

03.047

Messaggio relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione

del 2 luglio 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sul programma di sgravio 2003, il disegno di legge federale sulle misure urgenti del programma di sgravio 2003, il disegno di legge federale sulle finanze della Confederazione, il disegno di decreto federale concernente la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2003–2006 nonché il disegno di decreto federale sul limite di spesa per l'infrastruttura della società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2003–2006.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2002 | P | 01.3678 | Crescita delle uscite nel piano finanziario 2003–2005
(N 5.12.01, Commissione delle finanze CN 01.048;
S 11.3.02) |
| 2000 | P | 00.3611 | Riduzione della quota delle uscite della Confederazione
(S 5.12.00, Commissione delle finanze CS 00.063) |
| 2000 | P | 00.3213 | Aliquota d'imposta – quota delle uscite della Confederazione
(N 20.6.00, Commissione speciale
CN 00.016; S 3.10.00) |
| 2000 | P | 99.3583 | Abbassamento a lungo termine della quota delle uscite della
Confederazione
(N 2.10.00, Gruppo dell'Unione democratica di Centro) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

2 luglio 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Con il decreto federale sul freno all'indebitamento, approvato in votazione il 2 dicembre 2001, Popolo e Cantoni si sono espressi a schiacciante maggioranza contro l'eventualità di finanziare i nuovi compiti istituzionali ordinari mediante l'indebitamento. Questa nuova regola è stata applicata per la prima volta nell'elaborazione del preventivo per l'anno in corso. Se al momento della sua approvazione da parte del Consiglio federale il 30 settembre 2002 il riequilibrio delle finanze federali sembrava ancora, almeno a breve scadenza, possibile, poche settimane dopo nubi sempre più fosche sono comparse all'orizzonte della politica finanziaria, spingendo a rielaborare ancora una volta il preventivo. All'inizio di quest'anno è diventato lampante che le proiezioni sulle entrate, già ritirate in ottobre, dovevano di nuovo essere aggiornate. La chiusura dei conti 2002 ha fatto registrare un'ulteriore diminuzione delle entrate pari a circa 4 miliardi, che secondo le più recenti stime dovrebbe ampiamente superare i 6 miliardi entro il 2006. Nelle finanze federali si è così aperta un'ampia falla nel finanziamento, in gran parte a carattere strutturale, che esige l'adozione di contromisure globali.

Il processo di risanamento era stato avviato già quando, nel novembre del 2002, il Consiglio federale aveva fatto il punto della situazione dal profilo politico-finanziario. Pur se è stato necessario adeguare più volte alle mutate condizioni quadro la strategia decisa in quell'occasione, gli obiettivi formulati allora permangono validi:

- l'elemento centrale è rappresentato dall'esigenza di una politica finanziaria credibile, orientata a un duraturo equilibrio di bilancio, conformemente alle esigenze del freno all'indebitamento;*
- al tempo stesso, lo Stato deve poter continuare ad adempiere i propri compiti e in particolare deve rimanere possibile fissare le priorità di politica delle spese;*
- occorre infine tenere conto anche della situazione economica, attualmente difficile: occorre in particolare rinunciare a interventi con effetti troppo bruschi.*

Il fulcro della strategia di risanamento è il programma di sgravio 2003. Rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002, esso permetterà di ottenere nel 2006 miglioramenti di circa 3,3 miliardi. Quasi l'85 per cento dei miglioramenti sarà conseguito attraverso misure incentrate sulle uscite, che si ripartiscono prioritariamente sui sei maggiori settori di compiti della Confederazione: previdenza sociale, trasporti, difesa nazionale, agricoltura, formazione e ricerca, relazioni con l'estero. Essi, unitamente al servizio del debito e alle quote di terzi alle entrate della Confederazione, assorbono il 90 per cento circa delle uscite. Di conseguenza, su questi stessi compiti deve ricadere anche l'onere principale delle misure di risanamento. Inoltre, viene proposto un grande numero di misure di sgravio puntuali che toccano l'intera gamma dei compiti della Confederazione. Tali misure sono il risultato di accurati piani di taglio delle spese. Tutti i dipartimenti e gli uffici sono stati costretti

a rivedere le loro priorità e in parte a rielaborare sostanzialmente i propri piani e programmi.

Il programma di sgravio 2003 ridimensionerà notevolmente l'aumento delle spese. Mentre con il piano finanziario del 30 settembre 2002 (con cifre aggiornate) la crescita media annua sarebbe ammontata al 3,8 per cento, con le misure di sgravio si ridurrà al 2,1 per cento. Se non si tiene conto dell'aumento dell'imposta sul valore aggiunto per l'assicurazione invalidità, un semplice conto d'ordine per le finanze federali, la crescita costituirà addirittura soltanto l'1,1 per cento e corrisponderà all'incirca all'inflazione prevista e in pratica all'effettiva stabilizzazione del bilancio.

Tuttavia, il programma di sgravio non consentirà probabilmente di raggiungere l'obiettivo dell'equilibrio duraturo. In una prospettiva attuale, per il 2006 è ancora da prevedere un saldo negativo di circa 2 miliardi. Considerate le difficoltà che sono sempre connesse alle prognosi sul lungo periodo e per non sovraccaricare il processo di risanamento, si rinuncia consapevolmente a colmare per il momento questa lacuna. Quando, nella prossima primavera, verrà presentato il piano finanziario per la legislatura 2005–2007, il Consiglio federale indicherà le misure reputate necessarie per sistemare del tutto le finanze federali.

Diversi interventi parlamentari, quali le mozioni Walker (02.3579) e Merz (02.3573), chiedono di operare risparmi più rigorosi che in pratica comporterebbero un raddoppio del programma di sgravio. Il Consiglio federale reputa però che tagli di questa entità non siano giustificabili dal profilo materiale e siano improponibili dal profilo politico. La pace sociale potrebbe esserne compromessa e si dovrebbero ridurre in misura eccessiva gli investimenti nel capitale umano e nelle infrastrutture. In caso di sparizione duratura di singole quote di entrate, saranno perciò chiaramente preponderanti misure su tale versante, anche perché, considerate le succitate premesse, ciò non comporterebbe un aumento, economicamente problematico, del carico fiscale. Occorrerebbe poi cercare possibilità di compensazione sul versante delle entrate anche nel caso in cui venissero respinti elementi essenziali del presente programma di sgravio.

La strategia di risanamento proposta nel presente messaggio considera, per finire, anche la difficile situazione congiunturale. La Confederazione segue un corso politico-finanziario chiaramente espansivo già dal 2001. Inclusi i deficit di finanziamento del Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) e dell'assicurazione contro la disoccupazione, nel corrente anno il disavanzo complessivo dovrebbe ammontare a circa 5,5 miliardi e si manterrà più o meno a questo livello nel 2004. Soltanto a partire dal 2005 la politica finanziaria della Confederazione ricomincerà a dare impulsi restrittivi. Si può però prevedere che a quel momento la ripresa economica si sarà consolidata e che la politica finanziaria continuerà così a rimanere anticiclica.

Questo modo di procedere conforme alla congiuntura si ottiene in particolare abbattendo in varie tappe ben definite il deficit strutturale, che nell'anno in corso raggiungerà un ammontare di circa 3 miliardi. Un'applicazione restrittiva delle disposizioni legali sul freno all'indebitamento renderebbe necessaria già nel preventivo

un'eliminazione completa delle lacune strutturali. Ma ciò sarebbe in netta contraddizione con la concezione di base del freno all'indebitamento, che esige esplicitamente di tenere conto della situazione economica. Si è perciò sempre partiti dal principio che esso possa essere introdotto unicamente in caso di bilancio strutturalmente equilibrato. Con la chiusura dei conti 2002 si è però evidenziato che, contrariamente all'ipotesi di partenza, permane un deficit strutturale elevato, addirittura in crescita se non saranno prese le adeguate contromisure.

L'attuazione di questa strategia di riduzione a tappe avviene attraverso uno scaglionamento nel tempo del programma di sgravio: per il 2004 viene preventivato un effetto anticipato di circa 800 milioni; l'obiettivo è una stabilizzazione reale delle uscite, per cui l'effetto sul versante delle uscite crescerà costantemente, passando da 1,8 miliardi (2005) a 2,8 miliardi (dal 2006). In tale maniera è possibile mantenere entro limiti ristretti gli effetti frenanti sulla crescita e sull'occupazione. Uno studio del BAK Basel Economics giunge al risultato che il programma di sgravio attenuerà la crescita del PIL fino al 2006 dello 0,1 per cento annuo e provoca un effetto negativo sull'occupazione pari a 8000 posti di lavoro in meno. Queste ripercussioni leggermente negative a breve termine sono controbilanciate dai vantaggi, che prevalgono: sarà garantito il margine di manovra dello Stato (oneri da interessi più bassi), i mercati dei capitali saranno sollecitati in misura minore dall'indebitamento pubblico e si eviterà di trasferire gli oneri sulle generazioni future.

Per attuare questa strategia di risanamento vengono sostanzialmente sottoposti, per approvazione, tre atti legislativi: il principale è la legge federale sul programma di sgravio 2003, che riunisce in un atto legislativo mantello che sottostà al referendum obbligatorio tutte le modifiche di legge necessarie e che contiene anche un mandato di risparmio destinato al Consiglio federale per tutte le misure che possono essere adottate senza modifiche legislative. In particolare nell'intento di conseguire l'auspicato effetto anticipato nel 2004, per quattro misure di sgravio si chiede l'applicazione della legislazione d'urgenza ai sensi dell'articolo 165 capoverso 1 della Costituzione federale. Le modifiche di legge necessarie a tale scopo vengono perciò sottoposte, per approvazione, anche nella legge federale sulle misure urgenti del programma di sgravio 2003. Per finire viene proposta una revisione, altrettanto urgente, della legge federale sulle finanze della Confederazione, che serve all'applicazione, adeguata alla congiuntura, del freno all'indebitamento e che dovrebbe consentire di aumentare temporaneamente, per un ammontare pari al deficit strutturale 2003, l'importo massimo di spesa previsto nella Costituzione, fissando nel contempo in maniera vincolante (con termine al 2007) il calendario per la riduzione del disavanzo. Nell'ultimo anno della prossima legislatura, il deficit strutturale dovrà essere quindi definitivamente eliminato.

Anche se con il solo programma di sgravio 2003 non sarà probabilmente possibile raggiungere questo obiettivo, esso fornisce comunque un contributo determinante che rappresenta una vera e propria inversione di tendenza nella politica delle spese.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Fondamento e prospettive

1.1.1 Situazione iniziale

Dopo un pluriennale periodo di disavanzo, verso la fine degli anni Novanta la situazione delle finanze federali era significativamente migliorata. Ciò era stato reso possibile tra l'altro dal programma di stabilizzazione 1998 attuato nell'ambito dell'obiettivo di bilancio 2001 e dalla congiuntura favorevole. Con la chiusura annuale positiva del 2000, ampiamente dovuta a fattori non ricorrenti, da ogni lato furono richieste forti riduzioni fiscali e spese supplementari. La situazione si è inoltre ulteriormente acuita nell'ultimo anno con una forte diminuzione delle entrate dovuta al crollo, impossibile da prevedere, delle borse e al debole andamento dell'economia.

Con un disavanzo di 3,3 miliardi nell'esercizio 2002 (escluso il ricavo dell'operazione di riscatto delle azioni di Swisscom) il massiccio peggioramento della situazione di bilancio è evidente. Esso si spiega in buona parte con crollo delle entrate delle imposte federali dirette e dell'imposta preventiva nonché delle tasse di bollo e dell'imposta sul valore aggiunto. Gli importi rimanenti di crediti previsti per le uscite e i ricavi addizionali di altre fonti di entrate non hanno potuto nemmeno lontanamente equilibrare le citate minori entrate. La chiusura dei conti 2002 ha palesato molto chiaramente che tra l'attuale livello delle uscite della Confederazione e le entrate su cui può contare durevolmente si spalanca un'enorme lacuna strutturale di finanziamento.

A causa degli stenti in cui si dibatte la congiuntura, della necessità di una sostanziale diminuzione e delle previsioni relative alle entrate rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 e di diverse richieste formulate nell'ambito politico nonché di decreti già adottati (obiettivo sociale della riduzione dei premi dell'assicurazione malattia, soppressione delle quote della Confederazione alle percentuali dell'imposta del valore aggiunto destinate all'AVS e all'AI, mantenimento dell'entrata in vigore del pacchetto fiscale per le famiglie ecc.) le prospettive di bilancio appaiono in una luce estremamente sfavorevole anche per i prossimi anni. Il divario tra entrate e uscite è divenuto talmente grande da non poter più essere colmato nell'ambito del normale processo di correzione del preventivo e del piano finanziario con i convenzionali mezzi di riduzione. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di sottoporre al Parlamento un vasto programma di sgravio con diversi decreti.

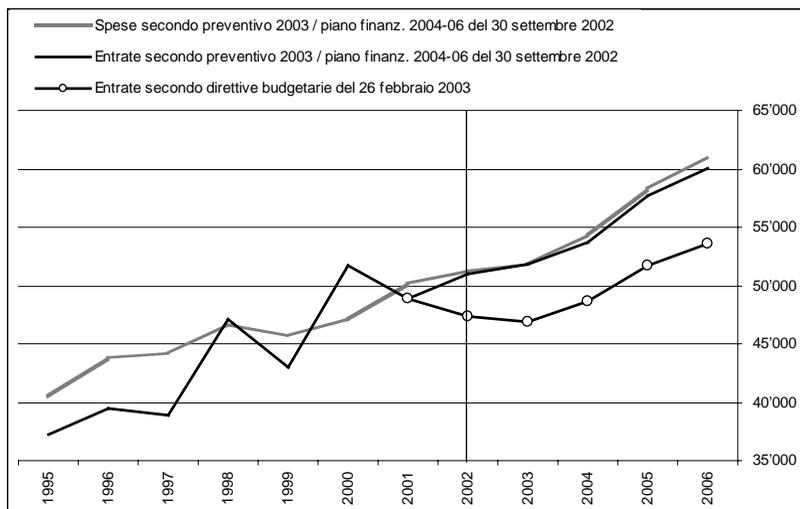
Tale programma tiene in particolare conto anche il freno all'indebitamento approvato da popolo e Cantoni a larga maggioranza il 2 dicembre 2001. Questo strumento consente di consolidare durevolmente gli sforzi di risanamento finora svolti e di attuare una politica finanziaria affidabile per la popolazione come per l'economia. Il freno all'indebitamento è stato applicato per la prima volta nell'ambito del preventivo 2003 ed esige che il bilancio federale si chiuda in equilibrio al termine di un ciclo congiunturale. Tale obiettivo non è fine a sé stesso. Una politica finanziaria sosteni-

bile deve anzi contribuire alla stabilità politica, alla crescita economica, all'impiego, al benessere e alla coesione sociale.

