.58
Educazione	5.5	6.0	0.50	6.0	0.48
Totale	17.2	19.3	2.02	20.1	2.90

Nota: eventuali differenze sono dovute agli arrotondamenti.

Le ripercussioni a lungo termine dell’evoluzione demografica si manifestano in maniera diversa nei vari settori (cfr. grafico 7 e tabella 7). Nel settore dell’AVS/AI la quota delle uscite aumenta significativamente a causa dell’AVS dal 2027 fino alla

metà degli anni Trenta del Duemila, prima che la dinamica si appiattisca. La quota delle uscite per l’AVS aumenta dell’1,1 per cento del PIL fino al 2035 e solo di un ulteriore 0,3 per cento del PIL fino al 2050. Questo è dovuto al fatto che tra la

27 L’evoluzione zigzagante delle uscite per l’AVS/AI che si osserva nel grafico 7 si spiega con il fatto che ogni due anni le uscite devono essere adeguate all’evoluzione dell’indice misto.
 28 Per la variazione delle uscite legate all’evoluzione demografica secondo i settori rispetto all’anno di base 2019 sia nello scenario positivo sia in quello negativo si veda l’allegato, grafici A1 e A2.

metà degli anni Venti e la metà degli anni Trenta del Duemila andranno in pensione le persone appartenenti alle classi demografiche a forte natalità. Di conseguenza, la pressione demografica sull'AVS diminuirà dopo il 2035. L'AI ha un effetto attenuante sull'evoluzione delle uscite delle assicurazioni sociali nell'arco dell'intero periodo, in primo luogo perché il numero dei beneficiari di rendite AI cresce più lentamente della popolazione attiva. In secondo luogo, a seguito dell'incremento di produttività ipotizzato, il PIL aumenta in misura maggiore rispetto alla popolazione attiva (cfr. n. 2.2, grafico 2 e tabella 2). Fino al 2050, quindi, le uscite diminuiscono rispetto al PIL.

Sia le uscite per la sanità sia quelle per le cure di lunga durata aumentano costantemente nell'arco dell'intero periodo. Stando alle proiezioni, dal 2019 al 2050 le uscite per la sanità e quelle per le cure di lunga durata crescono rispettivamente dello 0,7 e dello 0,6 per cento del PIL.

Per quanto riguarda le uscite per la sanità, oltre all'invecchiamento e alla maggiore morbilità della popolazione a fronte della crescente aspettativa di vita, rivestono un ruolo importante anche i fattori di costo non demografici, come i progressi medici e tecnologici, la «malattia dei costi» di Baumol e le maggiori esigenze della popolazione nei confronti del sistema

sanitario a seguito dell'aumento dei redditi. Questi fattori di costo non demografici sono responsabili per il 60 per cento circa dell'incremento delle uscite al netto dell'inflazione nello scenario positivo.

Nel settore delle cure di lunga durata l'evoluzione demografica incide maggiormente che non in quello della sanità. Essa infatti è responsabile per il 40 per cento dell'incremento delle uscite al netto dell'inflazione per la sanità, e di quasi l'80 per cento per le cure di lunga durata. Man mano che l'età aumenta, i costi pro capite delle cure di lunga durata crescono in misura esponenziale, tanto da poter affermare che le persone di 80 anni e più costituiscono un fattore di costo rilevante. Secondo lo scenario di riferimento dell'UST (A-00-2020), questo gruppo di persone molto anziane rappresenta una percentuale della popolazione destinata a raddoppiare (dal 5 all'11 %) tra il 2019 e il 2050. Nel settore delle cure di lunga durata l'evoluzione demografica esercita quindi una forte pressione in termini di costi per l'intero periodo di proiezione.

Rispetto al PIL, le uscite per l'educazione registrano un incremento solo fino all'inizio degli anni Trenta del Duemila, a causa di un aumento relativamente importante del numero di scolari e studenti. In media, tale numero cresce di quasi l'1 per cento all'anno. A partire dalla

metà degli anni Trenta del Duemila, l'aumento del numero di scolari e di studenti si riduce sensibilmente e raggiunge lo 0,3 per cento all'anno.

Questo spiega perché nel periodo che va dal 2035 al 2050 le uscite per l'educazione restano costanti rispetto al PIL.

Tabella 8: Uscite legate all’evoluzione demografica secondo i settori nello scenario negativo (in per cento del PIL)

	2019	2035		2050	
	Quota	Quota	Variazione 2019–35	Quota	Variazione 2019–50
AVS/AI	8.5	9.4	0.96	9.6	1.13
AVS	6.3	7.5	1.19	7.8	1.52
AI	1.4	1.1	-0.27	1.0	-0.38
Sanità	2.5	2.8	0.33	3.2	0.72
Cure di lunga durata	0.8	1.0	0.27	1.4	0.59
Educazione	5.5	6.1	0.64	6.1	0.62
Totale	17.2	19.5	2.28	20.4	3.17

Nota: eventuali differenze sono dovute agli arrotondamenti.

Nello scenario negativo, tra il 2021 e il 2025 le uscite legate all’evoluzione demografica progrediscono in misura leggermente maggiore rispetto al PIL che non nello scenario positivo a causa del peggioramento dell’andamento congiunturale (tabella 8). Fino al 2050 l’incremento delle uscite, pari allo 0,3 per cento del PIL, è più rapido, e questo effetto prosegue dal 2026 al 2050. Questo risultato è quindi dovuto al livello basso del PIL e alla pressione demografica che si osserva anche nello scenario positivo.

3.2.2 Evoluzione della quota delle uscite dei singoli livelli delle amministrazioni pubbliche

Dalle responsabilità dei livelli delle amministrazioni pubbliche per le differenti uscite legate all’evoluzione demografica si evince fino a che punto i singoli livelli siano interessati

dall’invecchiamento della società (cfr. tabella 9).

A causa dell’aumento delle uscite legate all’evoluzione demografica, sono i Cantoni a sostenere gli oneri maggiori in rapporto al PIL (+1,1 %). Fino al 2035 la pressione proviene quasi esclusivamente dalle uscite per la sanità e l’educazione, cui è imputabile l’85 per cento circa dell’aumento della quota cantonale delle uscite, pari allo 0,7 per cento del PIL. La parte restante dell’aumento è dovuta alle cure di lunga durata. Dopo il 2035 la progressione delle uscite si riduce leggermente a seguito dell’allentamento della pressione demografica. Le uscite aumentano di un ulteriore 0,5 per cento del PIL, percentuale su cui incidono la sanità nella misura del 60 per cento e le cure di lunga durata per la restante parte.

Tabella 9: Uscite legate all’evoluzione demografica secondo i livelli delle amministrazioni pubbliche (in percento del PIL)

Scenario	2019	2035			2050		
	Anno di base (in % del PIL)	Positivo	Negativo (in % del PIL)	Differenza	Positivo	Negativo (in % del PIL)	Differenza
Confederazione	3.8	4.4	4.5	0.10	4.5	4.6	0.10
Assicurazioni sociali	5.5	5.9	5.9	0.05	6.1	6.1	0.05
AVS	4.7	5.2	5.3	0.04	5.5	5.5	0.04
Al	0.8	0.6	0.6	0.01	0.5	0.5	0.00
Cantoni	5.5	6.2	6.2	0.08	6.6	6.7	0.08
Comuni	2.4	2.7	2.7	0.05	2.8	2.8	0.05
Amm. pubbl.(consolidato)	17.2	19.3	19.5	0.26	20.1	20.4	0.26

Nota: eventuali differenze sono dovute agli arrotondamenti.

Il secondo più forte incremento delle uscite rispetto al PIL lo registra la Confederazione (+0,7 %) e riguarda quasi esclusivamente gli anni fino al 2035 (+0,6 %). Esso è imputabile alla progressione relativamente elevata delle uscite per l’AVS. Il motivo principale di tale risultato è il pensionamento delle persone appartenenti alle classi demografiche a forte natalità (la generazione del «baby boom»), cui si aggiungono i maggiori contributi che la Confederazione versa all’AVS per effetto delle disposizioni contenute nella riforma RFFA. A partire dalla metà degli anni Trenta del Duemila la pressione demografica è destinata ad allentarsi. L’aumento di poco più dello 0,1 per cento del PIL tra il 2035 e il 2050 è riconducibile all’AVS e alla riduzione individuale dei premi ascrivibili al settore della sanità.

L’entità e l’andamento della crescita delle uscite delle assicurazioni sociali rispetto al PIL risultano analoghi a

quelli della Confederazione (+0,6 %). Per i due terzi questo incremento interessa quindi gli anni fino al 2035 (+0,4 %). Nonostante la riforma AVS 21, il crescente invecchiamento dovuto al pensionamento delle persone appartenenti alle classi demografiche a forte natalità è evidente. Oltre alla riforma AVS 21, anche l’Al ha un effetto attenuante sull’evoluzione delle uscite. L’allentamento della pressione demografica dopo il 2035 ne frena l’aumento fino al 2050 (+0,2 % del PIL).

Con una progressione dello 0,4 per cento del PIL, i Comuni sono il livello delle amministrazioni pubbliche meno interessato dall’evoluzione demografica. Fino al 2035 l’incremento dello 0,3 per cento del PIL è imputabile per i due terzi all’educazione e per un terzo alle cure di lunga durata. L’ulteriore aumento delle uscite dello 0,1 per cento del PIL fino al 2050 è dovuto unicamente alle cure di lunga durata.