1.1.2 Prospettive per i prossimi anni

Lo sviluppo delle finanze federali in passato, le prospettive per i prossimi anni nonché la situazione all'inizio dell'anno in corso sono illustrati dal grafico sottostante.

Entrate/uscite (in mio.)



Riduzione del disavanzo

Il grafico mostra chiaramente la riduzione del disavanzo fino al 2001. Al riguardo occorre tener conto di tre fattori speciali relativi alle entrate: l'entrata in borsa di Swisscom, il passaggio a una nuova prassi contabile in materia d'imposta preventiva e l'anno d'eccezione del 2000. Nel 1998 l'entrata in borsa di Swisscom ha provocato entrate straordinarie per circa 2,8 miliardi di franchi e indotto un aumento delle entrate. Un anno dopo la nuova prassi contabile in materia d'imposta preventiva ha provocato alla fine dell'esercizio annuale una riduzione delle entrate della stessa entità inducendo una sostanziale ma unica deviazione verso il basso. Una deviazione ancora maggiore dallo sviluppo normale è costituito dalle alte entrate dell'anno 2000 causate segnatamente dagli sviluppi dei mercati finanziari (tasse di bollo, imposta preventiva).

A prescindere da tali influssi fino al 2001 siamo stati confrontati a una situazione di riduzione del disavanzo delle finanze federali. Il risultato contabile di tale anno era contraddistinto da due eventi particolari che si sono in buona parte compensati, vale a dire il rimborso dei mutui dell'assicurazione contro la disoccupazione e le uscite a favore dell'aviazione svizzera.

Situazione nel 2002

Il grafico mostra inoltre come erano proporzionalmente ridotti i problemi di politica finanziaria al momento dell'approvazione del preventivo 2003 e del piano finanziario 2004–2006 da parte del Consiglio federale: negli anni del piano finanziario entrate e uscite aumentavano in ugual misura (cfr. le curve superiori del grafico). Il maggior aumento delle entrate e delle uscite negli anni 2005 e 2006 era sostanzialmente indotto dall'introduzione della percentuale dell'imposta sul valore aggiunto destinata all'AI e dal trasferimento di tali entrate supplementari all'AI medesima.

Attuale necessità d'intervento

Il grafico rivela chiaramente la diminuzione delle entrate è cominciata negli anni 2002/2003. Se occorre aspettarsi una diminuzione delle entrate dopo l'eccezionale anno 2000 e tale fenomeno non può essere considerato straordinario, l'evoluzione economica non consente di spiegare appieno la rilevante diminuzione dell'ultimo anno. L'evoluzione dell'anno in corso, ancora una volta in leggera diminuzione fa sì che perfino con una grande ripresa economica le entrate non riuscirebbero ad avvicinarsi alle uscite. Le uscite del piano finanziario non sono più finanziate.

Valori economici di riferimento (in %)

		2003	2004	05–06
Crescita del PIL	reale	0,00	1,60	1,80
	nominale	1,70	2,40	3,30
Rincaro	Indice dei prezzi al consumo	0,70	0,70	1,50
	Deflatore del PIL	1,70	0,80	1,50
Tassi d'interesse	Obbligazioni della	0,40	1,50	2,75
	Confederazione a breve termine	2,50	3,00	3,50

1.1.3 Evoluzione delle entrate

A lungo termine occorre partire dal presupposto, confermato da numerose ricerche, che l'insieme delle entrate crescerà come l'economia nazionale. Appare pertanto sensato in materia di stima delle entrate, corrette degli effetti degli aumenti rispettivamente delle diminuzioni di imposte, di orientarsi a medio termine in base a un'elasticità pari a 1.

Tuttavia tale valore empirico non esclude che singole entrate possano, almeno a breve termine, evolvere diversamente dall'economia generale. Le deviazioni possono essere talmente importanti da influenzare in modo sostanziale l'andamento dell'insieme delle entrate. Tale può essere il caso in particolare allorquando, come lo scorso anno, la gran parte delle deviazioni va in una medesima direzione.

Le reazioni delle entrate delle persone giuridiche per quanto riguarda le imposte federali dirette sono sostanzialmente più forti di quanto ci si potrebbe aspettare vista la situazione economica generale. Il rallentamento del tasso di crescita del PIL si traduce per molte imprese non in un rallentamento dello sviluppo degli utili ma direttamente in perdite. Ai risultati negativi della gestione operativa si aggiungono innumerevoli ristrutturazioni nel cui ambito sono stati ammortati vecchi oneri. I riporti di

perdite sono compensati negli anni seguenti con gli utili, cosicché anche in caso di ripresa economica le entrate fiscali rimangono modeste.

Alla dinamica di rialzo dei mercati finanziari alla fine degli anni Novanta è seguita una dinamica di ribasso che ha avuto effetti sulle entrate dell'imposta preventiva e delle tasse di bollo. Anche per quanto riguarda queste due imposte, sussistono indicazioni secondo le quali un'inversione di tendenza sui mercati finanziari non comporterebbe un corrispondente aumento delle entrate; occorre pertanto ridurre duramente le pressioni.

Va pure presa in considerazione la cessazione dei rimborsi dei mutui dell'assicurazione contro la disoccupazione. Tali rimborsi negli ultimi tre anni hanno aumentato di oltre un miliardo all'anno l'insieme delle entrate. Tutti i mutui sono stati rimborsati alla fine dello scorso anno. In futuro i mutui all'assicurazione contro la disoccupazione e il loro rimborso non saranno più eseguiti tramite il conto finanziario. In altre parole non è più possibile contare su effetti di tale genere che occultano l'effettiva situazione di bilancio.

La seguente tabella riproduce l'evoluzione (ulteriormente e leggermente rallentata rispetto alle istruzioni in materia di budget dello scorso mese di febbraio) delle entrate attualmente prevedibile. Sono comparati il preventivo dell'11 dicembre 2002 rispettivamente il piano finanziario del 30 settembre 2002 con una stima attualizzata delle entrate del 23 giugno 2003 che tiene già conto della decisione delle Camere di aumentare la parte dell'imposta sul valore aggiunto per l'AI dello 0,8 per cento (invece dell'1%). Sono pure considerate le maggiori entrate provenienti dal programma di sgravio.

Evoluzione delle entrate 2002–2006 (in mia)

	C 02	P 03	PF 04	PF 05	PF 06	∅ Δ 02–06
P 03 dell'11 dicembre 2002 / PF 04–06 del 30 settembre 2002	47,4	50,9	53,7	57,7	60,0	4,2%
Stima delle entrate del 23 giugno 2003:						
Imposta federale diretta		-0,8	-2,8	-3,7	-3,5	
Imposta preventiva		-1,7	-1,3	-1,2	-1,4	
Imposta sul valore aggiunto (compresa riduzione AI dall'1% allo 0,8%)		-0,3	-0,8	-1,4	-1,5	
Tasse di bollo		-0,8	-0,6	-0,5	-0,5	
Altro		-0,1		+0,3	+0,2	
Stima attualizzata delle entrate	47,4	47,2	48,2	51,2	53,3	3,0%
Differenza		-3,7	-5,5	-6,5	-6,7	

Come si può desumere dalla tabella, le entrate aumenteranno tra il 2002 e il 2006 di circa il 2,8 per cento all'anno. Corretti i grandi cambiamenti discrezionali (cessazione dei rimborsi dei mutui dell'assicurazione contro la disoccupazione, diminuito profitto fiscale causato dalla riforma dell'imposizione delle famiglie, maggiore distribuzione di utili della BNS a partire del 2003, aumento dell'imposta sul valore aggiunto e della TTPCP) resta una crescita del 2,8 per cento. Questo valore va raffrontato a una prevedibile crescita media del prodotto interno lordo del 2,7 per cento. In altre parole le stime relative alle entrate in questo scenario economico possono essere considerate plausibili: l'elasticità delle entrate ammonta a 1,0 e corrisponde alla regola confermata a lungo termine.

1.1.4

Evoluzione delle uscite

Le indicazioni per le uscite nei piani finanziari sono valide al momento della redazione del piano. Sono poi modificate ad ogni decisione del Consiglio federale e delle Camere federali. Una costante tenuta a giorno e una pubblicazione di cifre attualizzate è impossibile. Inoltre una discussione è di fatto resa impossibile poiché non si può garantire che i decisori dispongano costantemente delle nuove informazioni. È invece sensato e necessario un aggiornamento annuale nell'ambito di una sperimentata e ininterrotta pianificazione finanziaria (secondo l'art. 23 LFC).

La tabella seguente paragona il piano finanziario del 30 settembre 2002 a una stima attualizzata delle uscite fondata sulle istruzioni per il budget del 26 febbraio 2003¹. Tra le uscite vanno segnatamente prese in considerazione la diminuzione delle quote di terzi alle entrate della Confederazione (a causa della revisione delle prognosi delle entrate) nonché il venir meno dei mutui alle centrali idroelettriche a causa del rifiuto della legge sul mercato dell'energia elettrica nell'autunno 2002. Vanno inoltre considerati gli effetti della decisione del Consiglio degli Stati relativa alla riduzione dei premi in materia d'assicurazione malattia nonché la decisione delle Camere di aumentare allo 0,8 per cento (invece che all'1%) la quota dell'imposta sul valore aggiunto destinata all'AI, ciò che ha pure provocato una riduzione delle quote di terzi alle entrate della Confederazione.

Evoluzione delle uscite 2002–2006 (in mia)

	C 02	P 03	PF 04	PF 05	PF 06	∅ Δ 02–06
P 03 dell'11 dicembre 2002/ PF 04–06 del 30 settembre 2002	50,7	51,1	54,2	58,3	61,0	4,7%
Istruzioni per il budget del 26 febbraio 2003 (corrette):						
Quote di terzi alle entrate della Confederazione		–0,5	–1,1	–1,8	–2,0	
Mutui per investimenti non ammortizzabili			–0,1	–0,1	–0,1	
Obiettivo sociale dell'assicurazione malattia			–0,2	–0,2	–0,1	
Stima attualizzata delle uscite	50,7	50,6	52,8	56,2	58,8	3,8%

Come illustrato dal Consiglio federale nel rapporto al piano finanziario 2004–2006, non è possibile giustificare a lungo termine un aumento delle uscite del 4,7 rispettivamente del 3,8 per cento, chiaramente superiore all'evoluzione del PIL. Non bisogna però farsi ingannare da tali cifre. Non sono in nessun modo espressione di uno sfrenato processo di ampliamento dello Stato. Ne sono sostanzialmente responsabili cinque fattori: l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto per l'AI; il previsto aumento dell'aliquota della TTPCP nel 2005 che aumenta automaticamente anche le spese; il forte aumento nel settore della previdenza sociale soprattutto dovuto a fattori demografici e le priorità politiche stabilite dal Consiglio federale nei settori della

¹ Un riferimento ai dati del piano di legislatura 2005–2007 non è possibile in quanto l'elaborazione politica da parte del Consiglio federale è ancora in corso. Le cifre aggiornate del piano finanziario dello scorso anno possono comunque sempre essere considerate valide.

formazione e della ricerca da un lato e dell'aiuto allo sviluppo dall'altro lato. Il rimanente bilancio federale aumenta, nella presente pianificazione, dello 0,8 per cento all'anno, ciò che si situa sotto al rincaro previsto. Già durante la correzione del piano finanziario l'estate scorsa sono state applicate direttive restrittive (v. anche n. 1.2.1).

1.1.5 Evoluzione dei risultati

La suesposta evoluzione delle entrate e delle uscite trova espressione nei risultati del conto finanziario:

Risultati del conto finanziario 2002–2006 (in mia)

	C 02	S 03	PF 04	PF 05	PF 06	∅ Δ 02–06
Stima attualizzata delle entrate	47,4	47,2	48,2	51,2	53,3	3,0%
Stima attualizzata delle uscite	50,7	50,6	52,8	56,2	58,8	3,8%
Saldo	-3,3	-3,4	-4,6	-5,0	-5,5	

Per quanto riguarda il 2006 sussiste dunque un disavanzo di 5,5 miliardi circa. Secondo le decisioni delle Camere federali su oggetti pendenti, segnatamente la riforma della LAMal, il fabbisogno operativo può però ancora aumentare considerevolmente.

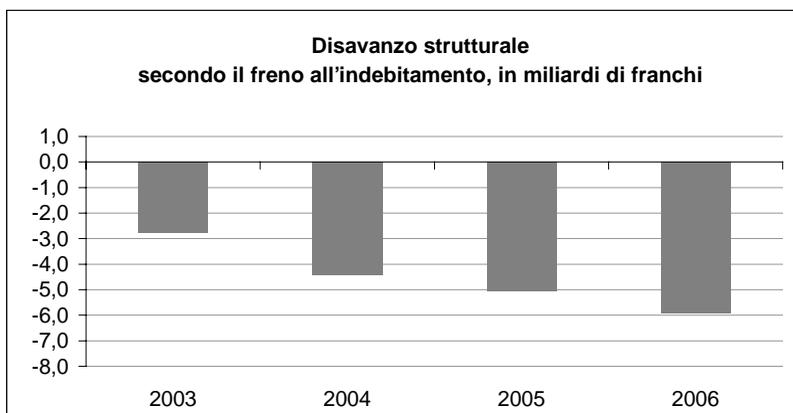
1.1.6 Disavanzi strutturali

Il freno all'indebitamento permette disavanzi congiunturali. Ma richiede che i disavanzi strutturali siano abbattuti nell'anno di preventivo. Per una politica finanziaria compatibile con la congiuntura e nel contempo orientata verso un equilibrio durevole, è assolutamente necessario conoscere a quanto ammonta la parte di disavanzo che non può essere spiegata con le oscillazioni congiunturali.

In occasione della prima applicazione del freno all'indebitamento si è partiti dal presupposto che il bilancio della Confederazione avrebbe potuto ritrovare un equilibrio strutturale con il preventivo 2003. In seguito è apparso chiaro che questa previsione non si sarebbe realizzata. L'alto livello delle entrate durante gli anni del boom alla fine degli anni Novanta si è rivelato transitorio. Le entrate risultanti dall'imposta preventiva e dalle tasse di bollo nonché i ricavi delle imposte federali dirette delle persone giuridiche sono fortemente aumentati a causa della straordinaria evoluzione della borsa e degli utili delle imprese. In seguito si è capito che tale evoluzione doveva essere ricondotta in gran parte a fattori speciali. L'enorme aumento dei corsi delle borse si è rivelato più o meno dovuto a una bolla speculativa. I grandi profitti erano in parte anche il risultato dello scioglimento di riserve latenti dovuto al passaggio a nuovi standard contabili. In futuro non ci si può aspettare che si riproduca un tale fenomeno. Per quanto riguarda l'imposta preventiva, l'estensione delle convenzioni di doppia imposizione a un numero sempre maggiore di Paesi si traduce tendenzialmente in una diminuzione delle entrate. Per quanto concerne le tasse di bollo, la base fiscale si assottiglia per ragioni di concorrenza. Inoltre il record di profitti dell'anno 2000 ha mitigato la disciplina delle spese.

Per scomporre il disavanzo effettivo nelle sue componenti vi sono più metodi. Un gruppo di metodi accerta il disavanzo strutturale, mentre il disavanzo effettivo è corretto di una componente congiunturale². L'OCSE e l'Unione europea utilizzano questo metodo. Anche la nozione di freno all'indebitamento appartiene a questa categoria di modelli. Altri principi calcolano il disavanzo strutturale accertando la quota strutturale delle entrate basandosi su supposizioni relative alla quota delle entrate³ a lungo termine e alla crescita economica. Questo metodo è tra l'altro applicato dal FMI. Infine sussiste pure la possibilità di combinare questi metodi.

Il divario delle stime del disavanzo strutturale può essere relativamente elevato a seconda del metodo scelto. Nel 2003 varia da circa 2,4 a 3,4 miliardi. Secondo il freno all'indebitamento il disavanzo strutturale, con 2,8 miliardi, si situa nella media delle stime disponibili.



Il grafico di cui sopra illustra come si presenterebbe l'evoluzione del disavanzo strutturale secondo il freno all'indebitamento senza contromisure a livello di uscite. I calcoli sono basati sulle entrate e uscite «ordinarie» del conto finanziario nel senso del freno all'indebitamento. Per l'anno 2003 sono utilizzate le stime del risultato contabile del 2003 (stato giugno 2003). Per i calcoli degli anni 2004–2007 sono stati considerati i valori aggiornati del piano finanziario (incluse le misure sul fronte delle entrate previste dal programma di sgravio 2003). Senza le misure a livello di uscite (mantenimento delle parti federali alle percentuali IVA a favore di AVS e AI e misure sul fronte delle uscite del programma di sgravio 2003), il disavanzo strutturale nell'anno di preventivo 2004 aumenterebbe a 4,3 miliardi e continuerebbe a crescere negli anni del piano finanziario.

Alla luce dell'attuale situazione economica, una soppressione dei disavanzi strutturali in un solo colpo sarebbe altamente problematica sotto il profilo della politica congiunturale. Un elemento centrale della strategia di risanamento consiste nell'eli-

- 2 Per accertare la componente congiunturale sono possibili diversi metodi. La nozione del freno all'indebitamento utilizza il lisciaggio (filtro di Hodrick-Prescott). Principi alternativi tentano di determinare la crescita a medio termine mediante una funzione di potenziale.
- 3 Entrate in percentuale del prodotto interno lordo.

minazione del disavanzo strutturale non in un solo momento ma nel corso di diversi anni. Per tale ragione, nella legge sulle finanze della Confederazione va inserita una disposizione che consenta tale eliminazione e nel contempo stabilisca modalità d'eliminazione vincolanti (v. n. 1.2.4).

1.2 Obiettivi e concezione delle misure di sgravio 2003

1.2.1 Attuazione del freno all'indebitamento

Con il messaggio approvato dal Consiglio federale il 30 settembre 2002 concernente il preventivo 2003 nonché il rapporto relativo al piano finanziario approvato lo stesso giorno, la politica finanziaria della Confederazione è definitivamente entrata nell'era del freno all'indebitamento. Fin dall'inizio ciò obbliga a azioni decise e soprattutto rapide. Già durante l'elaborazione del preventivo si è rivelato necessario procedere a decurtazioni per circa 900 milioni, di cui i due terzi sul piano delle uscite. Nuove stime delle entrate nell'ottobre 2002 hanno inoltre indotto il Consiglio federale a proporre al Parlamento ulteriori decurtazioni di un importo di 320 milioni. In tal modo è infine stato possibile approvare un preventivo contenente le disposizioni del freno all'indebitamento.

Il Consiglio federale ha deciso di procedere a importanti correzioni anche nell'ambito dell'elaborazione del piano finanziario 2004–2006. Pertanto il piano finanziario si scosta dalle modalità previste unicamente per il budget contenente il freno all'indebitamento: nell'ultimo anno del periodo del piano finanziario, le uscite ammontano a un importo che supera di 1,3 miliardi il tetto stabilito. Ciò è in gran parte una conseguenza della soppressione della parte federale alle quote dell'imposta sul valore aggiunto per l'AVS e l'AI decisa dal Consiglio nazionale contro la volontà del Consiglio federale. Già in occasione dell'approvazione del piano finanziario, il Consiglio federale aveva nondimeno annunciato che nell'autunno 2002 avrebbe fatto il punto della situazione della politica finanziaria. Nel contempo aveva sottolineato che in ogni caso il mantenimento della parte federale alle quote dell'imposta sul valore aggiunto per le opere sociali avrebbe fatto parte di un eventuale piano di risanamento.

La garanzia di tali quote è e rimane uno dei pilastri della politica finanziaria del Consiglio federale. L'aumento dei costi dell'AVS e dell'AI, tra l'altro dovuto a fattori demografici, è talmente dinamico che la Confederazione può assumere i suoi obblighi finanziari nei confronti di tali istituzioni di previdenza solamente se può partecipare alle previste entrate dell'imposta sul valore aggiunto previste per tali istituzioni. Il Consiglio federale rifiuta di farsi carico del prezzo della soppressione di tale partecipazione, che si tradurrebbe nella necessità, in aumento nei prossimi anni, di ulteriori decurtazioni in altri settori. Esso chiede pertanto nel presente messaggio che, in caso di soppressione vengano ridotti in modo adeguato i contributi della Confederazione all'AVS/AI (cfr. n. 2.1.6.4).

1.2.2

Strategia di risanamento

La strategia di risanamento proposta nel presente messaggio è il risultato di un intenso processo decisionale, protrattosi più di sei mesi, che ha ricercato un equilibrio tra diversi obiettivi parzialmente in opposizione gli uni rispetto agli altri. Il punto di partenza era costituito dallo sforzo verso una politica finanziaria credibile e orientata a un durevole equilibrio di bilancio. Una tale politica è da un lato un importante fattore per una crescita economica sostenibile e d'altro lato un elemento centrale della solidarietà con le generazioni future. Nel contempo occorre prestare attenzione alle attuali difficoltà della situazione economica e rinunciare a tagli brutali per adottare una politica di sgravio graduale. Infine il Consiglio federale persegue costantemente l'obiettivo di non pregiudicare l'esecuzione dei compiti dello Stato e in particolare di consentire anche in futuro la possibilità di stabilire priorità per le spese, ad esempio in materia di istruzione e ricerca nonché di previdenza sociale.

La prima misura in questo ordine di idee è stata adottata dal Consiglio federale nel novembre 2002 quando ha analizzato la situazione finanziaria. Decise allora di presentare un pacchetto di sgravio di 1,6 miliardi principalmente incentrato sulle uscite. 1,1 miliardi erano concepiti come quota di risanamento, circa 0,5 miliardi erano previsti per creare un margine di manovra per compiti nuovi e prioritari. Tale pacchetto era destinato dal profilo contenutistico e temporale al programma di legislatura e avrebbe dovuto essere sottoposto al Parlamento nella primavera 2004.

All'inizio dell'anno le nuove stime delle entrate considerevolmente inferiori a quanto fino allora previsto hanno reso obsoleto tale programma. Già alla fine gennaio il Consiglio federale ha presentato il profilo di una strategia di risanamento a tre livelli il cui nucleo era costituito da un programma di sgravio aumentato a circa 2 miliardi la cui applicazione era fortemente accelerata. Il secondo livello consisteva nel rinvio della riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia, ciò che avrebbe sgravato il bilancio federale di circa 1,1 miliardi all'anno. Infine il Consiglio federale ha preso in considerazione la possibilità di futuri aumenti delle imposte intesi a compensare le entrate incerte o eventuali nuove decisioni in materia di uscite.

A causa di nuovi sviluppi, come la decisione presa dalla Commissione del Consiglio nazionale di non entrare nel merito circa il rinvio della riforma dell'imposizione fiscale delle famiglie, il Consiglio federale ha deciso alla metà di marzo di procedere a un nuovo adeguamento della strategia di risanamento. Si è adoperato dapprima per ottenere un miglioramento dell'importo di circa 3,5 miliardi e ha in seguito deciso di elaborare un pacchetto supplementare di risparmi per 1,5 miliardi; parallelamente a ciò ha tenuto presente la possibilità di esaminare un'alternativa relativa alle entrate. Da un lato prendeva in considerazione la possibilità di un aumento dell'imposta sul valore aggiunto di 0,5 punti percentuali, d'altro lato l'introduzione di un'imposta federale sulle successioni. A causa della reazione dei Cantoni, compatti nel respingere un'imposta di successione a livello federale, e delle diffuse e comprensibili riserve nei confronti di un aumento dell'imposta sul valore aggiunto che in futuro dovrebbe essere riservata in particolare al finanziamento dei costi supplementari dell'AVS e dell'AI provocati da fattori demografici, il Consiglio federale ha deciso alla fine aprile di abbandonare tale alternativa e di realizzare l'obiettivo di sgravio di 3,5 miliardi sostanzialmente mediante misure relative alle uscite. La via era pertanto libera

per combinare nel presente programma di sgravio 2003 le misure decise in precedenza per circa 2 miliardi e il pacchetto supplementare di risparmi.

Con il presente programma è possibile ottenere rispetto alle stime attualizzate i miglioramenti illustrati nella seguente tabella. È al riguardo degno di nota che l'aumento delle uscite diminuisce al 2,1 per cento all'anno in media. Senza l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AI, tale aumento ammonta all'1,1 per cento. Ciò corrisponde circa all'inflazione prevista e si situa chiaramente al di sotto del previsto tasso di crescita dell'economia.

Effetti del programma di sgravio 2003 (in mia)

	C 02	P 03	PF 04	PF 05	PF 06	∅ Δ 02-06
Stima attualizzata delle entrate	47,4	47,2	48,2	51,2	53,3	3,0%
Stima attualizzata delle uscite	50,7	50,6	52,8	56,2	58,8	3,8%
Minori uscite secondo il programma di sgravio 03			-0,8	-1,8	-2,8	
Mantenimento della parte federale all'imposta sul valore aggiunto per l'AVS/AI o riduzione dei contributi federali			-0,4	-0,7	-0,8	
Rimanente decurtazione necessaria per una reale stabilizzazione del bilancio nel preventivo 04			-0,2			
Nuove uscite	50,7	50,6	51,4	53,7	55,2	2,1%
Nuovo saldo	-3,3	-3,4	-3,2	-2,5	-1,9	

1.2.3 Principi materiali del programma di sgravio 2003

Il programma di sgravio 2003 si basa su una serie di principi materiali e procedurali in gran parte già stabiliti dal Consiglio federale nel novembre 2002 e che hanno mantenuto la loro validità fino a oggi, al pari degli obiettivi citati al numero 1.2.2.

Maggiore importanza delle misure relative alle uscite

Visto che le uscite continuano ad aumentare in misura considerevole e più rapidamente della crescita economica, il bilancio va sgravato soprattutto per mezzo di misure di risparmio. A titolo di complemento e nell'intento di rispettare un equilibrio politico sono adottate anche misure relative alle entrate; esse costituiscono un settimo (circa 500 mio.) del programma.

Mantenimento della parte federale alle percentuali dell'IVA per l'AVS/AI

Un pilastro della strategia di risanamento è la partecipazione della Confederazione alle entrate dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS e dell'AI. Nel caso di una soppressione della parte federale il Consiglio federale, propone pertanto una riduzione dei contributi federali all'AVS/AI pari all'importo dell'imposta sul valore aggiunto perduto. Il programma di sgravio 2003 sarebbe in tal modo aumentato di quasi 800 milioni a circa 4,1 miliardi.

Misure di sgravio che coprono l'insieme dei settori

A un programma di sgravio di tali dimensioni devono contribuire tutti i settori di compiti. Tra questi figurano segnatamente (secondo il loro peso finanziario): la previdenza sociale, il traffico, la difesa nazionale, l'agricoltura, la formazione/ricerca e le relazioni con l'estero. Insieme al settore finanze e imposte, che non può essere manovrato (interessi passivi, parti di terzi alle entrate federali), costituiscono circa il 90 per cento delle uscite totali. Il peso delle misure di risparmio deve pertanto essere applicato in questo ambito. Inoltre, trasversalmente al rimanente spettro dei compiti della Confederazione, sono proposte un gran numero di riduzioni puntuali. Sono il risultato di una minuziosa pianificazione dei compiti cui è possibile rinunciare, che è stata diretta dai Dipartimenti. L'equilibrio del programma di sgravio è dimostrato anche dal fatto che esso comprende circa 70 singole misure.