Nello scenario negativo, quanto affermato al numero precedente è applicabile anche al presente numero (3.2.2). Complessivamente, in virtù del livello del PIL più basso a fronte di una pressione demografica costante si prevede un aumento delle uscite leggermente superiore, pari allo 0,3 per cento del PIL. Questi modesti oneri supplementari sono ripartiti in pari misura tra Confederazione, Cantoni e Comuni. L'onere delle assicurazioni sociali rimane invariato in quanto, rispetto allo scenario positivo, l'indice misto attenua l'incremento delle uscite per l'AVS/AI in ragione delle peggiori prospettive economiche a breve termine.

3.3 Tasso d'indebitamento e lacuna fiscale

3.3.1 Evoluzione del tasso d'indebitamento

Secondo le ipotesi formulate, le uscite legate all'evoluzione demografica aumentano sensibilmente nel periodo di proiezione. Se bisogna prevenire un incremento del tasso d'indebitamento, per finanziare le uscite in crescita occorre aumentare imposte o contributi delle assicurazioni sociali oppure adottare misure di risparmio.

Se si rinuncia a ripristinare l'equilibrio finanziario tra le entrate e le uscite, nel periodo tra il 2019 e il 2050 il debito pubblico rapportato al PIL aumenta dal 25,4 al 45,0 per cento

(cfr. grafico 8). Il tasso d'indebitamento cresce inizialmente al 31,7 per cento del PIL nel 2021 per effetto della pandemia, dopodiché diminuisce progressivamente fino a raggiungere nel 2032 il livello minimo del 23,3 per cento del PIL. Questa diminuzione del tasso d'indebitamento è dovuta in primo luogo all'ipotizzata rapida ripresa economica successiva alla crisi pandemica. In secondo luogo, l'AVS può ancora conseguire eccedenze di bilancio fino al 2028 grazie alla RFFA e alla riforma AVS 21, nonostante la crescente pressione sulle uscite dovuta al pensionamento delle persone appartenenti alla generazione del «baby boom». A questo si aggiunge il fatto che, secondo le ipotesi formulate, il contesto di bassi tassi d'interesse contribuirà a mantenere il servizio del debito delle amministrazioni pubbliche su valori esigui ancora fino alla fine degli anni Venti del Duemila. Dal 2033 il tasso d'indebitamento delle amministrazioni pubbliche crescerà principalmente in considerazione della pressione demografica e nel 2050 raggiungerà il 45 per cento del PIL.

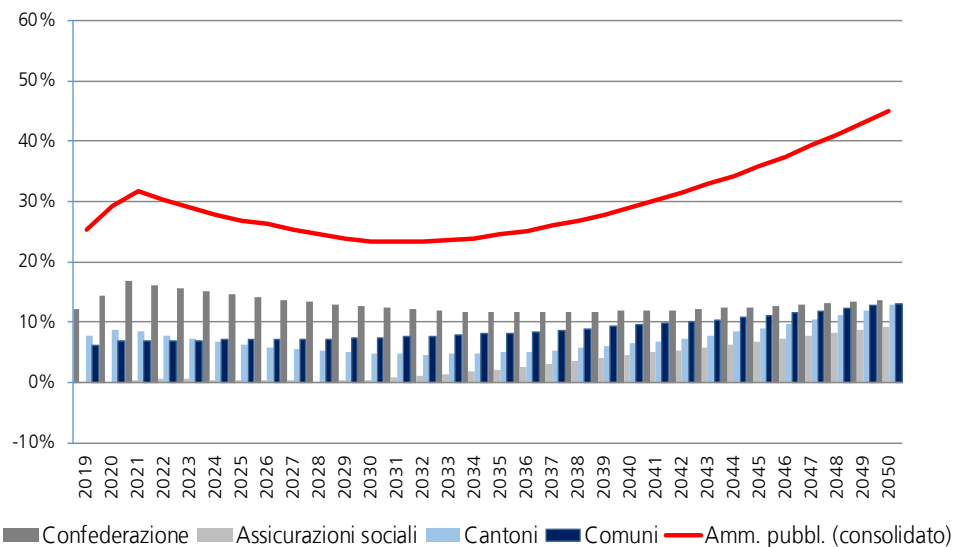
L'ipotizzata distribuzione dell'utile della BNS in favore di Confederazione e Cantoni in aggiunta all'importo di base offre uno sgravio alle amministrazioni pubbliche per l'intero periodo di proiezione e riduce il loro tasso d'indebitamento. Se dal 2026/2027 l'ipotesi prevedesse soltanto la distribuzione

dell'importo di base, vale a dire 2 miliardi di franchi all'anno complessivamente, nel 2050 il tasso d'indebitamento delle amministrazioni pubbliche sarebbe pari al 53,1 per cento del PIL.

Nello scenario negativo, inizialmente il tasso d'indebitamento registra un incremento più marcato a causa dell'andamento sfavorevole dell'eco-

nomia durante la crisi pandemica. Nel 2021 esso cresce al 32,9 per cento del PIL, dopodiché recupera, ma in misura minore rispetto allo scenario positivo. Il livello intermedio più basso viene raggiunto nel 2031, quando si attesta al 27,5 per cento del PIL. Sotto la spinta della pressione demografica aumenta poi fino a raggiungere il 51,2 per cento del PIL nel 2050.

Grafico 8: Tasso d'indebitamento secondo i livelli delle amministrazioni pubbliche nello scenario positivo (in percento del PIL)



Fonte: AFF

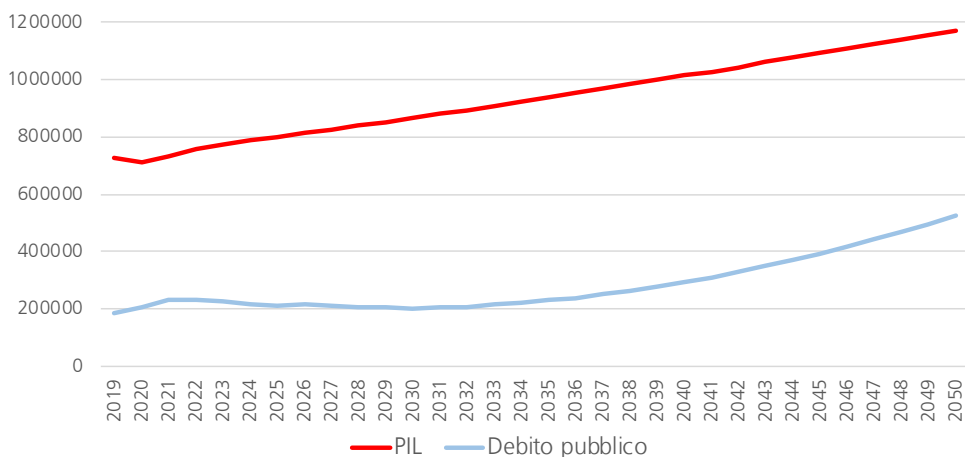
Il debito pubblico espresso in prezzi del 2019 registra un incremento tra il 2019 e il 2021 a causa della crisi pandemica, dopodiché diminuisce in maniera costante fino al 2030 (cfr. grafico 9). Nel 2030, al netto del rincaro, supera di quasi 20 miliardi di franchi il valore dell'anno di base 2019, il che corrisponde a un

aumento annuo dello 0,9 per cento rispetto all'anno di base. Il debito pubblico cresce quindi a un ritmo notevolmente più lento del PIL al netto del rincaro, il cui incremento è dell'1,6 per cento all'anno. Nonostante la forte pressione demografica, prevalgono gli effetti attenuanti della riforma AVS 21, dell'AI, della

fase di bassi tassi d'interesse e delle distribuzioni dell'utile della BNS. A seguito dell'affievolirsi degli effetti della riforma AVS 21, del persistere della pressione demografica sulle uscite per la sanità e le cure di lunga durata e della fine della fase di bassi

tassi d'interesse, dal 2031 si assiste a una considerevole accelerazione dell'accumulo di debito, il cui incremento annuo del 5,1 per cento supera nettamente il tasso di crescita del PIL al netto del rincaro (pari all'1,5 %).

Grafico 9: Debito pubblico e PIL nello scenario positivo (in mio. CHF, in prezzi del 2019)



Fonte: AFF

Come si evince chiaramente dalla tabella 10, il tasso d'indebitamento segue un'evoluzione diversa per ognuno dei livelli delle amministrazioni pubbliche. Il tasso d'indebitamento della Confederazione aumenta durante l'intero periodo di proiezione passando dal 12,1 al 13,6 per cento. Come spiegato in precedenza, l'onere principale del debito connesso alla pandemia è a

carico della Confederazione. Stando alle proiezioni, negli anni successivi quest'ultima sarà temporaneamente in grado di far scendere il tasso d'indebitamento al di sotto del livello dell'anno di base. Questa evoluzione è riconducibile, tra le altre cose, al contesto di bassi tassi d'interesse e all'andamento finanziario favorevole dell'Al.

Tabella 10: Tasso d’indebitamento secondo i livelli delle amministrazioni pubbliche (in per cento del PIL)

Scenario	2019	2035			2050		
	Anno di base (in % del PIL)	Positivo	Negativo (in % del PIL)	Differenza	Positivo	Negativo (in % del PIL)	Differenza
Confederazione	12.1	11.8	15.8	4.04	13.6	21.3	7.73
Assicurazioni sociali	0.0	2.2	3.6	1.37	9.1	11.3	2.18
Cantoni	7.8	4.9	6.9	1.98	12.9	16.8	3.95
Comuni	6.2	8.2	9.3	1.03	13.1	15.2	2.06
Amm. pubbl. (consolidato)	25.4	24.5	28.9	4.39	45.0	51.2	6.12

Nota: eventuali differenze sono dovute agli arrotondamenti.