Nessun trasferimento degli oneri ai Cantoni

Se i Cantoni nell'ambito del programma di stabilizzazione 1998 avevano dovuto fornire un contributo sostanziale al risparmio, il programma di sgravio 2003 si fonda sul principio di rinunciare nella misura del possibile a un mero trasferimento degli oneri. È tuttavia inevitabile che siano adottate anche misure dalle quali i Cantoni sono toccati direttamente o indirettamente. La concretizzazione delle misure di sgravio decise dal Consiglio federale che riguardano i Cantoni è pertanto stata effettuata in stretta collaborazione con un gruppo d'accompagnamento designato dalla presidente della Conferenza e dai direttori di dipartimenti delle finanze (vedi n. 3.1.2). In tale ambito è stato concordato di fare il possibile affinché i Cantoni abbiano la libertà di scegliere, in caso di tagli, se sgravare ugualmente il loro bilancio o almeno di non dover assumere la lacuna di finanziamento risultante dalla decurtazione dei contributi federali.

Nessuna correzione complessa del sistema

Un programma di sgravio si presta poco a correzioni essenziali del sistema ad esempio nel settore delle assicurazioni sociali. A causa dei tempi estremamente ristretti e del fatto che praticamente tutti i settori di intervento statale sono toccati, le proposte di risparmio devono limitarsi a correzioni relativamente semplici ma se possibile importanti dal profilo finanziario. Le profonde riforme politiche e dei settori d'attività necessitano lunghi tempi di preparazione nonché un'ampia e approfondita discussione politica. Si rinuncia pertanto a tali riforme nell'ambito del presente programma di sgravio.

Costituzione del pacchetto

Per facilitare la ricerca del consenso, il programma di sgravio è concepito come un pacchetto. Questo principio ha già dato buoni risultati in occasione del programma di stabilizzazione 1998. Come allora, l'insieme delle misure di sgravio sono riunite in un atto, la legge federale sul programma di sgravio 2003. Il presente disegno di legge, sottoposto al referendum obbligatorio, riunisce sotto un solo titolo la modifica di disposizioni legislative di rango equivalente ma relative a settori di compiti diversi. Contiene inoltre un incarico di risparmio destinato al Consiglio federale per tutte le misure che possono essere adottate senza modifiche legislative. Non fanno parte del disegno le misure relative alle entrate che non necessitano modifiche legislative o che sono già state approvate dal Parlamento (tassa sul tabacco).

Entrata in vigore scaglionata

L'entrata in vigore del presente atto è di regola prevista per il 1° gennaio 2005. Le misure di sgravio dovrebbero avere già nel 2004 un effetto anticipato dell'ordine di 800 milioni. Questo obiettivo indispensabile alla stabilizzazione del bilancio nel 2004 può essere raggiunta solamente se quattro misure, vale a dire la soppressione del contributo «*flexa*» dalla Confederazione all'AVS (vedi n. 2.1.6.2), le misure nel settore dell'asilo e dei rifugiati (vedi n. 2.1.6.7) nonché le misure nel settore protezione fonica e i provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico (vedi n. 2.1.7.4), possono entrare in vigore già il 1° gennaio 2004 sulla base dell'articolo 165 capoverso 1 Cost. Il Consiglio federale sottopone pertanto anche una legge federale sulle misure urgenti del programma di sgravio 2003.

1.2.4 Utilizzazione del freno all'indebitamento adeguato alla congiuntura

Come dettagliatamente illustrato nel numero 1.1.6, l'introduzione del freno all'indebitamento non avviene contrariamente all'ipotesi originaria sulla base di un bilancio strutturalmente equilibrato. Un'applicazione restrittiva delle disposizioni sul freno all'indebitamento renderebbe necessaria già nel preventivo 2004 un'eliminazione immediata e completa delle lacune strutturali. Le correzioni necessarie a tal fine sarebbero estremamente problematiche vista l'attuale situazione economica e le incerte prospettive di politica congiunturale e dovrebbero pertanto essere evitate. Oscillazioni congiunturali troppo forti producono effetti redistributivi sfavorevoli e si ripercuotono negativamente sulla crescita dell'economia a lungo termine. Tali conoscenze hanno trovato espressione anche nella Costituzione federale. L'articolo 100 Cost. obbliga la Confederazione, i Cantoni e i Comuni a tener presente la situazione congiunturale per la loro politica delle entrate e delle uscite e le disposizioni relative al freno all'indebitamento di cui all'articolo 126 Cost. esigono che l'importo massimo delle uscite totali da stanziare nel preventivo dipende dalle entrate totali stimate tenuto conto della situazione economica.

L'aumento, motivato da considerazioni di politica congiunturale, dell'importo massimo delle uscite secondo l'articolo 24c della legge federale sulle finanze della Confederazione presuppone una pesante recessione, ciò che attualmente non è il caso. Il Consiglio federale propone dunque di tener conto in altro modo del mandato costituzionale che gli impone un'applicazione adeguata alla congiuntura del freno all'indebitamento. Di centrale importanza, accanto all'attuazione scaglionata nel tempo del programma di sgravio, è la revisione parziale della legge federale sulle finanze della Confederazione, che dovrebbe ammettere il disavanzo strutturale di circa 2,8 miliardi esistente al momento del passaggio al freno all'indebitamento e dovrebbe eliminare in quattro tappe, stabilite in modo vincolante, i disavanzi strutturali 2004–2007. Conformemente al freno all'indebitamento, nel 2004 l'importo massimo delle uscite deve essere aumentato in corrispondenza dell'entità del disavanzo strutturale rimanente (3 mia) dopo il programma di sgravio 2003 e il mantenimento della parte federale alle percentuali IVA a favore di AVS/AI. L'aumento dell'importo massimo sarà ridotto di un miliardo all'anno per gli anni 2005–2007. In base a questo piano di eliminazione del disavanzo, si potrebbero ad esempio tollerare un sorpasso dell'importo massimo consentito secondo il freno all'indebitamento pari, per il 2003,

all'entità del disavanzo strutturale effettivo secondo il Conto di stato di 3,0 miliardi per il 2004, 2,0 miliardi per il 2005 e di 1,0 miliardi per il 2006. Con il preventivo 2007, l'ultimo della nuova legislatura, deve essere raggiunto l'obiettivo della completa eliminazione del disavanzo strutturale (cfr. n. 2.2). Tuttavia, con tutta probabilità, oltre al programma di sgravio 2003 e al mantenimento della parte federale delle percentuali IVA a favore di AVS/AI saranno necessarie ulteriori misure di sgravio (cfr. n. 1.3).

Con questo modo di procedere è garantito il rispetto della norma che impone di «tenere conto della situazione economica». Invece se il Consiglio federale e il Parlamento fossero costretti a eliminare subito e completamente l'eccedenza strutturale formatasi negli anni precedenti, la concezione di base del freno all'indebitamento verrebbe disattesa, con la conseguenza che gli stabilizzatori automatici sarebbero neutralizzati o trasformati nel loro contrario, la politica finanziaria della Confederazione diverrebbe prociclica e la ripresa economica sarebbe messa in pericolo.

Dopo l'attuazione delle misure descritte nei numeri 1.2.1–1.2.4 la situazione sarebbe la seguente:

Necessità di correzioni (in mia)

	C 02	S 03	P 04	PF 05	PF 06
Saldo dopo attuazione del programma di sgravio 03	-3,3	-3,4	-3,2	-2,5	-1,9
Mantenimento della parte federale alle percentuali IVA a favore di AVS/AI					
Fattore congiunturale	1,000	1,012	1,005	0,998	0,993
Disavanzo ammissibile (-) o eccedenza necessaria (+) secondo il freno all'indebitamento		-0,6	-0,3	+0,1	+0,4
Disavanzo strutturale secondo freno all'indebitamento	-3,3	-2,8	-2,9	-2,6	-2,3
Sorpasso ammissibile dell'importo massimo secondo la proposta di revisione parziale della LFC			3,0	2,0	1,0
Rimanente necessità di correzione (- = necessità di ulteriori sgravi)				-0,6	-1,3

Il fattore congiunturale (fattore k) utilizzato nella tabella qui sopra – determinante per il calcolo del disavanzo congiunturale ammissibile e dell'eccedenza congiunturale richiesta – è stato calcolato mediante un filtro di Hodrick-Prescott leggermente modificato. Nel preventivo 2003 è stato ancora utilizzato il più volte criticato filtro di Hodrick-Prescott «classico»; i disavanzi congiunturali che rende possibili sarebbero troppo esigui. Inoltre non terrebbe sufficientemente conto delle difficoltà economiche osservate. L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) ha nel frattempo esaminato possibilità alternative per il calcolo del fattore congiunturale. Tra i modelli considerati, la scelta è caduta su una versione modificata del filtro di Hodrick-Prescott. Questa modifica ha comportato il raddoppiamento della sensibilità del fattore k. Con tale filtro, ad esempio, una correzione verso il basso di un punto percentuale delle previsioni di crescita del PIL per l'anno di preventivo, produce un aumento del fattore k dell'0,8 per cento. Con il filtro «classico» di Hodrick-Prescott,

invece, l'aumento del fattore k alle stesse condizioni era dello 0,4 per cento (cfr. allegato 1). Neanche con questo nuovo metodo per il calcolo del fattore k il problema di fondo è risolto, vale a dire che considerate le attuali prospettive sul fronte delle entrate le uscite non sono più finanziabili. Occorre inoltre ricordare che la maggiore sensibilità nei confronti delle oscillazioni economiche ottenuta con il nuovo filtro richiede anche maggiori eccedenze in periodi di ripresa economica.

1.3 Ulteriori sgravi

Le misure di sgravio presentate nel presente messaggio non sono sufficienti dal punto di vista odierno a riportare le finanze federali in equilibrio. Il rimanente bisogno di correzione di circa 1,3 miliardi nel 2006 aumenterà di nuovo nel 2007 soprattutto perché da quell'anno l'importo massimo delle uscite secondo il freno all'indebitamento non dovrebbe più essere superato. Considerate le difficoltà che comportano le prognosi su diversi anni e il fatto che le richieste di Dipartimenti e uffici per il piano di legislatura 2005–2007 non sono ancora state sufficientemente analizzate e consolidate, il Consiglio federale non propone ulteriori misure.

Se singoli elementi di entrata dovessero venir meno, ulteriori misure di risanamento sarebbero inevitabili. Dal punto di vista attuale, appare chiaro al Consiglio federale che tali misure riguarderebbero in primo luogo le entrate, soprattutto perché esse nelle citate condizioni non sarebbero certo connesse con un aumento delle aliquote fiscali problematico dal profilo economico. L'obiettivo di non mettere in pericolo l'esecuzione dei compiti dello Stato nell'interesse dell'economia, della coesione sociale ma anche della credibilità e della costanza dell'azione statale come la necessità di poter continuare a porre priorità in settori importanti per il futuro del Paese, non possono essere conseguiti con ulteriori decurtazioni delle uscite. Se ad esempio le mozioni Walker (02.3579) e Merz (02.3573) – entrambe approvate, intese a limitare all'inflazione media prevista la crescita dell'insieme delle uscite – fossero attuate nel modo richiesto, secondo le previsioni lo spazio di manovra per uscite supplementari 2002–2006 sarebbe limitato a circa 2–2,5 miliardi. Questo margine verrebbe utilizzato già per i soli ricavi dell'imposta sul valore aggiunto riservati all'AVS e all'AI. Per essere in grado di finanziare le priorità politiche nei settori dell'istruzione e della ricerca oppure l'aumento dei costi per la previdenza sociale determinato da fattori demografici, sarebbero necessarie massicce riduzioni delle uscite di diversi miliardi negli altri settori di attività (trasporti, difesa nazionale, agricoltura ecc.). Il Consiglio federale ritiene ingiustificati tali tagli, che troverebbero probabilmente una forte opposizione.

Per quanto riguarda le entrate, il Consiglio federale, come esposto nel numero 1.2.2, aveva esaminato nel dettaglio la possibilità di introdurre un'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni e di aumentare l'imposta sul valore aggiunto. Per i motivi spiegati nel numero 1.2.2, l'imposta federale sulle successioni, malgrado i suoi incontestabili vantaggi, non entra in linea di conto. Se le entrate continuassero a essere insufficienti, si procederebbe anzitutto a un aumento dell'imposta sul valore aggiunto. In occasione della presentazione del piano finanziario per la legislatura 2005–2007 il Consiglio federale si esprimerà al riguardo indicando se ritiene necessario un tal aumento e in quale momento dovrebbe eventualmente essere adottato.

1.4 Aspetti di politica congiunturale

1.4.1 Situazione e prospettive economiche

Dopo un anno di quasi stagnazione, l'attività economica resta priva di slancio. La predisposizione delle famiglie al consumo si è di nuovo indebolita in aprile e il tasso di disoccupazione ha raggiunto alla fine di maggio il 3,6 per cento (sulla base dei risultati del censimento 2000). Gli ultimi valori di riferimento pubblicati non permettono di aspettarsi una ripresa dell'economia durante l'estate. Un lieve miglioramento potrebbe tuttavia delinearci verso la fine dell'anno. La diminuzione dei prezzi del petrolio, la politica monetaria espansiva, la fine di alcune delle incertezze legate alla guerra in Iraq dovrebbero infatti influire positivamente sul clima degli affari e sulla fiducia dei consumatori. Sull'insieme dell'anno il PIL reale dovrebbe comunque stagnare.

L'evoluzione della nostra economia nei prossimi anni dipenderà soprattutto dalla situazione economica all'estero. L'OCSE prevede su una ripresa graduale ma poco spettacolare dell'attività dei Paesi industrializzati nel 2004. Diverse incertezze che influenzano il clima economico continueranno a influire sulle decisioni d'investimento delle imprese e sugli acquisti di beni durevoli da parte delle famiglie. In Europa la debolezza del dollaro potrebbe nuocere alle esportazioni. Le politiche budgetarie rimarranno frenate dai vincoli del patto di stabilità e di crescita mentre la politica monetaria non disporrà di alcun margine di manovra. Nelle sue ultime proiezioni (aprile 2003) l'OCSE prevede che l'aumento del PIL reale dell'insieme della zona passerebbe dall'1,9 per cento nel 2003 al 3,0 per cento nel 2004.

Sull'onda di questa congiuntura più favorevole, l'abbozzo di ripresa dell'economia svizzera dovrebbe affermarsi nel corso del 2004. Sarà prima di tutto stimolata dalla ripresa delle esportazioni, dal rinnovo degli equipaggiamenti e da una verosimile espansione delle scorte. Inoltre, il ribasso dei prezzi del petrolio dovrebbe continuare a esercitare effetti favorevoli sulla domanda e sui tassi d'interesse. Infine si prevede che la disoccupazione smetterà di aumentare. In questo contesto gli investimenti nella costruzione dovrebbero ritrovare una crescita positiva e il consumo delle famiglie dovrebbe accelerarsi un poco.

Negli anni 2005–2007, le tendenze favorevoli dovrebbero consolidarsi. Si consoliderà in particolare la domanda privata interna. Secondo le previsioni la domanda interna aumenterà. Il tasso di disoccupazione diminuirà gradualmente fino allo zoccolo impossibile da eliminare. La politica monetaria dovrebbe divenire meno espansiva. Si attende pure un aumento dei tassi d'interesse rispetto ai livelli storicamente bassi attualmente osservati. La politica di bilancio potrebbe avere un leggerissimo effetto moderatore sulla domanda a causa dell'obbligo del ritorno al pareggio dei conti della Confederazione. In queste condizioni, la crescita economica dipenderà dalla nostra capacità e dalle nostre possibilità di aumentare la produttività. In altri termini ci si attende che l'economia svizzera si sviluppi a un ritmo corrispondente al suo potenziale a lungo termine caratterizzato da una progressione del PIL reale attorno all'1,8 per cento.

I rischi insiti nelle nostre previsioni dipendono in primo luogo dalla fragilità dell'evoluzione economica all'estero e dalla perdita di fiducia degli attori economici. Attualmente l'attesa ripresa non è ancora tangibile nei Paesi industrializzati. Se do-

vesse rivelarsi durevolmente più lenta ed esitante del previsto, la ripresa dell'attività in Svizzera sarebbe ugualmente rallentata.

1.4.2 Effetti delle misure di sgravio sulla congiuntura

L'accumulo di disavanzi da parte del settore pubblico produce diversi effetti negativi. Anzitutto, si restringe il margine di manovra della politica finanziaria poiché il pagamento degli interessi impegna una parte sempre maggiore delle entrate. L'azione statale è paralizzata, la possibilità di far fronte a nuovi incarichi urgenti è ridotta. Questa situazione è problematica non da ultimo perché il cambiamento della struttura delle età della popolazione comporterà nei prossimi anni un aumento dei costi. Inoltre con l'aumento del debito pubblico, aumentano le pretese del mercato dei capitali nei confronti dello Stato. In questo modo si riduce la disposizione a investire dei privati, soprattutto perché devono fare i conti con probabili aumenti delle imposte, elemento che si ripercuote negativamente sull'attrattiva del Paese. Un'economia continuamente in disavanzo non fa altro che ripercuotere oneri alle generazioni future. Un simile approccio rappresenta certamente una soluzione più semplice di un programma di risanamento che impone considerevoli sacrifici. Tuttavia per motivi di giustizia e di equità si dovrebbe ricorrere il meno possibile a soluzioni che accollano gli oneri del presente alle generazioni future. Le generazioni future dovranno già affrontare le considerevoli sfide poste loro dallo sviluppo demografico.

L'eliminazione del disavanzo strutturale mostra a breve termine effetti di freno malgrado gli effetti positivi a medio e lungo termine. Il BAK Basel Economics è stato incaricato dall'AFF di investigare le ripercussioni del programma di sgravio 2003 sulla crescita e sull'impiego⁴. Esso giunge sostanzialmente ai seguenti risultati:

Il programma di sgravio attenua la crescita economica rispetto agli scenari di riferimento⁵ nei tre anni 2004–2006 di 0,1 punti percentuali ciascuno (cfr. la tabella sottostante). Di conseguenza, il prodotto interno lordo reale, nell'ultimo anno del programma di sgravio (2006), diminuisce dello 0,3 per cento rispetto allo scenario di riferimento. Gli impieghi diminuiscono tra il 2004 e il 2006 di 8000 unità. Tuttavia a causa dei prezzi, degli affitti e degli interessi più bassi a lungo termine si delinea una ripresa.

Effetti del programma di sgravio 2003

Scostamenti rispetto allo scenario di riferimento	2004	2005	2006	2007	2008
Prodotto interno lordo reale (PIL) (in %)	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Modifica del PIL reale (in punti percentuali)	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Inflazione (in %)	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,4
Numero delle persone attive (in 1000)	-1,7	-4,3	-7,7	-8,2	-7,8

⁴ BAK Basel Economics, aprile 2003, «Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Sanierungsstrategie des Bundeshaushaltes» Studio su mandato dell'AFF.

⁵ Lo scenario di riferimento contiene i valori di riferimento economici secondo le istruzioni del Consiglio federale del 26 febbraio 2003 relativamente al preventivo 04 e al piano finanziario 05–07.

L'effetto di freno del programma di sgravio può essere considerato congiunturale. Mediante il graduale aumento degli importi risparmiati, nei prossimi tre anni gli effetti di leggero indebolimento diminuiscono fino al punto in cui l'economia svizzera dovrebbe ritrovare la via della crescita. Nel 2004 ci si aspetta una crescita dell'1,5 per cento invece dell'1,6 per cento. Negli anni 2005 e 2006 ci si aspetta una crescita dell'1,7 per cento invece dell'1,8 per cento. La Confederazione azionerà il freno allorquando la domanda privata riprenderà in modo netto. Praticherà allora una politica di bilancio anticiclica.

È stato pure esaminato un pacchetto di risanamento per un importo di 3 miliardi che avrebbe conseguenze più incisive. La crescita economica sarebbe ridotta annualmente di 0,2 punti percentuali. Nel 2006 il prodotto interno lordo reale si situerebbe di oltre lo 0,5 per cento al di sotto del valore dello scenario di riferimento. Anche gli effetti sul mercato del lavoro sarebbero sfavorevoli. A causa delle misure di risparmio il numero delle persone attive diminuirebbe di 8800 persone già nel 2005. La diminuzione dell'impiego raggiungerebbe il punto più basso nel 2007 con la perdita di 14 100 impieghi.

Effetti di un programma di risparmio di 5 miliardi⁶

Scostamenti rispetto allo scenario di riferimento	2004	2005	2006	2007	2008
Prodotto interno lordo reale (PIL) (in %)	-0,2	-0,4	-0,6	-0,6	-0,5
Modifica del PIL reale (in punti percentuali)	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,1
Inflazione (in %)	0,0	0,0	-0,3	-0,6	-0,8
Numero delle persone attive (in 1000)	-4,6	-8,8	-13,4	-14,1	-13,4

Anche per questi motivi il Consiglio federale ha rifiutato misure di risparmio più rigorose rispetto a quelle previste nel programma di sgravio 2003. Al riguardo occorre comunque ricordare che la ragione principale di tale rifiuto è di natura strutturale. Programmi di risparmio dell'ordine di 5 o più miliardi farebbero sì che la Confederazione non potrebbe più assumere i suoi compiti nella misura indispensabile al funzionamento dell'economia e della società. Nell'ambito del risanamento delle finanze federali – per quanto necessario esso sia – ciò non va perso di vista.

Un'ulteriore riduzione dell'evoluzione delle uscite, nella misura in cui è considerata necessaria dal profilo politico, deve essere iniziata nei singoli settori di compiti nella prospettiva di profonde riforme del sistema. A tale riguardo, il settore della previdenza sociale occupa indubbiamente una posizione di primo piano a causa del suo gran peso, ma anche per la sua alta dinamica di sviluppo (demografia, sviluppo dei costi). Tali riforme non possono però essere semplicemente realizzate con un singolo atto di forza (programma di risparmio). Necessitano lunghi tempi di preparazione e di consultazione e hanno anche un altro orizzonte temporale nell'esplicare i loro effetti.

⁶ Per il programma di risparmio dell'importo di 5 miliardi non sussistono misure concrete. La simulazione dei modelli si fonda sull'ipotesi che i risparmi procedano proporzionalmente a quelli previsti dal programma di sgravio.

Vista l'urgenza con la quale è attesa un'inversione di tendenza nella politica di bilancio della Confederazione, la consultazione si è limitata a un'audizione orale dei Cantoni (nel contesto di un'assemblea plenaria della Conferenza dei Governi cantonali), dei partiti politici nonché delle associazioni mantello dell'economia, dei lavoratori e del personale della Confederazione da parte del capo del Dipartimento delle finanze. Quest'ultimo ha inoltre sentito l'Unione delle città svizzere e l'Associazione dei Comuni svizzeri. Si è tenuto anche un opportuno colloquio di consultazione tra le istituzioni dell'aiuto agli invalidi e una delegazione dell'amministrazione sulle misure di risparmio previste nel settore delle prestazioni collettive dell'assicurazione invalidità. Tutte le udienze si sono svolte nel corso della settimana compresa tra il 16 e il 20 giugno 2003. Le organizzazioni e i gruppi d'interesse che non sono stati consultati hanno avuto l'opportunità di esprimersi per iscritto in merito al progetto posto in consultazione dal Consiglio federale; di questa opportunità è stato fatto largo uso. La lista degli interpellati nonché di tutte le organizzazioni e dei gruppi d'interesse che si sono pronunciati per iscritto figura nell'appendice 2.

In questo contesto è doveroso rinviare anche alle varie altre consultazioni svoltesi in margine all'elaborazione del programma di sgravio, tra cui segnatamente la Conferenza sull'asilo convocata dal capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia. Il Consiglio federale ha pure invitato i Cantoni a formare un gruppo di accompagnamento, guidato dalla presidente della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze; il capo del Dipartimento federale delle finanze ha reso edotto il gruppo a due riprese in merito alle decisioni adottate dal Consiglio federale. Il gruppo era coadiuvato da un gruppo misto di specialisti in campo tecnico, incaricato in particolare di presentare tempestivamente le richieste dei Cantoni circa le disposizioni esecutive e le modalità di attuazione. Il Consiglio federale spera ardentemente che amministrazione e interessati possano continuare a collaborare strettamente anche nell'ambito di altri lavori concernenti le disposizioni esecutive.

Strategia di risanamento

In sintesi, dalle udienze emerge che gli interpellati ammettono sostanzialmente la necessità di un equilibrio più duraturo nel bilancio della Confederazione. Tuttavia, i pareri divergono nettamente nel giudizio sulla necessità d'intervento, sull'opportuna estensione delle misure di sgravio, sui tempi di attuazione e sul rapporto tra misure sul fronte delle uscite e quelle sul fronte delle entrate.

A giudizio delle organizzazioni mantello dell'economia (economiesuisse, sindacato padronale, Unione svizzera delle arti e mestieri e Associazione dei banchieri) e dei partiti borghesi (Partito popolare democratico, Partito liberale radicale, Unione democratica di centro, Partito liberale), la necessità di intervenire sarebbe chiaramente dimostrata, e gli sforzi compiuti dal Consiglio federale nell'ottica del risparmio sarebbero fondamentalmente insufficienti. Essi auspicano pertanto che il programma di sgravio venga approvato puntualmente e invitano il Consiglio federale a elaborare senza indugio un secondo pacchetto di misure di risanamento, che consenta di risparmiare da 1,5 a 3 miliardi di franchi. Come ordine di grandezza gli interpellati hanno menzionato l'eliminazione del disavanzo strutturale, il freno alla spesa pubblica, il rincarare, la stabilizzazione della quota-parte dello Stato e dell'aliquota fiscale. Da questo profilo sono ipotizzabili soltanto misure sul fronte delle uscite. A que-

sto proposito, le associazioni dell'economia invocano in particolare correzioni del sistema nel settore delle assicurazioni sociali e del finanziamento del traffico, mentre il sindacato padronale auspica anche, per motivi di ordine psicologico, una verifica completa delle cosiddette «piccole sovvenzioni»; si invoca una certa prudenza riguardo ai tagli nel settore degli investimenti. I partiti borghesi chiedono in specie una verifica sistematica di tutti i compiti e di tutte le basi legali, nonché riforme organizzative e strutturali all'interno dell'Amministrazione federale. L'Unione democratica di centro, che stima la necessità d'intervento residua a un minimo di 3 miliardi, vuole risparmiare un quarto di questo importo sui costi del personale e sulle spese amministrative, e annuncia che accetterà l'attuale pacchetto di misure soltanto se sarà integralmente approvato entro fine anno e se a quel punto il Consiglio federale renderà noti gli estremi del secondo pacchetto di misure. L'UDC si augura infine che il progetto relativo a questo secondo pacchetto di misure possa venir approntato entro la primavera del 2004.