Per quanto riguarda le assicurazioni sociali, dopo il 2030 l’effetto attenuante dell’AVS 21 si indebolisce. In assenza di ulteriori riforme dell’AVS, il tasso d’indebitamento delle assicurazioni sociali aumenta fino a raggiungere il 9 per cento del PIL nel 2050. L’AVS e l’AI presentano tuttavia un’evoluzione contrapposta, fenomeno che si può notare anche nella rispettiva evoluzione dei fondi di compensazione AVS e AI. Secondo le proiezioni, il patrimonio del fondo di compensazione AVS sale al 110 per cento delle uscite di un anno nel 2026, dopodiché il suo livello inizia a scendere in maniera costante fino a sfociare, nel 2050, in un indebitamento pari al 115 per cento delle uscite di un anno. Sempre stando alle proiezioni, il patrimonio del fondo di compensazione AI cresce invece continuativamente fino ad azzerare completamente il debito nel 2034. Nel 2050 è pari a 2,8 volte le uscite di un anno.

Per i Cantoni e i Comuni le proiezioni relative all’intero periodo indicano una crescita del tasso d’indebita-

mento. Per i Cantoni il tasso d’indebitamento passa dal 7,8 al 12,9 per cento del PIL. Questo incremento è dovuto all’evoluzione dinamica dei costi per le cure di lunga durata e la sanità. Le finanze dei Comuni vengono messe sotto pressione soprattutto dalle uscite per l’educazione, che fino al 2035 registrano un forte aumento.

Nello scenario negativo l’ulteriore indebitamento delle amministrazioni pubbliche è particolarmente marcato per la Confederazione e i Cantoni. L’andamento economico più sfavorevole ipotizzato nello scenario negativo, caratterizzato da una ripresa più lenta, grava in particolare sulle finanze federali mediante saldi di bilancio peggiori, che sono frutto principalmente di minori entrate e di maggiori uscite, queste ultime per esempio nell’ambito delle indennità per lavoro ridotto.

3.3.2 Lacuna fiscale

La lacuna fiscale calcolata nel quadro delle prospettive finanziarie a lungo

termine ammonta nello scenario positivo allo 0,8 per cento del PIL per il periodo dal 2025 al 2050 (cfr. tabella 11). Ciò significa che per stabilizzare il tasso d'indebitamento al livello del 2019 – ossia al 25,4 per cento del PIL – dal 2025 bisogna risparmiare ogni anno lo 0,8 per cento del PIL o procurarsi entrate supplementari di pari entità. Nell'anno di base 2019, un punto percentuale del PIL equivale a sette miliardi di franchi.

Per le assicurazioni sociali nel loro complesso ne risulta una lacuna fiscale dello 0,4 per cento all'anno. Come già menzionato, l'AVS e l'AI presentano un'evoluzione contrapposta. Secondo le proiezioni, l'AI è finanziata in maniera sostenibile. La sua lacuna fiscale annuale è di -0,15 per cento. In questo caso la crescita relativamente lenta delle uscite rende possibile persino la costituzione di patrimonio nel fondo di compensazione AI. Per quanto concerne l'AVS, tra il 2025 e il 2050 si registra una lacuna fiscale dello 0,5 per cento all'anno. Per garantire la sostenibilità delle finanze dell'AVS sarà necessario introdurre nuove riforme al più tardi a decorrere dal 2029.

La lacuna fiscale per i Cantoni e i Comuni si attesta rispettivamente allo 0,2 e allo 0,3 per cento del PIL. La sostenibilità delle finanze cantonali e comunali è a rischio soprattutto a causa dell'aumento

atteso dei costi nel settore della sanità e delle cure. Per i Cantoni, questi oneri supplementari previsti a carico del bilancio possono però essere parzialmente compensati dalla distribuzione dell'utile della BNS ai Cantoni. Senza la distribuzione massima dell'utile ipotizzata a partire dal 2026 in aggiunta all'importo di base, ossia complessivamente 4 miliardi di franchi all'anno per i Cantoni, la lacuna fiscale di questi ultimi ammonterebbe allo 0,4 per cento.

La riforma AVS 21, l'evoluzione positiva dell'AI e l'ipotizzata distribuzione dell'utile della BNS concorrono a far sì che – nonostante l'onere supplementare del debito dovuto alla crisi pandemica – le finanze federali presentino una lacuna fiscale pari soltanto allo 0,1 per cento del PIL. Nell'ipotesi in cui la distribuzione dell'utile della BNS a partire dal 2026 avvenga solo nella misura dell'importo di base (2 mia. CHF complessivamente, di cui 666 mio. CHF a favore della Confederazione), la lacuna fiscale della Confederazione sarebbe pari allo 0,2 per cento del PIL.

Diversamente da quanto precede, lo scenario negativo delinea un quadro più sfavorevole per quanto riguarda la lacuna fiscale. Nello scenario negativo, infatti, per stabilizzare il tasso d'indebitamento al livello del 2019 dal 2025 occorre risparmiare ogni anno l'1,1 per cento del PIL o

procurarsi entrate supplementari di pari entità. L'andamento economico più sfavorevole ipotizzato nello scenario negativo a seguito della crisi pandemica è all'origine di una lacuna fiscale più elevata in particolare per la Confederazione (+0,3 % del PIL) e i

Cantoni (+0,2 % del PIL). Se nel primo caso un ruolo importante lo hanno le maggiori uscite destinate al settore dell'AD, nel caso dei Cantoni a incidere sono soprattutto le minori entrate.

Tabella 11: Lacuna fiscale: stabilizzazione del tasso d'indebitamento consolidato e del livello del debito in CHF (in per cento del PIL)

	Lacuna fiscale a fronte della stabilizzazione del tasso d'indebitamento livello del debito Necessità di consolidamento annuale nel periodo 2025-2050 (in % del PIL)			
	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo
Confederazione	0.1	0.4	0.3	0.7
Assicurazioni sociali	0.4	0.5	0.4	0.5
Cantoni	0.2	0.4	0.4	0.5
Comuni	0.3	0.3	0.4	0.5
Amministrazioni pubbliche	0.8	1.1	1.4	1.6

Facendo riferimento al criterio di sostenibilità del freno all'indebitamento, ossia la stabilizzazione del livello del debito in franchi al livello dell'anno di base, la Confederazione presenta una lacuna fiscale annua pari allo 0,3 per cento del PIL. Rispetto all'obiettivo di stabilizzazione del tasso d'indebitamento la lacuna fiscale di tutti i livelli delle amministrazioni pubbliche aumenta dallo 0,8 all'1,4 per cento del PIL. Nello scenario negativo e nel caso si persegua una stabilizzazione del livello del debito in franchi al livello dell'anno di base 2019, la lacuna fiscale di tutti i livelli delle amministrazioni pubbliche sale all'1,6 per cento del PIL.

Occorre inoltre osservare che la lacuna fiscale aumenta se l'inizio del consolidamento del bilancio è rimandato a un momento successivo al 2025. Più tale consolidamento viene rimandato, maggiore è la necessità delle amministrazioni pubbliche di operare una correzione.

3.4 Reddito disponibile

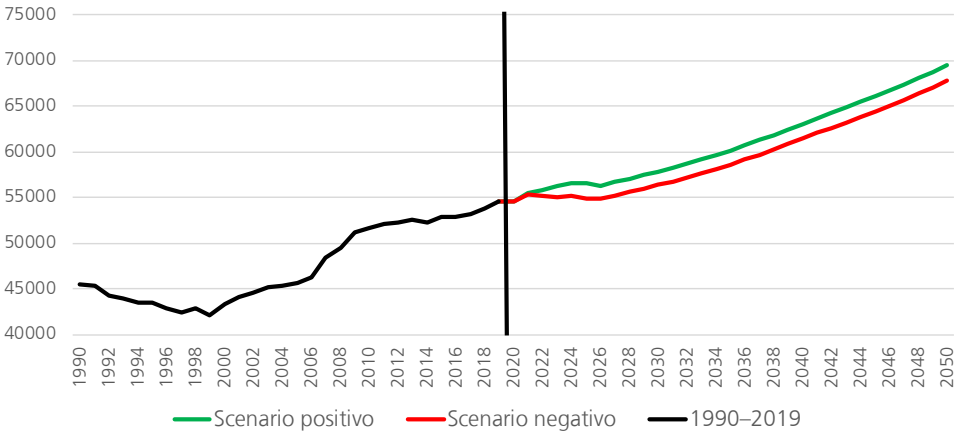
Con l'ausilio del reddito pro capite disponibile della popolazione elvetica si intende illustrare come e quanto varierebbe mediamente l'onere supplementare per gli abitanti della Svizzera se il tasso d'indebitamento delle amministrazioni pubbliche venisse stabilizzato al livello attuale e le maggiori uscite legate all'evoluzione demografica fossero finanziate

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'assicurazione obbligatoria contro le malattie (cfr. n. 2.3.3).

Nonostante le maggiori uscite necessarie per colmare la lacuna fiscale, nell'ipotesi di un aumento della produttività il reddito pro capite disponibile continuerebbe a crescere

in media dell'1,2 per cento all'anno. L'incremento annuo per il periodo compreso tra il 2019 e il 2050, che le proiezioni indicano essere dello 0,8 per cento, è leggermente al di sopra di quello del periodo compreso tra il 1990 e il 2019, che è stato dello 0,7 per cento. Ciò è dovuto alla debole crescita che ha caratterizzato gli anni Novanta del Novecento. Nello scenario negativo, per il periodo compreso tra il 2019 e il 2050 le proiezioni indicano un aumento annuo dello 0,7 per cento (cfr. grafico 10).

Grafico 10: Reddito pro capite disponibile della popolazione, 1990–2050, scenario positivo e negativo (in prezzi del 2019)



Fonte: AFF, UFSP, SECO

Stando alle proiezioni, tra il 2019 e il 2050 il reddito pro capite disponibile cresce di 14 916 franchi, passando da 54 586 a 69 502 franchi, nonostante la lacuna fiscale sia finanziata con un aumento delle

imposte e dei contributi sociali. Per le proiezioni vengono presi in considerazione in modo marginale anche i movimenti ciclici del reddito disponibile, come quelli che si possono osservare nel periodo dal 1996 al

2019. Questi avevano avuto una forte influenza sull'evoluzione del reddito disponibile.

Anche nello scenario negativo si osserva un aumento del reddito disponibile. Nel 2050 tale reddito è di 67 834 franchi. La differenza tra il reddito disponibile nello scenario positivo e quello disponibile nello scenario negativo si manifesta principalmente negli anni 2020–2025, periodo per il quale si ipotizza un diverso andamento dell'economia a seguito della crisi pandemica.

In sintesi si può affermare che la popolazione svizzera, nonostante i crescenti oneri finanziari dovuti all'invecchiamento, vedrà un netto miglioramento del proprio benessere sia nello scenario positivo sia in quello negativo.

3.5 Confronto con i risultati delle prospettive a lungo termine nel piano finanziario di legislatura 2021–2023

Come per le prospettive a lungo termine pubblicate nel quadro del piano finanziario di legislatura 2021–2023, anche per la presente pubblicazione è stato scelto un periodo di proiezione di trent'anni.²⁹ Si ipotizza altresì la medesima evoluzione demografica. La base di partenza è lo scenario di riferimento

dell'evoluzione demografica elaborato dall'UST per il periodo dal 2020 al 2050 (A-00-2020). A causa delle ripercussioni della crisi pandemica, nel presente rapporto le ipotesi relative all'andamento dell'economia sono diverse per gli anni dal 2021 al 2025 (cfr. cap. 2). Inoltre, vengono prese in considerazione le uscite delle amministrazioni pubbliche legate alla pandemia. Rispetto alle proiezioni contenute nel piano finanziario di legislatura 2021–2023 si ipotizza una maggiore crescita della produttività del lavoro, in quanto gli ultimi due anni disponibili hanno fatto salire la media a lungo termine della crescita della produttività (1,2 % rispetto all'1,1 % reale). Il tasso d'interesse reale a lungo termine rimane invece invariato (1,6 %). Sul fronte delle entrate, l'ipotesi relativa alla distribuzione dell'utile della BNS è stata aggiornata sulla base della nuova convenzione in materia conclusa tra il DFF e la BNS. Il presente rapporto parte dal presupposto che l'importo nominale distribuito ai Cantoni e alla Confederazione ammonti complessivamente a 6 miliardi di franchi all'anno (prima l'importo era di 2 mia. CHF).

Rispetto alle proiezioni del piano finanziario di legislatura 2021–2023, la situazione relativa alle uscite legate all'evoluzione demografica rimane sostanzialmente invariata. La

²⁹ Cfr. Confederazione Svizzera (2020)

pressione più consistente sul fronte delle uscite è esercitata dall'AVS, seguita dal settore della sanità (sanità e cure di lunga durata) e dall'educazione.

La lacuna fiscale per l'insieme delle amministrazioni pubbliche risulta essere più bassa (0,8 contro lo 0,9 % del PIL) malgrado la crisi pandemica. Il miglioramento della situazione finanziaria si spiega con la formulazione di una diversa ipotesi in merito all'evoluzione della produttività del lavoro, il miglioramento della situazione iniziale delle finanze pubbliche nell'anno di base 2019 rispetto al 2017 e le maggiori entrate annuali prospettate, derivanti dalla distribuzione dell'utile della BNS. A beneficiare di questi fattori sono soprattutto i Cantoni. A questo si aggiunge il fatto che le loro uscite per misure volte ad attenuare le conseguenze economiche della crisi pandemica sono di molto inferiori a

quelle della Confederazione. Nel presente rapporto la lacuna fiscale dei Cantoni è quindi pari allo 0,2 per cento del PIL, mentre per il piano finanziario di legislatura 2021–2023 era ancora dello 0,8 per cento del PIL.

Le finanze delle assicurazioni sociali e dei Comuni sono rimaste invariate rispetto alle proiezioni contenute nel piano finanziario di legislatura 2021–2023. Per quanto riguarda la Confederazione, a causa della crisi pandemica la lacuna fiscale, pari allo 0,1 per cento circa del PIL, è maggiore rispetto alle precedenti proiezioni, quando si attestava ancora a -0,3 per cento del PIL. Il numero di anni in cui la Confederazione è in grado di conseguire eccedenze è inferiore a quello indicato nelle proiezioni del piano finanziario di legislatura 2021–2023 a seguito della crisi connessa al coronavirus.

4 Ripercussioni dei cambiamenti climatici sulle finanze pubbliche

4.1 Introduzione

I cambiamenti climatici sono sempre più evidenti. Secondo il più recente rapporto di valutazione del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite («Intergovernmental Panel on Climate Change», IPCC) è inequivocabile che l'influenza umana abbia riscaldato l'atmosfera, gli oceani e le terre emerse. Si sono verificati cambiamenti diffusi e rapidi nell'atmosfera, negli oceani, nella criosfera e nella biosfera.³⁰ Valutare le ripercussioni a lungo termine di cambiamenti climatici incontrollati è però un'operazione complessa e incerta. Sul piano internazionale, le ripercussioni economiche negative sono stimate tra il 2,1 e il 23 per cento del PIL annuale nel 2100.³¹ È invece opinione condivisa che i progressivi cambiamenti climatici siano destinati a provocare eventi meteorologici estremi sempre più frequenti e intensi quali siccità, inondazioni e incendi boschivi. L'aumento delle temperature e del livello del mare può inoltre cambiare l'aspetto di intere regioni e ripercuo-

tersi sulle condizioni di vita. Questo può rendere necessari importanti investimenti per interventi adeguati.

Se si vogliono mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici e ci si vuole adattare ad essi è necessario mettere in campo una politica climatica ambiziosa, efficace e coordinata. Sia i cambiamenti climatici in quanto tali sia l'adattamento agli stessi possono generare turbolenze macroeconomiche e favorire distorsioni sui mercati finanziari. È per questo motivo che alcune autorità di vigilanza e banche centrali hanno iniziato a valutare le possibili conseguenze sulla stabilità finanziaria attraverso una serie di analisi dei rischi climatici e di stress test climatici.³² Finora, tuttavia, l'attenzione riservata alle ripercussioni che i cambiamenti climatici possono avere sui bilanci pubblici è stata scarsa.

Nelle prospettive a lungo termine per le finanze pubbliche 2016 è stato fatto un primo tentativo di delineare, per quanto sommariamente, le interconnessioni concettuali basilari

³⁰ Cfr. IPCC (2021)

³¹ Cfr. Nordhaus (2017) e Burke et al. (2015)

³² Cfr. Network for Greening the Financial System (2019) e Financial Stability Board (2020)

tra cambiamenti climatici e finanze pubbliche. Negli ultimi anni sono stati portati avanti anche a livello internazionale i primi lavori utili ad approfondire tali interconnessioni.³³ Il capitolo che segue trae spunto da questi lavori e cerca di illustrare, dal punto di vista qualitativo, le conoscenze acquisite nel corso degli stessi elaborando un rapporto ufficiale di sostenibilità delle finanze pubbliche.

L'IPCC stima che l'attività umana abbia causato un aumento della temperatura media di circa 1°C rispetto ai livelli preindustriali a causa degli effetti delle emissioni di gas serra. La temperatura media dipende dalla quantità di gas serra nell'atmosfera. Poiché i comuni gas serra (soprattutto il CO₂) hanno una vita molto lunga, il flusso netto di nuove emissioni deve essere fermato se si vuole stabilizzare la temperatura a lungo termine. Tuttavia, la temperatura reagisce con un certo ritardo all'aumento della quantità di gas serra nell'atmosfera. La conseguenza di questa inerzia è che un certo surriscaldamento continuerebbe a verificarsi anche se le emissioni fossero fermate immediatamente. Fissare un obiettivo per l'aumento della temperatura equivale quindi principalmente a definire la quantità

complessiva di gas serra che l'umanità può ancora emettere.

Alla luce di quanto precede, a fine 2015 è stato siglato l'Accordo di Parigi sul clima, che per la prima volta impegna tutti gli Stati firmatari a ridurre le emissioni di gas serra a partire dal 2020. L'obiettivo dell'Accordo di Parigi di limitare il riscaldamento globale a 1,5°C–2°C rispetto ai livelli preindustriali richiederà nel lungo periodo che le emissioni siano ridotte allo «zero netto», in modo da stabilizzare il volume delle emissioni e le temperature globali.

Nel 2017 il Parlamento ha approvato la ratifica di questo accordo, con cui la Svizzera si è impegnata a dimezzare entro il 2030 le sue emissioni rispetto al livello del 1990 e ha annunciato un obiettivo di riduzione del 70–85 per cento entro il 2050.³⁴ Nel 2019 il Consiglio federale aveva annunciato un obiettivo di neutralità climatica dal 2050. Il 13 giugno 2021 il Popolo ha respinto la revisione della legge sul CO₂. Entro la fine del 2021 il Consiglio federale porrà in consultazione un nuovo progetto di legge e indicherà come la Svizzera intende rispettare gli impegni presi nell'ambito dell'Accordo di Parigi.