Opposto il parere espresso dai sindacati dei lavoratori e segnatamente dall'Unione sindacale svizzera e da Travail.Suisse, dal Partito socialdemocratico, da quello dei Verdi e dal Partito cristiano-sociale. Le fonti citate esprimono in particolare preoccupazioni relative alla politica congiunturale; chiedono che si accetti un disavanzo di maggiori proporzioni durante i periodi di stagnazione fattore K venga ricalcolato. Plaudono all'attuazione scaglionata del programma di sgravio e alla prevista revisione parziale della legge sulle finanze federali, che dovrebbe consentire una riduzione progressiva del disavanzo strutturale. Lamentano tuttavia che il disavanzo strutturale preventivato sia eccessivamente elevato. Le stime che più si avvicinano alle cifre stabilite dal Consiglio federale sono quelle dell'Unione sindacale, che prevede un disavanzo strutturale compreso tra 1,5 e 2 miliardi di franchi, pur ammettendo che con l'entrata in vigore del pacchetto fiscale, prevista per l'anno venturo, il deficit potrebbe aumentare di ulteriori 1,3 miliardi. I suddetti interpellati invocano pertanto sia una riduzione del volume degli sgravi sia la procrastinazione dell'attuazione. Nella prospettiva attuale, il partito socialdemocratico ritiene propugnabile un programma che preveda un miglioramento di un miliardo per il bilancio 2005 e di 2 miliardi per quello del 2006. Solleva invece un coro di disapprovazione il fatto che le misure di sgravio si concentrino sostanzialmente sul fronte della spesa. Il partito socialdemocratico ritiene che il risanamento delle finanze federali debba realizzarsi per metà attraverso maggiori entrate, Travail Suisse preconizza un aumento dell'imposta federale diretta a carico delle persone fisiche, chiede che si le lacune fiscali vengano colmate e che si introduca un'imposta di successione a livello nazionale. L'Unione sindacale svizzera propugna anch'essa l'introduzione di un'imposta di successione federale, ma disapprova apertamente un eventuale aumento dell'imposta sul valore aggiunto fintanto che quest'ultima non venga destinata esclusivamente alle assicurazioni sociali. Infine, tutti i partiti e tutte le organizzazioni della sinistra e dei verdi sottolineano l'illogicità di un programma incisivo di risparmio proprio ora che il Parlamento, nella sessione estiva, ha varato una riforma fiscale da cui deriverà un consistente calo delle entrate per le finanze della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

Su questo punto, le vedute della sinistra e dei verdi concordano con quelle del partito evangelico, dell'Unione delle città, dell'Associazione dei Comuni e della Conferenza dei Governi cantonali (CGC), la quale, in occasione dell'assemblea plenaria tenutasi a Berna il 20 giugno 2003, ha deciso all'unanimità di appoggiare l'intro-

duzione del referendum cantonale. Il risanamento delle finanze federali, invece, per la CGC è una priorità politica di primo livello. In questo contesto, la CGC accenna in particolare alle svantaggiose ripercussioni economiche di un debito pubblico in aumento e alla possibile messa repentaglio delle riforme sulla nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti (NPC), la cui attuazione presume la stabilità delle finanze federali. La CGC aderisce pertanto all'opinione del Consiglio federale, secondo cui l'evoluzione deficitaria delle finanze federali non può essere sopportata più a lungo, e ammette su queste premesse l'ineluttabilità del programma di sgravio 2003. Nel proprio parere, approvato con 18 voti contro 2, osserva, nella parte dedicata all'apprezzamento complessivo, che i governi cantonali appoggiano gli orientamenti delle misure di sgravio, ma respingono ogni misura che si limiti a trasferire il disavanzo sui Cantoni.

Misure di sgravio

La CGC si pronuncia in dettaglio circa le singole misure di sgravio. Nel settore della promozione dell'educazione, della ricerca e della tecnologia (ERT), chiede che la Confederazione attui risparmi soprattutto nella propria sfera di competenza, e che in tutti i casi i sussidi di base concessi alle Università non subiscano decurtazioni. Si augura che il progetto «Masterplan» e quindi il coinvolgimento dei Cantoni non venga insabbiato. Quanto alla sospensione una tantum dell'indice misto per l'adeguamento delle rendite, la CGC ammette che tale misura comporterebbe uno sgravio diretto anche per le finanze cantonali, ma rinvia agli oneri indiretti, che a suo giudizio potrebbero essere pari a due volte tanto. Inoltre, deplora il metodo adottato per calcolare le decurtazioni nel settore delle prestazioni collettive dell'AI. La CGC teme che nel 2004 le istituzioni interessate possano disporre di minori risorse rispetto al 2003. Essa muove critiche anche nei confronti delle misure previste nel settore dell'asilo e dei rifugiati, e si aspetta dalla Confederazione che chiarisca, perlomeno, i suoi propositi riguardo alle prospettate indennità per l'aiuto immediato e l'esecuzione. Invece di una riduzione dei proventi TTPCP che alimentano il fondo FTP, propone di allargare la destinazione del fondo. Disapprova le decurtazioni previste sui contributi generali concessi ai Cantoni a favore delle strade, nel settore del traffico viaggiatori regionale e in quello dell'economia forestale, e infine la cancellazione del programma SvizzeraEnergia nella sua forma attuale. Su questo aspetto, la CGC raccoglie una proposta della Conferenza dei direttori cantonali dell'energia, che preconizza risparmi per 10 milioni di franchi (invece dei 55 previsti). Infine, precisa che i tagli nel settore dell'agricoltura comporteranno verosimilmente notevoli oneri indiretti, soprattutto per i Cantoni di montagna.

L'Unione delle città e l'Associazione dei Comuni avanzano riserve in particolare contro cinque misure di sgravio. La prima di queste riserve concerne la sospensione dei mutui nel settore della promozione della costruzione di abitazioni, misura particolarmente incisiva nelle città in cui il mercato dell'alloggio è in crisi a causa della penuria di alloggi disponibili. Le due associazioni chiedono poi, nell'ambito di una piattaforma comune del traffico individuale e dei trasporti pubblici, che le decurtazioni proposte nel settore dell'infrastruttura dei trasporti siano ridimensionate di oltre la metà. L'Unione delle città condanna in modo particolare la soppressione dei sussidi per il risanamento fonico della rete stradale (senza strade nazionali e principali). Data la severità della legislazione federale in materia di protezione contro i rumori, è escluso che le città e i Comuni provvedano da soli al finanziamento. Per il resto, le due associazioni sollevano le stesse obiezioni della CGC contro il cambio di

regime nel settore dell'asilo e dei rifugiati. Infine, non vedono di buon occhio neppure i tagli previsti per SvizzeraEnergia e per l'economia forestale.

L'Unione sindacale svizzera deplora in primo luogo che con un pacchetto di misure di risparmio si smantellino le prestazioni delle assicurazioni sociali, e si oppone perciò alla sospensione una tantum dell'indice misto e così pure alla soppressione del contributo Flexa; respinge inoltre la decurtazione degli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. L'Unione sindacale disapprova inoltre i tagli agli investimenti nei progetti di nuove infrastrutture per i trasporti pubblici. Nel settore dell'educazione, della ricerca e della tecnologia, chiede che si ritorni al tasso di crescita annuo effettivo inizialmente previsto, pari al 6,5 per cento (al 6% secondo il messaggio ERT). Infine, disapprova i tagli a EnergieSchweiz, quelli nel settore della promozione della costruzione di alloggi e quelli a swissinfo/SRI (Radio Svizzera Internazionale). Ravvisa invece un ulteriore potenziale di risparmio nel settore delle pubbliche relazioni, nell'ambito dell'organizzazione Presenza Svizzera, nel settore della promozione del turismo e delle esportazioni, in quello dell'Ufficio federale delle comunicazioni e nelle parti del Seco pagate dall'assicurazione contro la disoccupazione; nella propria presa di posizione l'Unione sindacale lamenta del resto la «l'inviolabilità della spesa destinata al settore militare e all'agricoltura». Travail.Suisse concorda con l'Unione sindacale per quanto concerne l'indice misto, il contributo Flexa, gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, per l'educazione, la ricerca e la tecnologia e per SvizzeraEnergia. A parte questo, Travail.Suisse contesta le decurtazioni nel settore della cooperazione allo sviluppo e delle misure d'integrazione degli stranieri. La Società svizzera degli impiegati di commercio si pronuncia anch'essa a favore del mantenimento di un tasso di crescita effettivo del 6,5 per cento nel settore dell'educazione, della ricerca e della tecnologia e propone, in luogo e vece, di procrastinare l'entrata in vigore della legge sulla formazione professionale fino al 2005 e di abbandonare il programma «Scuole in rete» per mancanza di domanda. Le associazioni del personale della Confederazione sostengono che il personale federale partecipi in misura esagerata ai risparmi, chiedono che la compensazione del rincaro per il personale federale continui a essere garantita e insorgono contro altri tagli alla compensazione del rincaro sulle rendite del secondo pilastro. Sottolineano inoltre che l'obbligo per gli assicurati a titolo professionale di versare un premio all'assicurazione militare colpisce duramente le categorie di reddito inferiori; bisognerebbe perlomeno ammortire l'impatto sociale di una simile misura. Le suddette associazioni, seguite dall'Unione sindacale svizzera, si dimostrano immancabilmente intransigenti di fronte al prospettato taglio lineare di 600 posti di lavoro.

Sei sono le misure osteggiate dal partito socialdemocratico. Nel settore della sicurezza sociale, il partito si dichiara contrario sia alla sospensione una tantum dell'indice misto sia alla sospensione dei mutui nel settore della promozione della costruzione di abitazioni. Taccia di conservatorismo i tagli previsti per SvizzeraEnergia e nel settore dell'educazione, della ricerca e della tecnologia; in quest'ultimo settore preconizza il ritorno a un tasso di crescita annuo effettivo del 6,5 per cento. Il partito socialdemocratico insorge poi contro le decurtazioni previste nel settore del traffico viaggiatori regionale e nel trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia. Per il resto, si dichiara contrario ai risparmi a discapito della cooperazione allo sviluppo e delle prestazioni collettive dell'assicurazione invalidità. Estremamente sfavorevole è il parere espresso dai Verdi, che approvano apertamente soltanto i tagli al

militare e nella costruzione della rete stradale. I Verdi respingono invece tutte le misure previste nel sociale e nel settore ambientale, in quanto suscettibili di compromettere seriamente l'affermazione di uno sviluppo sostenibile, e contestano le decurtazioni proposte nel settore della cooperazione allo sviluppo e dei pagamenti diretti all'agricoltura. Il partito cristiano sociale disapprova tutti i tagli previsti nei settori della sicurezza sociale, dell'ambiente, dei trasporti pubblici e della promozione della pace.

Il partito democratico cristiano approva il programma di sgravio in linea di massima, ma lo vorrebbe meno incisivo per quanto riguarda tre delle misure previste: in primo luogo, i tagli previsti nel settore dell'educazione, della ricerca e della tecnologia dovrebbero essere ridimensionati di 100 milioni; secondariamente, i 160 milioni di cui il Consiglio federale preconizza il risparmio nel settore dell'agricoltura (per il 2006) andrebbero dimezzati; in terzo luogo, si dovrebbero sopprimere i tagli ai crediti stanziati per gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. In luogo di questi tagli, il partito democratico cristiano propone quattro misure di compensazione: tagli al budget dell'Ufficio federale della sanità (10% del preventivo dell'ufficio), nella sfera dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (migliore gestione degli stabili della Confederazione), in quella dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (soppressione del credito per l'istruzione di volo di terzi, riduzione del parco velivoli) e dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (effettivo del personale, perizie, conferenze ecc.). Queste misure di compensazione dovrebbero comportare per le finanze federali uno sgravio complessivo di 190 milioni di franchi. Il partito liberale radicale approva il programma di sgravio sul principio ma con due riserve: auspica che la problematica della compatibilità tra la crescita e le misure di sgravio nel settore dell'educazione, della ricerca e della tecnologia e quella degli investimenti nell'infrastruttura venga riesaminata più da vicino. Sostiene che, nel caso in cui vi fosse il rischio di effetti controproducenti, occorrerebbe adottare misure di compensazione, focalizzate soprattutto nel settore dei costi del personale e dell'effettivo, delle pubbliche relazioni e delle strutture organizzative. A suo modo di vedere, con le misure proposte il Consiglio federale non avrebbe esaurito tutte le possibilità di riduzione dei posti di lavoro; inoltre, il mantenimento della compensazione del rincaro non sarebbe a priori una necessità ineluttabile. In seguito, il partito si dichiara favorevole a tagli mirati in singoli Uffici federali (UFAFP, DSC, UFG, Seco). L'Unione democratica di centro approva integralmente il pacchetto di misure, ma sottolinea che la sua approvazione varrà solamente a patto che il programma non venga smembrato; i tagli nel settore agrario, ad esempio, sarebbero accettabili soltanto a tale condizione. Il partito liberale sottolinea la mancanza di una persuasiva definizione degli accenti. Esprime riserve circa le misure previste nel settore dell'asilo e dell'aiuto ai Paesi dell'Est, che starebbero in contraddizione con gli obiettivi a lungo termine della nostra politica estera. A giudizio del partito liberale, il rischio di effetti controproducenti sarebbe insito anche nei tagli previsti nel settore dell'educazione, della ricerca e della tecnologia, e così pure in quello della promozione delle esportazioni. L'Unione democratica federale invoca decurtazioni lineari pari all'1 o al 2 per cento e tagli ai costi di personale.

L'Unione svizzera dei contadini ricorda che l'agricoltura ha già subito tagli incisivi nell'ambito della definizione della politica agraria 2007. Il programma di sgravio 2003 comporterebbe ora una seconda serie di tagli per ulteriori 500 milioni circa nel periodo 2004–2007. Ognuno dei tagli auspicati rappresenta per l'agricoltura una

dolorosa rinuncia: le decurtazioni previste nell'ambito del miglioramento delle basi di produzione inibirebbero l'evoluzione strutturale, quelle previste nel settore della promozione della produzione avrebbero un effetto geometrico sugli introiti del settore e i risparmi sui pagamenti diretti pregiudicherebbero la multifunzionalità. L'Unione dei contadini individua seri pericoli segnatamente per le aziende produttrici di latte. Complessivamente, prevede minori entrate per un 10 per cento circa e chiede di poter partecipare attivamente all'elaborazione delle disposizioni esecutive. Economiesuisse, l'Unione svizzera delle arti e mestieri, il sindacato padronale e l'Associazione dei banchieri approvano in sostanza il programma di sgravio, ma formulano delle riserve su certi punti. Secondo economiesuisse, per esempio, i tagli previsti nel settore dell'educazione, della ricerca e della tecnologia sarebbero troppo incisivi; quanto alle eventuali possibilità di compensazione, rinvia alla propria concezione della spesa. L'Unione delle arti e mestieri auspica decurtazioni meno consistenti nell'ambito degli investimenti per l'infrastruttura dei trasporti e per SvizzeraEnergia; per il resto, si oppone ai prospettati miglioramenti nel campo della riscossione delle imposte, in quanto nuocerebbero al clima fiscale. Il sindacato padronale espone che avrebbe preferito che si rinunciassero all'adozione di misure sul fronte delle entrate, e consiglia di non logorare eccessivamente il rapporto di fiducia tra cittadino e Stato adottando misure nel campo della riscossione delle imposte. In particolare, ravvisa altre possibilità di risparmio nei settori dell'esercito, del tiro fuori del servizio, di Presenza Svizzera, dell'Istituto di allevamento equino e dell'organizzazione dell'Amministrazione. L'Associazione dei banchieri mette in guardia contro un risparmio eccessivo nel settore delle relazioni della Svizzera con l'estero. L'Associazione ritiene inoltre che la Banca nazionale non dovrebbe distribuire utili in misura eccessiva e chiede infine un consolidamento delle uscite per investimenti, pur riconoscendo che bisogna considerare attentamente e con occhio critico la crescita dei costi d'esercizio e di manutenzione scoperti nel settore dei trasporti pubblici, direttamente legata agli investimenti.