33 Cfr. Baur et al. (2021) e Baur e Bruchez (2021) per una visione d'insieme sul tema.

34 Tenendo conto delle riduzioni di emissioni ottenute all'estero.

4.2 Ripercussioni sui bilanci delle amministrazioni pubbliche

Ripercussioni dei cambiamenti climatici sull'economia nazionale

I cambiamenti climatici costituiscono una sfida globale e avranno molteplici ripercussioni socio-economiche. Influenzeranno importanti settori economici come l'agricoltura, l'approvvigionamento energetico, le infrastrutture e la sanità e modificheranno l'offerta e la domanda di beni e servizi in tutti i settori dell'economia, con diversi gradi di intensità. Se la transizione non avviene in modo ordinato, queste ripercussioni possono essere amplificate da crisi finanziarie e conflitti politici. L'aumento delle temperature, l'innalzamento del livello del mare, gli eventi meteorologici estremi più frequenti e altri cambiamenti climatici incideranno su aspetti della vita diversi dall'attività economica, come la salute e il benessere.

Ripercussioni sulle finanze pubbliche difficili da quantificare

I cambiamenti climatici si ripercuotono dapprima sull'ambiente, poi sull'economia e infine sulle finanze pubbliche.

Le conseguenze fisiche dei cambiamenti climatici non sono chiare a causa della complessità del sistema Terra, in particolare dei cicli di

retroazione che possono mitigare o rafforzare gli effetti iniziali. Questa incertezza riguarda rischi estremi come i cosiddetti «punti di non ritorno» («tipping points») e gli effetti domino. Limitare i cambiamenti climatici permette di ridurre anche il grado di incertezza di tali conseguenze. L'incertezza legata alle ripercussioni economiche è dovuta soprattutto al fatto che è quasi impossibile prevedere le innovazioni tecnologiche e la struttura dell'economia a lungo termine. In particolare, è difficile valutare in quale misura l'economia sarà in grado di adattarsi alle nuove condizioni. L'incertezza relativa alle ripercussioni sulle finanze pubbliche combina a) l'incertezza degli effetti dei cambiamenti climatici, b) l'incertezza legata alle ripercussioni economiche di un determinato impatto ambientale e infine c) l'incertezza delle ripercussioni di determinate conseguenze economiche sulle finanze pubbliche. Il modo in cui tutti questi elementi interagiscono tra loro dipende in particolare anche dalla ripartizione dei costi tra il settore privato e lo Stato. Inoltre, le ripercussioni delle misure di mitigazione dei cambiamenti climatici sulle finanze pubbliche differiscono a seconda dagli strumenti di politica economica utilizzati.

Il Politecnico federale di Losanna ha pubblicato uno studio completo sull'impatto economico dei cambia-

menti climatici in Svizzera.³⁵ La
tabella 12 mostra una panoramica
dei principali canali, identificati nello

studio, attraverso i quali i cambia-
menti climatici influiscono sull'eco-
nomia svizzera.

Tabella 12: Panoramica delle ripercussioni dei cambiamenti climatici sull'economia svizzera

	Variazione media della temperatura	Cambiamento dei modelli delle precipitazioni	Eventi metereologici estremi	Influssi esterni
Salute	Malattie cardiovascolari, respiratorie e trasmesse da vettori, mortalità, riduzione della produttività lavorativa		Malattie cardiovascolari, respiratorie e trasmesse da vettori, mortalità, riduzione della produttività lavorativa	La riduzione della produttività lavorativa all'estero influenza le condizioni commerciali
Edifici e infrastrutture	Danni causati dal calore e dal gelo, scioglimento del permafrost		Inondazioni, frane, tempeste, grandine, calore e gelo	
Energia	Riscaldamento e raffreddamento dei locali, raffreddamento per impianti termici per la produzione di energia elettrica	Le variazioni della portata dei bacini influenzano l'energia idroelettrica e la disponibilità di acqua per il raffreddamento degli impianti termici per la produzione di energia elettrica	Infrastrutture energetiche: inondazioni, frane, tempeste, grandine, calore e gelo	Prezzi dell'elettricità in Europa
Gestione delle acque		Necessità di irrigazione, abbassamento del livello delle acque sotterranee	Siccità: irrigazione, livello delle acque sotterranee, qualità dell'acqua potabile	
Agricoltura	Periodi di crescita più lunghi, stress termico, parassiti	Necessità di irrigazione	Perdite dovute a siccità, forti precipitazioni, calore, gelo	Prezzi più alti per i cereali e i semi oleosi importati
Silvicoltura	Periodi di crescita più lunghi, stress termico, parassiti	Siccità	Tempeste, ondate di calore, siccità, incendi boschivi	Prezzo del legno
Ecosistemi	Migrazione di specie, biodiversità		Stress e danni all'habitat e agli esseri viventi	Migrazione di specie
Turismo	Riduzione del manto nevoso, passaggio dal turismo invernale a quello estivo	Riduzione del manto nevoso e dei giorni di sole	Danni alle infrastrutture alpine	Flussi turistici internazionali, condizioni commerciali
Altro		Trasporto via acqua		Immigrazione, conflitti internazionali, volumi e condizioni commerciali, flussi finanziari, prestazioni di riassicurazione
Legenda	Effetto positivo			
	Effetto molto positivo			
	Effetto negativo			
	Effetto molto negativo			
	Effetto non considerato nella simulazione per via della rilevanza economica piuttosto scarsa			
	Effetto potenzialmente rilevante non considerato nella simulazione per carenza di dati			

Fonte: Estratto da Vöhringer et al. (2017, pag. 93, tabella 34; trad.).

35 Cfr. Vöhringer et al. (2017)

Alcune ripercussioni sono positive, come le nuove opportunità per il turismo estivo e la riduzione dei costi di riscaldamento; altre sono negative, come l’impatto delle ondate di caldo sulla salute e sulla produttività. Il bilancio complessivo è leggermente negativo. Si stima un impatto economico negativo globale equivalente allo 0,43 per cento del consumo totale nel 2060. Gli autori sottolineano tuttavia che non tutti gli effetti hanno potuto essere presi in considerazione. Le lacune potenzialmente più importanti comprendono le ripercussioni degli eventi meteorologici estremi e quelle legate alle relazioni della Svizzera con il resto del mondo.

Canali attraverso i quali i cambiamenti climatici influiscono sulle finanze pubbliche

In mancanza di una quantificazione completa delle ripercussioni economiche dei cambiamenti climatici in Svizzera, si rinuncia a quantificare le ripercussioni sulle finanze pubbliche.³⁶ Tuttavia, è ancora possibile presentare i principali canali attraverso i quali i cambiamenti climatici influiscono sulle finanze pubbliche in Svizzera, stabilendone la rilevanza. La tabella 13 fornisce una panoramica delle principali voci di bilancio interessate.

Tabella 13: Voci di bilancio interessate dai cambiamenti climatici

Entrate	Uscite
• Tasse sui gas serra • Imposta sugli oli minerali • Ricavi delle imprese parastatali • Altre imposte (IVA, imposta sul reddito ecc.)	• Protezione delle infrastrutture • Efficienza energetica degli edifici pubblici • Sussidi per la mitigazione dei cambiamenti climatici • Sussidi per l’adattamento ai cambiamenti climatici e per la riparazione dei danni che ne derivano • Finanziamento di ricerca e sviluppo • Finanziamento di emissioni negative • Aiuti all’estero nell’ambito dei cambiamenti climatici

36 L’Ufficio britannico per la responsabilità di bilancio (Office for Budget Responsibility, 2021) ha cercato di quantificare le ripercussioni sulle finanze pubbliche del Regno Unito. Esistono valutazioni quantitative di questo tipo anche per la Germania (Infras e Ecologic, 2009) e l’Austria (Bachner e Bednar-Friedl, 2019). Cfr. Baur et al. (2021).

Oltre alle ripercussioni dirette sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, i cambiamenti climatici possono generare anche una molteplicità di impegni eventuali («contingent liabilities»). Man mano che i cambiamenti climatici progrediscono gli impegni eventuali con costi fiscali noti in anticipo diventano sempre più probabili, il che può portare a un deterioramento della situazione delle finanze pubbliche. Con il progredire dei cambiamenti climatici diventano sempre più probabili anche gli impegni eventuali con costi fiscali non noti in anticipo, che possono gravare improvvisamente le finanze pubbliche. È così che eventi meteorologici estremi, che fino ad ora sono stati considerati rischi estremamente improbabili, si manifesteranno verosimilmente con maggiore frequenza e intensità.³⁷

Ripercussioni delle misure di mitigazione dei cambiamenti climatici

In sede di analisi occorre distinguere tra gli effetti dei cambiamenti climatici in quanto tali e gli effetti delle misure di prevenzione e di adattamento.

Inizialmente, le ripercussioni delle misure prese per mitigare i cambiamenti climatici saranno maggiori di quelle dei cambiamenti climatici in quanto tali. Le misure di politica

climatica riguardano direttamente e indirettamente diverse categorie di entrate e di uscite della Confederazione.

Le misure di mitigazione dei cambiamenti climatici, siano esse di politica finanziaria o di altra natura (p. es. normativa), avranno conseguenze economiche e quindi incideranno sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, per esempio le entrate derivanti dalle imposte legate al PIL come l'IVA o l'imposta sul reddito. Poiché i cambiamenti climatici portano anche a innovazioni nelle tecnologie verdi, la crescita in questi settori economici potrebbe compensare parzialmente la diminuzione delle entrate fiscali.