Misure d'accompagnamento in seguito alla soppressione degli aiuti finanziari a sostegno di SvizzeraEnergia

Insieme al programma di sgravio, il Consiglio federale ha posto in consultazione anche due misure d'accompagnamento proposte in seguito alla soppressione delle sovvenzioni a sostegno del programma SvizzeraEnergia. Dette misure consistono da un lato nell'elaborazione di nuove prescrizioni sul consumo di energia per edifici, apparecchi e veicoli a motore (misure di carattere normativo, dall'altro in una tassa d'incentivazione i cui proventi consentirebbero di portare avanti il programma SvizzeraEnergia nelle attuali dimensioni.

Su questo punto le opinioni divergono considerevolmente. Mentre la sinistra, i verdi e i sindacati approvano le misure d'accompagnamento, l'area borghese e le organizzazioni dell'economia le respingono, in special modo per quanto riguarda l'introduzione di una tassa incitativa. I Cantoni condividono questa posizione. La Conferenza dei direttori cantonali dell'energia sostiene che le misure d'accompagnamento siano «inadeguate, contrarie alla Costituzione e per giunta irrealistiche». L'Unione delle città e l'Associazione dei Comuni dubitano in particolare che le misure ventilate possano incontrare il favore della maggioranza.

Conclusioni del Consiglio federale

Il Consiglio federale è ben conscio che il programma di sgravio 2003 comporta per certi versi conseguenze incisive e un tangibile smantellamento delle prestazioni. Ciò emerge chiaramente anche dai risultati della consultazione. Considerata la preoccupante situazione in cui versano le finanze federali, tuttavia, il Consiglio federale è persuaso che queste rinunce si debbano accettare come una necessità ineluttabile, nell'interesse della futura capacità di agire dello Stato.

Nell'ambito della consultazione è emerso, altresì, che un programma di questo tipo può riscuotere il necessario consenso politico e sociale soltanto se implica una corrispondenza di sacrifici tale da essere percepita come soluzione equa da tutti gli interessati. Consapevole di questo aspetto e convinto che il programma di sgravio 2003 rappresenti un pacchetto equilibrato e in sé coerente, il Consiglio federale non intende addurre ritocchi sostanziali al progetto posto in consultazione. Amputando o anche solo riducendo notevolmente singole misure, questo equilibrio risulterebbe spezzato. Per ripristinarlo, si dovrebbe adeguare il programma in tutta la sua estensione, il che costituirebbe una scelta insostenibile dal profilo della politica finanziaria. Il Consiglio federale è dell'avviso che il programma di sgravio proposto con il presente messaggio non ammetta amputazioni sostanziali, se si vuole davvero assistere a una svolta di tendenza duratura nella politica finanziaria.

Ma è ovvio che la necessità d'intervento può essere giudicata in modi diversi, che nell'ambito di un programma di sgravio si potrebbero stabilire anche altre priorità, che l'equilibrio di un simile programma e la formazione di una maggioranza in proposito non possono essere definiti in anticipo astrattamente; equilibrio e consenso sono ben più il risultato di un operare pratico-politico a cui devono poter concorrere tutte le forze politiche e sociali. Anche per fare in modo che questo lavoro possa ora continuare possibilmente senza intoppi in seno alle Camere federali, il Consiglio federale si astiene dall'apportare modifiche sostanziali al progetto posto in consultazione.

Il Consiglio federale ha invece introdotto alcuni cambiamenti di second'ordine che s'imponevano in virtù di ragioni oggettive, laddove si è constatato che le previste misure di sgravio avrebbero prodotto effetti secondari indesiderati. Oltre a una rettifica di stima resasi necessaria nel settore dell'AVS e che ha ridotto il volume degli sgravi per il 2006 di 35 milioni di franchi, il Consiglio federale propone segnatamente l'introduzione di cambiamenti in quattro settori:

- nel settore delle prestazioni collettive dell'assicurazione invalidità (n. 2.1.6.5), dalla consultazione è emerso con chiarezza che nel 2004, il primo esercizio interessato dal programma, le risorse a disposizione delle istituzioni dell'aiuto agli invalidi sarebbero state inferiori di circa 50 milioni rispetto alle risorse disponibili per l'esercizio 2003. Alla fine del 2002, al momento della concezione del programma di sgravio, una simile evoluzione non si sarebbe potuta prevedere. Perciò, i tagli dovranno essere ridotti complessivamente di 50 milioni l'anno. In virtù del sistema di contributi supplementari e del fatto che la Confederazione partecipa alle spese dell'assicurazione invalidità in ragione del 37,5 per cento, per il programma di sgravio risulta un minor risparmio di 9,4 milioni nel 2005 e di 18,8 milioni dal 2006 in poi;
- nell'ambito del risanamento fonico della rete stradale (n. 2.1.7.4), il progetto posto in consultazione contemplava l'abrogazione della base legale che prevede il versamento di sussidi federali per il risanamento della rete stradale (senza

strade nazionali e principali). Il Consiglio federale vuole ora ritornare sulle proprie intenzioni e, invece della prevista abrogazione, propone di dimezzare le quote di partecipazione della Confederazione, comprese oggi tra il 40 e il 70 per cento. Questo cambiamento è giustificato dal fatto che il risanamento è imposto dalla legislazione federale, anche se con tempi lunghi, e che la relativa spesa è quantificata in circa 1,2 miliardi di franchi. Un simile ordine di grandezza supera le capacità finanziarie di molte città e di molti Comuni. Dobbiamo inoltre ricordare che secondo la NPC, il risanamento fonico della rete stradale (senza strade nazionali e principali) deve restare un compito congiunto. Nel contempo, tuttavia, bisogna tener conto anche del fatto che dal 2005 in poi i Cantoni potranno contare su maggiori entrate a titolo dei proventi TTPCP, destinati al pagamento dei costi non coperti del traffico stradale. Il cambiamento riduce di 4 milioni il volume degli sgravi previsto per il 2006;

- nel settore del traffico viaggiatori regionale (n. 2.1.7.5), per compensare in parte la diminuzione dei contributi generali concessi ai Cantoni a favore delle strade, nel rapporto sulla consultazione il Consiglio federale ha proposto di aumentare di 15 milioni i fondi a favore del traffico viaggiatori regionale dal 2005 in poi. Nelle condizioni odierne, questo importo si rivela insufficiente a fronteggiare il finanziamento dell'offerta odierna. Su questo punto, tuttavia, non si sono mai previsti tagli. Il cambiamento consiste qui nel fatto che il Consiglio federale intende ora, data l'insufficienza dell'importo originariamente previsto, aumentare le risorse a favore del traffico viaggiatori regionale di 35 milioni nel 2005 e di 45 milioni nel 2006. Con un simile aumento rimane uno scoperto annuo di 10 milioni, che a giudizio del Consiglio federale potrebbe essere colmato grazie agli sforzi congiunti dei Cantoni e delle imprese di trasporto. Il cambiamento riduce il volume degli sgravi di 5 milioni. Quindici milioni (rispettivamente 25) potrebbero essere compensati nell'ambito dell'Ufficio federale dei trasporti, dove si registrano ritardi nella realizzazione sia dei progetti a sostegno del traffico d'agglomerato, sia di quelli per la separazione dei modi di traffico;
- SvizzeraEnergia (cfr. n. 2.1.9.3): il progetto posto in consultazione prevedeva di sopprimere i crediti messi finora a disposizione del programma SvizzeraEnergia. In pari tempo il Consiglio federale aveva posto in consultazione misure d'accompagnamento regolatorie nonché una tassa d'incentivazione. Dato che entrambe sono state respinte a larga maggioranza, è stato necessario riesaminare l'eventualità di una soppressione di tali crediti. Ne è risultato che il programma verrà ridimensionato a un budget annuale di 20 milioni a partire dal 2006. Ciò implica una concentrazione sui compiti più importanti ed efficaci per conseguire una riduzione di CO₂. A queste condizioni e attraverso un ulteriore potenziamento delle misure volontarie sarà possibile portare avanti, come finora, una politica energetica e climatica credibile.

2

Parte speciale

Nella presente parte speciale si descrivono in primo luogo le misure del programma di sgravio 2003 (n. 2.1). La suddivisione e l'ordine di successione ricalcano l'articolazione funzionale delle finanze federali (articolazione secondo settori di compiti). I

singoli capitoli presentano una struttura uniforme: in una tabella sinottica sono esposti la situazione attuale, i tagli proposti, i presupposti giuridici e i risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002. Di conseguenza vengono esposti i risparmi rispetto agli anni 2004, 2005 e 2006. Di principio dovrebbero avere però effetto a partire dal 2006. In singoli casi il Consiglio federale ha tuttavia deciso eccezioni che sono riportate nei relativi capitoli. A questo compendio si aggiungono ulteriori spiegazioni il cui livello di capillarità dipende essenzialmente dall'importo delle economie e dall'importanza delle riduzioni per il settore in questione. Le misure con esigue ripercussioni finanziarie sono di regola riunite, pur garantendo all'interno dei singoli capitoli una descrizione differenziata per ciascuna misura. Nella seconda sezione della parte speciale è esposta la revisione della legge sulle finanze della Confederazione (n. 2.2). Segue infine un commento articolo per articolo di tutte le modifiche legislative (n. 2.3).

2.1 Programma di sgravio 2003

2.1.1 Giustizia e polizia

2.1.1.1 Attuazione Progetto Efficienza

Situazione attuale

L'attuazione dei provvedimenti intesi a migliorare l'efficienza e la legalità nel procedimento penale (progetto Efficienza) è un progetto complesso e finanziariamente oneroso: il piano finanziario prevede lo stanziamento di 114 milioni per il 2004, di 127 milioni per il 2005 e di 142 milioni per il 2006. Nel corso dei lavori di attuazione è stato necessario rivedere al rialzo, rispetto alla pianificazione originaria, il fabbisogno finanziario e la crescita delle spese.

Proposta

Per motivi di ordine finanziario, occorre assestare ai livelli del 2004 gli stanziamenti destinati a questo settore, contrassegnato da un forte incremento delle spese. La futura pianificazione dell'attuazione e l'adempimento dei compiti dovranno essere valutati di volta in volta in base ai più recenti dati empirici e al numero di casi registrati.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 1.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: –	2005: 13	2006: 28
---------	----------	----------

Con la modifica dell'articolo 340^{bis} (in vigore dal 1° gennaio 2002) del Codice penale svizzero (RS 311.0) nel quadro dei provvedimenti intesi a migliorare l'efficienza e la legalità nel procedimento penale, è stata trasferita alle autorità federali la

competenza esclusiva in materia di lotta contro la criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro, a condizione che i reati siano stati commessi prevalentemente all'estero o in più Cantoni (e non abbiano riferimento prevalente in uno di essi). Nel campo della criminalità economica è stata inoltre riconosciuta alla Confederazione una competenza sussidiaria d'inchiesta.

Il fabbisogno finanziario per l'attuazione di questa decisione parlamentare del 22 dicembre 1999 era stato originariamente preventivato in 16 milioni per il 2001, 40 milioni per il 2002, 64 milioni per il 2003 e 80 milioni per il 2004. Le prime esperienze e il maggior numero di casi registrati hanno però fatto sì che nel 2002 l'attuazione del progetto Efficienza ingenerasse spese dell'ordine di 50 milioni. Anche le cifre del preventivo e del piano finanziario sono state di conseguenza aumentate a 89 milioni per il 2003, a 114 milioni per il 2004, anno del piano finanziario, 127 milioni per il 2005 e 142 milioni per il 2006. Tali importi inglobano i preventivi del Ministero pubblico della Confederazione, dell'Ufficio federale di polizia, dell'Ufficio del giudice istruttore federale e del Centro del Servizio Informatico DFGP. Le previsioni del dicembre 2002 stimavano che sarebbe stato necessario stanziare addirittura 187 milioni per il 2006.

Alla luce di queste proiezioni è necessario porre un freno per motivi di politica finanziaria, a questo forte incremento delle spese. Le competenze volute dal Parlamento non vengono tuttavia messe in discussione; la disposizione imperativa concernente il perseguimento penale in materia di criminalità organizzata, riciclaggio di denaro e corruzione permane dunque pienamente applicabile. Il Consiglio federale tiene tuttora in gran conto il mandato attribuitogli dal Parlamento ed è disposto ad attribuire la dovuta priorità all'attuazione del progetto Efficienza, in funzione tuttavia della sua necessità effettiva e nei limiti concessigli dalle esigenze di politica finanziaria. È consapevole dell'importanza che riveste il progetto Efficienza nell'ottica della politica interna ed estera e ne segue con attenzione le ripercussioni sul futuro Tribunale penale federale.

Onde porre un freno all'incremento delle spese, s'intende ora assestare (mediante i tagli proposti) la crescita a medio termine sui livelli delle uscite previste per il 2004; la necessità e la portata di un potenziamento ulteriore delle autorità federali di perseguimento penale dovranno nondimeno essere valutate tenendo conto dell'attuale evoluzione del numero di casi.