Una tassa sul CO₂ gioca un ruolo centrale nel mitigare i cambiamenti climatici, poiché contrasta il fallimento principale del mercato nell'affrontare la sfida del clima: nella maggior parte dei casi infatti i prezzi non comprendono i costi dei cambiamenti climatici (cfr. riquadro 2). Tuttavia, la tassa sul CO₂ è regressiva, poiché l'approvvigionamento di energia rappresenta una parte preponderante nel bilancio delle economie domestiche a basso reddito. Diviene neutra, o addirittura progressiva, quando i suoi proventi sono ridistribuiti alla popolazione per abitante. Per questo motivo tali proventi non dovrebbero essere

37 Cfr. Coalition of Finance Ministers for Climate Action (2021)

semplicemente inseriti nel bilancio generale dello Stato se si vuole mantenere la progressione fiscale. Una parte di essi può essere utilizzata, per esempio, per finanziare i sussidi nella lotta contro i cambiamenti climatici, come avviene attualmente con la tassa sul CO₂ applicata ai combustibili. Finché i proventi della tassa sul CO₂ sono ridistribuiti alla popolazione e all'economia o utilizzati a scopo vincolato per mitigare i cambiamenti

climatici, questa tassa non avrà alcuna incidenza diretta sul bilancio.³⁸

A più lungo termine, quando il consumo di energia fossile sarà diminuito in modo significativo, i sussidi e le tecnologie NET («Negative Emission Technologies», che contribuiscono a rimuovere i gas serra dall'atmosfera) potrebbero interagire con il bilancio generale dello Stato.

Riquadro 2: Fallimenti del mercato e strumenti nel settore del clima

Il fatto che nella maggior parte dei casi i prezzi non comprendono i costi dei cambiamenti climatici è il principale fallimento del mercato nell'affrontare la questione del clima. Tale circostanza, in particolare, depone a favore di una tassa sul CO₂. Tuttavia, esistono anche altri fallimenti del mercato che giustificerebbero l'uso di strumenti alternativi.

Esternalità negative e tasse d'incentivazione

La mancata inclusione dei costi ambientali costituisce un'«esternalità negativa». Il termine «esternalità» indica che il segnale del prezzo è distorto dal fatto che alcuni elementi vengono omessi. L'aggettivo «negativo» indica che gli elementi che non sono inclusi nel prezzo sono costi. Un'esternalità negativa determina prezzi troppo bassi. I prezzi dei combustibili fossili sono quindi troppo bassi rispetto a quello che dovrebbero essere includendovi i costi ambientali. Un'esternalità negativa può essere corretta da un meccanismo che fa aumentare il prezzo, per esempio una tassa d'incentivazione come la tassa sul CO₂.

38 Cfr. Green (2021), Best et al. (2020) e OCSE (2021) per una panoramica attuale sulla valutazione delle tasse d'incentivazione.

Esternalità positive e sussidi

Un'esternalità è detta «positiva» se l'elemento non incluso nel prezzo ha un effetto positivo su terzi (diversi dal venditore o dal compratore). Può essere il caso, per esempio, della ricerca e dello sviluppo. Se le innovazioni non sono protette da brevetti, i concorrenti dell'inventore possono trarne profitto imitandole. Questo porta a un sottoinvestimento nell'innovazione, che giustificerebbe la concessione di sussidi.

Informazioni incomplete

Informazioni incomplete e un'elevata incertezza possono portare, per esempio, a restrizioni di credito nei mercati finanziari. Questo può limitare gli investimenti (specialmente quelli a lungo termine e quelli verdi) e giustificare prestiti agevolati.

Altri fallimenti del mercato e possibili misure

Gli effetti di rete possono ostacolare lo sviluppo di nuove tecnologie. Per esempio, la diffusione di veicoli elettrici privati richiede lo sviluppo di una rete di stazioni di ricarica, eventualmente sostenuta dallo Stato (i veicoli a combustibile concorrenti beneficiano già della rete di stazioni di servizio).

Il fatto che gli operatori economici non sempre anticipano razionalmente le conseguenze delle loro azioni può ugualmente giustificare l'intervento dello Stato.

Infine, il mercato tiene conto solo parzialmente degli interessi delle generazioni future, sebbene saranno loro a essere penalizzate dalle conseguenze dei cambiamenti climatici. Questo non incide necessariamente sulla scelta degli strumenti, ma piuttosto sulla portata delle misure di mitigazione dei cambiamenti climatici.

Qualsiasi intervento statale per affrontare i fallimenti del mercato (come quelli che contribuiscono ai cambiamenti climatici) deve essere giustificato da una diagnosi accurata del fallimento da correggere il più rapidamente possibile. A tal fine occorre tuttavia valutare anche il peso di tale fallimento con quello di un eventuale fallimento politico in caso di intervento dello Stato.

Le ripercussioni delle misure di mitigazione dei cambiamenti climatici sulle finanze pubbliche sono significative e dipendono dalla scelta degli strumenti utilizzati per raggiungere questo obiettivo. Se lo Stato impone misure coercitive o divieti, i costi che ne derivano sono prevalentemente a carico della popolazione e dell'economia, senza che questo abbia alcun effetto diretto sulle finanze pubbliche. Tuttavia, vi sarebbero ripercussioni indirette su tali finanze se questi divieti penalizzassero l'attività economica. Gli effetti dei sussidi differiscono a seconda che questi ultimi siano finanziati dal bilancio generale o da una tassa d'incentivazione sui combustibili fossili. In quest'ultimo caso, né il sussidio né la tassa d'incentivazione interagiscono con il resto del bilancio.

In ogni caso, lo Stato stesso dovrà partecipare agli sforzi di transizione, per esempio quale proprietario di edifici pubblici da risanare sotto il profilo energetico.

Anche se inizialmente costose, nel lungo periodo le misure di mitiga-

zione dei cambiamenti climatici portano il beneficio di ridurre questi ultimi. Poiché i cambiamenti climatici sono un fenomeno globale, tuttavia, questo beneficio si realizzerà solo se anche il resto del mondo limiterà tali cambiamenti.³⁹ Il fatto che le emissioni di un Paese piccolo come la Svizzera siano d'importanza trascurabile non cambia nulla in merito alla necessità di contribuire agli sforzi internazionali per mitigare i cambiamenti climatici.

Le ripercussioni della politica climatica sono evidenti in relazione all'imposta sugli oli minerali. Dal 2008 si assiste a una diminuzione delle entrate derivanti da questa imposta. La tendenza non è dovuta soltanto al calo del consumo di carburante del parco veicoli svizzero⁴⁰, ma si prevede che continuerà con la riduzione del consumo per chilometro e la crescente quota di mercato dei veicoli elettrici. In una prospettiva di emissioni nette pari a zero, nel medio periodo il consumo di carburante per il trasporto terrestre dovrebbe approssimarsi allo zero.

39 Gli effetti secondari positivi a livello locale (p. es. la riduzione dell'inquinamento locale) si produrrebbero comunque, anche se il resto del mondo rinunciassero alla mitigazione dei cambiamenti climatici. Tuttavia, questo beneficio sarebbe molto minore, soprattutto in un Paese come la Svizzera dove si sono già compiuti sforzi importanti per combattere l'inquinamento locale.

40 L'apprezzamento del franco svizzero ha fatto lievitare il prezzo del carburante in Svizzera rispetto a quello dei Paesi limitrofi. Di conseguenza, è cambiato il fenomeno del «turismo del pieno».

Cfr. Bastin (2019)

Le ripercussioni dell'aumento graduale della temperatura media in Svizzera dovrebbero rimanere relativamente contenute fino al 2050

Oltre alle ripercussioni della politica climatica stessa, rivestono un ruolo importante le ripercussioni delle misure di adattamento e di riparazione. Sul bilancio dello Stato incideranno i costi di adattamento e di riparazione delle sue immobilizzazioni, per esempio le infrastrutture. È pensabile che lo Stato sosterrà in qualche misura la popolazione e l'economia nell'assunzione di questi costi. Infine, le ripercussioni del riscaldamento globale sulla crescita economica ricadranno in definitiva sullo Stato. In ogni caso, le ripercussioni dovute dall'aumento graduale della temperatura media in Svizzera dovrebbero rimanere relativamente contenute fino al 2050.

Secondo uno studio del Politecnico federale di Zurigo (PFZ), nel 2050 la città sulla Limmat avrà lo stesso clima di Milano.⁴¹ Da ciò si desume che le ripercussioni imputabili unicamente all'aumento graduale della temperatura in Svizzera dovrebbero rimanere esigue fino al 2050: l'adattamento di

Zurigo al clima di Milano dovrebbe essere possibile. Tuttavia, questo riscaldamento non si arresterà di certo nel 2050.

Le ripercussioni saranno presumibilmente più evidenti al di fuori delle aree urbane, cioè nelle aree dove la natura è più presente. Il turismo invernale sarà così influenzato negativamente dalle nevicate in media meno abbondanti, mentre in estate le regioni di montagna attireranno turisti in cerca di frescura. I risultati dello studio condotto dal PFZ confermano che le ripercussioni dell'aumento della temperatura saranno relativamente contenute.

Le ripercussioni degli eventi meteorologici estremi dovrebbero rimanere limitate

Le ripercussioni degli eventi meteorologici estremi sono più difficili da stimare. In primo luogo perché, anche se il legame tra i cambiamenti climatici e alcuni eventi meteorologici estremi è noto, questo legame deve essere ancora studiato nel dettaglio.⁴² In secondo luogo perché le misure di adattamento per contrastare eventi relativamente rari sono meno facili da prevedere rispetto alle

⁴¹ Cfr. Bastin (2019)

⁴² Secondo il sesto rapporto di valutazione dell'IPCC (2021), molti cambiamenti climatici si amplificheranno in relazione diretta con l'aumento del riscaldamento globale. Tali cambiamenti riguardano le temperature estremamente elevate che si verificano con maggiore frequenza e intensità, le ondate di calore marino e le forti precipitazioni, la siccità agricola ed ecologica in alcune regioni del mondo, la diffusione dei cicloni tropicali violenti, come pure la riduzione del ghiaccio marino artico, del manto nevoso e del permafrost.

misure per contrastare l'aumento graduale della temperatura media. In Svizzera, gli eventi meteorologici estremi possono causare inondazioni, frane, valanghe, grandine o, al contrario, ondate di calore e siccità. È possibile che le ripercussioni degli eventi meteorologici estremi siano più gravi rispetto a quelle dell'aumento graduale della temperatura media. Comunque la Svizzera non è soggetta a tornado o tsunami, bensì piuttosto a eventi caratterizzati da un margine di adattamento più ampio.

Gli effetti per la Svizzera delle ripercussioni sul resto del mondo potrebbero rivelarsi significativi nel lungo periodo

I cambiamenti climatici interesseranno altri paesi molto più della Svizzera, per esempio i paesi colpiti dall'innalzamento del livello del mare o quelli caldi e umidi, nei quali un aumento della temperatura avrà conseguenze più pesanti, o ancora i paesi poveri che dispongono di ridotte capacità di adattarsi ai cambiamenti climatici. Poiché la Svizzera è una piccola economia aperta, è lecito presumere che le ripercussioni sul commercio internazionale avranno un ruolo importante.⁴³ Tuttavia, i principali partner commerciali della Svizzera non

figurano tra i paesi i più esposti ai rischi dei cambiamenti climatici. La Svizzera potrebbe avvertire le conseguenze dei cambiamenti climatici aumentando gli aiuti a paesi esteri o accogliendo immigrati provenienti da regioni del mondo particolarmente colpite.

Prendere in considerazione l'incertezza e gli scenari estremi

Il ragionamento di cui sopra si basa su scenari considerati probabili. Tuttavia, anche l'incertezza e il rischio di scenari estremi devono essere presi in considerazione.

I cambiamenti climatici sono un fenomeno complesso, caratterizzato da grandi incertezze. Per esempio, non si sa quali saranno le ripercussioni nel lungo periodo sulla temperatura media globale nel caso di un raddoppio della quantità di CO₂ nell'atmosfera. Vi sono inoltre altre incertezze, in particolare per quanto riguarda gli eventi meteorologici estremi, la flora e la fauna. Tutto questo ci porta a ragionare in scenari.

A prescindere da tali incertezze, vi sono anche scenari caratterizzati da una probabilità minima se riusciamo a tenere sotto controllo i cambia-

⁴³ Il commercio di beni e servizi nonché le transazioni sul mercato dei capitali. Il contributo al commercio internazionale diminuirà se i Paesi partner non saranno in grado di parteciparvi quanto oggi. Per contro, le riassicurazioni trarranno un vantaggio dai cambiamenti climatici perché le loro prestazioni di servizi saranno sempre più richieste.

menti climatici. Se però questo non dovesse accadere, le conseguenze sarebbero nefaste. Infatti potrebbero essere raggiunti valori soglia, superati i quali il clima entra in un circolo vizioso che genera effetti sempre più deleteri («tipping points»). A titolo di esempio citiamo la fuoriuscita di metano (un gas serra) a causa dello scioglimento del permafrost artico. Questi scenari estremi sono tanto più preoccupanti quanto più sono inerziali i cambiamenti climatici e talune conseguenze che possono essere in tutto o in parte irreversibili.

Il fatto di prendere in considerazione questi scenari estremi dovrebbe indurre ad adottare misure di mitigazione dei cambiamenti climatici più severe. Ma ciò non può indurre lo Stato a concentrarsi unicamente su questi rischi, trascurando altre questioni o non agendo in modo efficiente.

4.3 Osservazioni finali

Le ripercussioni dei cambiamenti climatici sulle finanze pubbliche sono difficili da stimare. Si presume che l'aumento graduale della temperatura media in Svizzera avrà nel complesso conseguenze negative, benché di moderata entità. Le ripercussioni degli eventi meteorologici estremi che si verificano con maggiore frequenza e intensità sono più difficili da stimare e potrebbero essere più gravi di quelle legate

all'aumento graduale della temperatura. Poiché altri paesi saranno più colpiti della Svizzera, gli effetti per il nostro paese delle ripercussioni sul resto del mondo potrebbero essere significativi. A loro volta, tali conseguenze dipendono dall'entità del fenomeno e quindi dagli sforzi intrapresi a livello mondiale per contrastarlo. La mitigazione dei cambiamenti climatici contribuirà anche a ridurre l'incertezza.

Quanto alle misure di mitigazione dei cambiamenti climatici, si tratta di limitare le emissioni di gas serra in Svizzera e di promuovere tali misure a livello internazionale. Per raggiungere questo obiettivo nel modo più efficiente possibile (ossia con costi per l'economia nazionale possibilmente bassi), la scelta degli strumenti di politica economica è cruciale. Oltre alle tasse d'incentivazione (tassa sul CO₂) e al sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS), rivestono un ruolo centrale anche i sussidi e le regolamentazioni.

Sotto il profilo della politica finanziaria è importante che lo Stato abbia un basso debito pubblico e bilanci in equilibrio, visto che le ripercussioni dei cambiamenti climatici sulle finanze pubbliche sono oltremodo incerte. In tal modo lo Stato disporrebbe di un ampio margine di manovra politico-finanziaria qualora si verificasse un evento climatico inaspettato e di portata tale da

implicare oneri finanziari ingenti o da generare rischi legati alla responsabilità per le amministrazioni pubbliche.

Per garantire una transizione ordinata, è fondamentale sviluppare la capacità di analizzare i cambiamenti climatici e le misure di mitigazione e di adattamento. Una stima quantitativa delle ripercussioni a lungo termine dei cambiamenti climatici sulle finanze pubbliche in Svizzera sarebbe, a tal proposito, un elemento prezioso. Per fare ciò occorrerebbe disporre in primo luogo di conoscenze esaustive relative alle ripercussioni dei cambiamenti

climatici sull'economia nazionale, segnatamente alle ripercussioni degli eventi meteorologici estremi e alle ripercussioni delle relazioni economiche della Svizzera con l'estero; in secondo luogo, sulla base di quanto suesposto, potrebbe essere effettuata una stima quantitativa delle ripercussioni dei cambiamenti climatici sulle finanze pubbliche in collaborazione con esperti e l'Amministrazione federale. Inoltre, una revisione di tutti i rischi di bilancio permetterebbe di tenere d'occhio i rischi non climatici e di classificare il rischio climatico rispetto agli altri rischi.

5 Conclusione

Il rapporto mostra che nell'arco dei prossimi tre decenni l'invecchiamento della popolazione graverà in maniera considerevole i bilanci delle amministrazioni pubbliche. A causa del pensionamento delle persone appartenenti alla generazione del «baby boom», gli effetti di questo invecchiamento si faranno sentire in modo particolarmente marcato fino al 2035. Se l'evoluzione demografica e l'andamento dell'economia saranno quelli ipotizzati, da qui al 2050 la quota d'incidenza della spesa pubblica crescerà dall'attuale 31,6 al 34,5 per cento.

Anche se la riforma AVS 21 sarà attuata come previsto, al più tardi all'inizio degli anni Trenta del Duemila sarà necessario introdurre nuove riforme per garantire la sostenibilità dell'AVS. A causa della persistente forte pressione finanziaria nei settori della sanità e delle cure, le uscite dei Cantoni legate all'evoluzione demografica registreranno la crescita più consistente. L'ipotizzata distribuzione dell'utile della BNS (6 mia. CHF, di cui 2 mia. per la Confederazione e 4 mia. per i Cantoni) riduce in particolare la necessità di consolidamento dei Cantoni. Per garantire la sostenibilità finanziaria occorrerà tuttavia

continuare ad adottare misure in grado di contenere l'aumento delle uscite nel settore della sanità, come l'obiettivo di contenimento dei costi proposto dal Consiglio federale.⁴⁴ La necessità di consolidamento della Confederazione è invece relativamente esigua.

Anche partendo dal presupposto che la crisi pandemica possa nel lungo periodo influire negativamente sulla performance economica e sulle entrate pubbliche, nell'arco di trent'anni la quota d'incidenza della spesa pubblica crescerà al 35 per cento anziché al 34,5 per cento del PIL. Nel 2050 il tasso d'indebitamento salirebbe al 51 per cento anziché al 45 per cento del PIL. Ciò significa che le amministrazioni pubbliche dovrebbero consolidare ogni anno uno 0,3 per cento in più del PIL per stabilizzare il tasso d'indebitamento sul livello dell'anno di base 2019.

Oltre all'invecchiamento della società, a lungo termine la sfida probabilmente più grande per la Svizzera sono i cambiamenti climatici. Per questo motivo il presente rapporto sulle prospettive a lungo termine affronta per la prima volta in un capitolo dedicato le

44 Cfr. Brändle e Colombier (2020) e Brändle et al. (2018) per le relative analisi delle esperienze internazionali per la Svizzera.

ripercussioni dei cambiamenti climatici sulle finanze pubbliche. Rispetto alle ripercussioni dell'invecchiamento della popolazione, quelle dei cambiamenti climatici sono molto più incerte e quindi difficilmente quantificabili. L'analisi qualitativa contenuta nel presente rapporto mostra che i cambiamenti climatici incideranno sulle finanze pubbliche sia dal lato delle entrate, sia dal lato delle uscite. Le ripercussioni saranno nel complesso negative. Si prevede una diminuzione del gettito fiscale e un aumento delle uscite, che potrebbero limitare lo spazio di

manovra della politica fiscale. Alla luce del progredire dei cambiamenti climatici, queste considerazioni meritano un approfondimento.

In sintesi si può affermare che tanto più basso è il debito pubblico quanto più efficace può reagire Stato in caso di crisi. Un debito esiguo determina anche un più ampio margine di manovra per affrontare le sfide a lungo termine. È quindi importante garantire l'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche e rafforzare così la resilienza dell'economia svizzera.

Bibliografia

Amministrazione federale delle finanze, AFF (2008), *Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz*, Berna.

Bachner, G., Bednar-Friedl, B. (2019), «The effects of climate change impacts on public budgets and implications of fiscal counterbalancing instruments», in *Environmental Modeling and Assessment*, vol. 24, 2a ed., pagg. 121–142.

Bastin, J.-F, Clark, E., Elliott, T., Hart, S., van den Hoogen, J., Hordijk, I., Ma, H., Majumder, S., Manoli, G., Maschler, J., Mo, L., Routh, D., Yu, K., Zohner, C.M., Crowther, T.W. (2019), «Understanding climate change from a global analysis of city analogues», in *PloS one*, 14(7), e0224120, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0224120>.

Baur, M., Bruchez, P.-A., (2021), «Was bedeutet der Klimawandel fürs Bundesbudget?», in *Die Volkswirtschaft*, aprile 2021, pagg. 54–56.

Baur, M., Bruchez, P.-A., Nicol, S. (2021), «Climate Change and Long-term Fiscal Sustainability», in *OECD Journal on Budgeting*, 2/2021.

Best, R., Burke, P. J., Jotzo, F. (2020), «Carbon Pricing Efficacy: Cross-Country Evidence», in *Environmental and Resource Economics*, vol. 77, pagg. 69–94.

Brändle, T., Colombier, C. (2017), *Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2045*. Working Paper n. 21 dell'Amministrazione federale delle finanze, Berna.

Brändle, T., Colombier, C. (2020), «Budgetary targets as cost-containment measure in the Swiss healthcare system? Lessons from abroad», in *Health Policy*, vol. 124, 6a ed., pagg. 605–614.

Brändle, T., Colombier, C., Baur, M., Gaillard, S. (2018), *Zielvorgaben für das Wachstum der Gesundheitsausgaben, Ausgewählte Erfahrungen und Erkenntnisse für die Schweiz*, Working Paper n. 22 dell'Amministrazione federale delle finanze, Berna.

Burke, M., Hsiang, S. M. & Miguel, E. (2015), «Global non-linear effect of temperature on economic production», in *Nature*, vol. 527, pagg. 235–239.

Coalition of Finance Ministers for Climate Action (2021), Climate-Related Risks for Ministries of Finance: An Overview, a cura di Dunz, N., Power, S., World Bank, Washington DC.

Colombier, C. (2005). Die Staatsquote - ein schwierig zu interpretierender Indikator, Nota, Amministrazione federale delle finanze (AFF), Berna.

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

Colombier, C. (2014). Überlegungen zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz. Nota dell'Amministrazione federale delle finanze, Berna.

Commissione europea (2021), «The 2021 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2019-2070)», in European Economy, maggio 2021.

Confederazione Svizzera (2020), Piano finanziario di legislatura 2021–2023. Allegato al messaggio sul programma di legislatura 2019–2023 del 29 gennaio 2020, Berna.

Confederazione Svizzera (2021), Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Kostenträger im Gesundheitswesen, rapporto intermedio del Consiglio federale in adempimento del postulato 20.3135 della CSS-S del 21 aprile 2020, Berna.

Dipartimento federale delle finanze, DFF (2012), Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2012, Berna.

Dipartimento federale delle finanze, DFF (2016), Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016, Berna.

Financial Stability Board (2020), The Implications of Climate Change for Financial Stability, Financial Stability Board e Bank for International Settlements, Basilea.

Green, J.F. (2021), «Does carbon pricing reduce emissions? A review of ex-post analyses», in Environmental Research Letters, marzo 2021.

Infras et Ecologic (2009), Klimawandel: Welche Belastungen entstehen für die Tragfähigkeit der Öffentlichen Finanzen?

IPCC (2021), Climate Change 2021 – The Physical Science Basis. IPCC Secretariat, Ginevra.

KOF (2021), Prognose der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) für die Jahre 2021 und 2022. Studio condotto su incarico dell'Ufficio federale della sanità pubblica, autori: Anderes, M. e Sturm, J-E., Konjunkturforschungsstelle, Zurigo.

Network for Greening the Financial System (2019), A call for action – climate change as a source of financial risk, NGFS Secretariat e Banque de France.

Nordhaus, W. D. (2017), Evolution of Assessments of the Economics of Global Warming: Changes in the DICE Model, 1992–2017, NBER Working Paper 23319.

OCSE (2021), Assessing the Economic Impacts of Environmental Policies: Evidence from a Decade of OECD Research, OECD Publishing, Parigi.

Office for Budget Responsibility (2021), Fiscal Risks Report – July 2021, Londra.

Price Waterhouse Coopers (2021), Finanzielle Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die Schweizer Spitäler (Whitepaper 4.0).

Schlaffer-Bruchez, B. (2021), A brief survey of the literature on optimal public debt. Nota, Amministrazione federale delle finanze, Berna.

UFAS (2021), IV-Ergebnisse 2020 – Differenzen zwischen Budget und Abrechnung, rapporto annuale, Berna.

UST (2020), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2020–2050, Neuchâtel, maggio 2020.

Vöhringer, F., Vielle, M., Thurm, B., Knoke, W., Stocker, D., Frehner, A., Maire, S., Thalmann, Ph. (2017), Assessing the impacts of climate change for Switzerland –Final report, EPFL, Losanna.

Allegato

1. Calcolo della lacuna fiscale

La lacuna fiscale f per un obiettivo λ , un orizzonte di proiezione T e un inizio del consolidamento dopo p anni risulta dalla seguente formula:

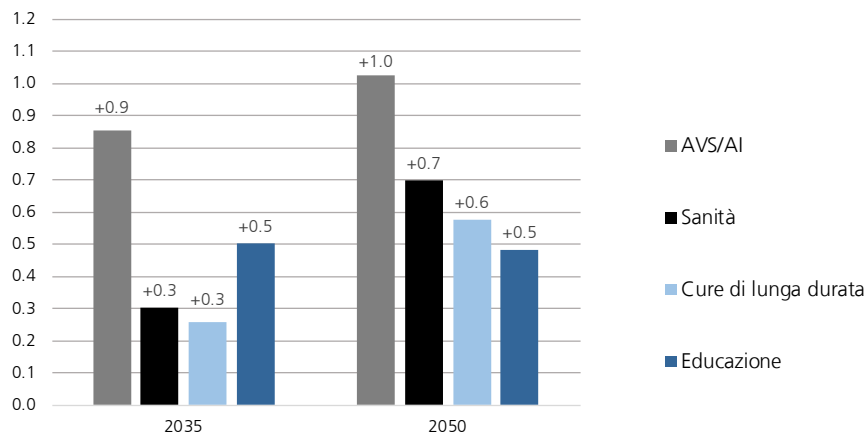
$$f_{\lambda,T} = \frac{B_p - \frac{\lambda}{\varphi_{T-p}} B_0 - \sum_{j=1}^{T-p} \left(\frac{PB_{j+p}}{\varphi_j} \right)}{\sum_{j=1}^{T-p} \left(\frac{Y_{j+p}}{\varphi_j} \right)}$$

B_0 è il debito nominale iniziale nel 2019, B_p il debito nominale al momento dell'inizio previsto per il consolidamento (p. es. il 2025 con $p=6$), Y_j il PIL annuale nominale. L'orizzonte di proiezione si estende dal 2019 al 2050 ($T=31$). 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. λ è il parametro del rapporto tra debito iniziale e debito auspicato. Se, per esempio, il tasso auspicato corrisponde al tasso d'indebitamento attuale, λ equivale al rapporto tra il PIL dell'anno fissato nell'obiettivo e il PIL dell'anno di base. Se il debito dovesse rimanere invariato in termini nominali, λ sarebbe uguale a 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+p} – le proiezioni di bilancio. La differenza $B_p - \frac{\lambda}{\varphi_{T-p}} B_0$ nell'equazione precedente corrisponde al debito all'inizio del consolidamento meno il debito auspicato scontato. Se il debito all'inizio del consolidamento supera il debito auspicato si ha un aumento della lacuna fiscale e viceversa.

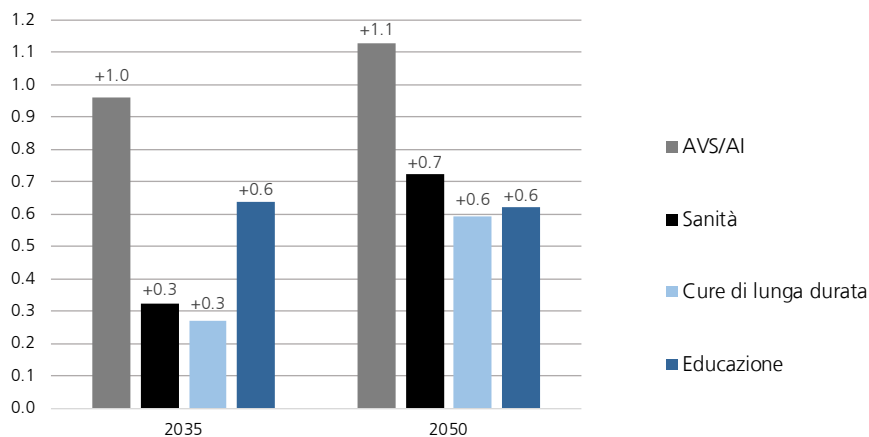
2. Grafici

Grafico A1: Aumento delle uscite legate all'evoluzione demografica nello scenario positivo (in percento del PIL)



Fonte: AFF, UFAS, UST

Grafico A2: Aumento delle uscite legate all'evoluzione demografica nello scenario negativo (in percento del PIL)



Fonte: AFF, UFAS, UST