Le cifre relative ai casi e ai procedimenti hanno sinora superato i valori pronosticati. Per tale motivo, non è attualmente possibile prevedere se il fabbisogno finanziario potrà essere contenuto entro i limiti posti dal quadro finanziario previsto. Il Consiglio federale e gli Uffici federali interessati faranno comunque tutto il possibile affinché il progetto Efficienza e, di conseguenza, la decisione parlamentare possano essere attuati nel modo più razionale ed efficiente possibile.

Secondo il piano originario, per attuare la decisione parlamentare riguardante il progetto Efficienza (e il progetto concernente il genocidio) era previsto di potenziare l'organico, entro il 2006, con 750 posti supplementari. Alla luce dei tagli previsti, l'aumento del personale sarà limitato a 500 posti, il che corrisponde a una riduzione di oltre il 35 per cento rispetto alla pianificazione originaria. Si stima attualmente che alla fine del 2004 l'organico delle autorità di perseguimento penale (Ufficio federale di polizia, Ministero pubblico della Confederazione, Ufficio del giudice istruttore federale)

raggiungerà circa 870 posti a tempo pieno (Servizio di analisi e prevenzione, Servizio federale di sicurezza, Supporto e vecchie aree di attività compresi).

2.1.1.2 Esecuzione delle pene e delle misure

Situazione attuale

Il DFGP versa ogni anno circa 66 milioni di sussidi d'esercizio in favore delle attuali 189 case d'educazione. Ogni anno vengono riconosciuti circa tre nuovi istituti, per un incremento annuale delle spese di circa un milione (in media 330 000 franchi per casa d'educazione).

Proposta

Contenimento dell'aumento delle spese mediante le misure seguenti:

1. moratoria per i nuovi riconoscimenti (dal 2004 al 2007), con l'eccezione dei nuovi tipi d'istituto che andranno creati sulla base della nuova legge sul diritto penale minorile⁷;
2. concentrazione su fanciulli e adolescenti che soddisfano i criteri di riconoscimento della LPPM (rinunciando a equiparare i fanciulli ai quali, in ragione dei loro disturbi comportamentali, viene applicata la legislazione sull'assicurazione per l'invalidità);
3. concentrazione su case d'educazione che offrono assistenza completa durante tutto l'anno;
4. riduzione dei giorni di soggiorno riconosciuti.

Presupposti giuridici

Misure 1 e 2: legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 5, modifica della legge federale del 5 ottobre 1984 sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (LPPM; RS 341), modifica dell'articolo 5 capoverso 1 lettera b e soppressione del capoverso 2, nuovo articolo 19a.

Misure 3 e 4: Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 2:

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

	2004	2005	2006
Misura 1		1,0	1,4
Misura 2		1,0	1,0
Misura 3		3,5	3,5
Misura 4	0,5	0,5	0,5
Totale	0,5	6,0	6,4

⁷ Messaggio del 21 settembre 1998 concernente la modifica del Codice penale svizzero (Disposizioni generali, introduzione e applicazione della legge) e del Codice penale militare nonché una legge federale sul diritto penale minorile, FF 1999 1669.

La Confederazione sovvenziona il 30 per cento dei costi riconosciuti delle case d'educazione. I sussidi d'esercizio secondo la LPPM dovrebbero ridurre i costi di chi è tenuto a versare (Comuni e Cantoni), e contribuire alla creazione di possibilità di collocamento adeguate, considerando che vi sono lacune in ambito di assistenza (penuria di istituzioni chiuse e speciali). Conformemente alla Costituzione, la Confederazione sostiene i Cantoni nell'adempimento di tale compito. Tra i costi riconosciuti figurano i salari del personale educativo, terapeutico, scolastico e attivo nella formazione professionale. Tali costi vengono proporzionalmente ridotti se non tutte le giornate di soggiorno delle persone assistite rientrano nel campo d'applicazione della LPPM.

Moratoria per nuovi riconoscimenti (dal 2004 al 2007)

All'inizio del 2003 vi erano 189 istituti riconosciuti. Ogni anno circa tre nuovi istituti soddisfano i requisiti stabiliti dal DFGP e devono pertanto essere riconosciuti. Si tratta di istituti la cui attività è stata finora qualitativamente di livello basso, ma che ora soddisfano gli standard del DFGP. Una moratoria limitata dei riconoscimenti (dal 1° gennaio 2004 al 31 dicembre 2007) fa sì che i Cantoni sede di questi istituti già esistenti debbano garantirne il finanziamento futuro senza l'aiuto della Confederazione. In considerazione dell'entrata in vigore del nuovo diritto penale minorile, vanno esclusi dalla moratoria i tipi di istituto previsti dalla nuova legge; ciò concerne in particolare gli istituti per l'esecuzione delle pene privative di libertà di quattro anni. Tale misura raggiungerà la sua massima efficacia in termini di sgravio a partire dal 2007 (2,4 mio.). Considerato che, sulla base di una decisione del Tribunale federale (DTF 117 Ib 225), le case d'educazione devono essere riconosciute se adempiono i requisiti, la moratoria in questione deve fondarsi su un'apposita disposizione legale.

Concentrazione su fanciulli e adolescenti che soddisfano i criteri di riconoscimento della LPPM

Con questa misura si prevede di definire una nuova struttura tra AI e case d'educazione, in linea con la nuova ripartizione dei compiti proposta attraverso la NPF riguardo alle persone che rientrano nel campo d'applicazione dell'AI e della LPPM. I sussidi federali del DFGP devono andare in primo luogo a vantaggio dei fanciulli e degli adolescenti che devono essere internati in un istituto non a causa di speciali necessità educative, bensì in ragione di una difficile situazione familiare. I fanciulli collocati in case d'educazione e che necessitano di un'istruzione scolastica speciale ricevono prestazioni assicurative secondo l'articolo 8 della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (RS 831.20), e la casa d'educazione ottiene sussidi d'esercizio dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), se più di un terzo dei fanciulli fa parte di tale categoria.

Concentrazione su case d'educazione che offrono assistenza completa durante tutto l'anno

Il legislatore parte dal presupposto che i casi LPPM riguardano persone con problemi familiari e che quindi necessitano di un'assistenza completa durante tutto l'anno. Negli ultimi anni diversi istituti riconosciuti hanno iniziato ad accogliere sempre più fanciulli e adolescenti con problemi primari d'istruzione. In tal modo hanno potuto adeguare i loro orari d'apertura al calendario scolastico. Questa esigenza, finora disciplinata soltanto a livello di direttive in materia di sussidi dell'Ufficio federale di

giustizia (UFG), deve ora essere regolata a livello di ordinanza (art. 3 cpv. 1 lett. h). Dopo un termine transitorio (art. 16a cpv. 2 LPPM), per un eventuale adeguamento, alcuni istituti perderanno il loro riconoscimento alla fine del 2004.

Riduzione dei giorni di soggiorno riconosciuti

Secondo le vigenti direttive in materia di sussidi, entro la fine del 2003 occorre riesaminare tutti i servizi aggiuntivi nel campo dell'assistenza parziale. In base ai criteri più severi, diverse offerte che finora hanno potuto beneficiare di un riconoscimento non potranno più essere sussidiate. L'inasprimento delle condizioni di riconoscimento è già entrato in vigore il 1° gennaio 2003.

Ripercussioni sui Cantoni

I risparmi in materia di sussidi d'esercizio devono essere compensati da Cantoni e Comuni.

2.1.1.3 Misurazione ufficiale

Situazione attuale

La misurazione ufficiale è un settore dell'Ufficio federale di topografia (swisstopo) in seno al DDPS e costituisce un compito congiunto della Confederazione e dei Cantoni. A seconda delle regioni/zone e a seconda dell'incarico di misurazione/progetto, la Confederazione vi partecipa con indennizzi pari al 10–90 per cento dei costi complessivi. Nel piano finanziario del 30 settembre 2002 la Confederazione ha previsto a tal fine un importo di circa 38 milioni l'anno.

Proposta

Riduzione moderata dei mezzi previsti nel piano finanziario con conseguente differimento dei lavori di misurazione.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 3.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: –	2005: 2,7	2006: 4,0
---------	-----------	-----------

Per l'elaborazione della misurazione ufficiale (MU), che si estende su un periodo di 20 anni, si prevedono investimenti complessivi di circa 1,3 miliardi. Conformemente al mandato di prestazioni di swisstopo 2004–2007, la superficie realizzata aumenterà annualmente del 3,7 per cento. Circa la metà dei costi è a carico della Confederazione. A causa della netta interdipendenza sussistente tra il finanziamento della MU da parte della Confederazione e i finanziamenti da parte dei Cantoni o dei Comuni, la riduzione dei contributi federali comporta una diminuzione della medesima entità dei contributi comunali e cantonali. La riduzione dei contributi federali di circa il 10

per cento nel 2006 comporta una proroga di tre anni dei lavori di misurazione. Di conseguenza, l'aumento annuale della superficie coperta si ridurrà al 3,3 per cento. In considerazione dell'elevato fabbisogno di dati digitali della misurazione ufficiale, dovrebbe essere evitata, se possibile, un'ulteriore proroga, poiché altrimenti sussisterebbe il pericolo che i Cantoni e i Comuni facciano allestire sempre più prodotti sostitutivi, causato costosi doppijoni.

2.1.2 Relazioni con l'estero

2.1.2.1 Aiuto allo sviluppo e aiuto ai Paesi dell'Est

Situazione iniziale

Nel suo rapporto sulla politica estera del 15 novembre 2000, il Consiglio federale si è prefisso l'obiettivo di aumentare l'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) in modo da raggiungere, nel corso del prossimo decennio, lo 0,4 per cento del prodotto nazionale lordo (PNL). Nel 2002 le spese in questo settore ammontavano a 1391 milioni di franchi. Secondo i calcoli del Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE, il volume delle prestazioni dell'APS corrisponde dunque allo 0,32 per cento. Nel settore dell'aiuto ai Paesi dell'Est, le spese ammontavano, nel 2002, a poco più di 200 milioni, di cui 10 milioni versati come contributo annuo del nostro Paese al capitale della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

Proposta

Per il periodo 2004–2006, il volume dei crediti dell'APS evolve parallelamente al tasso di crescita nominale del PNL (base 2003). L'obiettivo di raggiungere lo 0,4 per cento del PNL nel 2010 è mantenuto.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a, capoverso 1, numero 4.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

	2004	2005	2006
APS	57	125	165
Aiuto ai Paesi dell'Est	5	10	15
Totale	62	135	180

La riduzione dei crediti per l'aiuto ai Paesi dell'Est riguarda esclusivamente il Seco, che tuttavia, in virtù di una decisione del Consiglio federale, può compensarne una parte riducendo ulteriormente i suoi crediti APS.

Aiuto allo sviluppo

Secondo il piano finanziario del 30 settembre 2002, le uscite per l'aiuto allo sviluppo dovrebbero aumentare del 5 per cento rispetto al preventivo. In tal modo registrebbero uno dei tassi di crescita più elevati in confronto agli altri gruppi di compiti della Confederazione. Secondo il piano finanziario del 30 settembre 2002, il loro volume dovrebbe raggiungere nel 2006 quasi 1,7 miliardi. La ragione di tale persistente crescita va ricercata nei mezzi supplementari necessari per realizzare l'obiettivo fissato dal Consiglio federale nel rapporto sulla politica estera del 15 novembre 2000: aumentare il livello dell'APS, in modo da raggiungere lo 0,4 per cento del PNL nel corso del decennio. Nel 2002, l'APS ha raggiunto lo 0,32 per cento del PNL, secondo i calcoli del Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE.

Nell'ambito del presente programma di sgravio si propone la seguente riduzione del volume dei crediti dell'APS rispetto al piano finanziario (in mio.):

Anno	DSC	Seco	Totale
2004	-49	-8	-57
2005	-98	-27	-125
2006	-134	-31	-165

Con questi tagli il volume dei crediti destinati all'aiuto allo sviluppo per il periodo 2004–2006 segue l'evoluzione del tasso di crescita nominale del PNL. Al riguardo il 2003 è l'anno di riferimento. Dal 2003 al 2006 la crescita medie annua dell'APS ammonterà al 3,0 per cento. È per contro mantenuto l'obiettivo di raggiungere lo 0,4 per cento del PNL. Il Consiglio federale si esprimerà in seguito sulla maniera di determinare, dal 2007, la crescita dei crediti APS per raggiungere il suddetto obiettivo. Con tutta probabilità, dal 2007 i crediti necessari alla realizzazione di tale obiettivo dovranno essere portati, in media, al 7,8 per cento annuo.

Le conseguenze delle riduzioni dei crediti citate toccheranno l'insieme dei settori dell'APS, e cioè la cooperazione bilaterale allo sviluppo con i Paesi del Sud, l'aiuto multilaterale e l'aiuto umanitario.

Aiuto ai Paesi dell'Est

Con un volume di circa 240 milioni nel 2006, i crediti iscritti nei piani finanziari del DFAE e del Seco a titolo di aiuto ai Paesi dell'Est registrano un incremento medio del 4,0 per cento per il periodo 2002–2006. Rispetto ai crediti previsti, si constata un trasferimento dell'impegno svizzero dai Paesi dell'Europa centro-orientale (riduzione dei crediti del 2,3 per cento annuo) ai Paesi dell'Europa sudorientale.

2.1.2.2

Rimanenti settori nell'ambito delle relazioni con l'estero

Situazione attuale

La cooperazione allo sviluppo assorbe una quota del 60 per cento delle spese complessive delle relazioni con l'estero e rappresenta quindi la voce di spesa principale. Gran parte delle altre spese derivano dagli obblighi contratti a livello internazionale e dal finanziamento delle rappresentanze svizzere all'estero. Pur non sussistendo un gran margine di manovra, è comunque possibile ipotizzare il ridimensionamento di determinati programmi.

Proposta

Ridurre i crediti dei seguenti settori: presenza della Svizzera all'estero, contributi versati a titolo volontario alle organizzazioni internazionali, Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali, servizio onde corte, promozione civile della pace e smantellamento delle armi chimiche.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010), di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 5.

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 9: modifica della legge federale del 21 giugno 1991 sulla radio e la televisione (LRTV RS 784.40), articolo 20 capoverso 3, articolo 33 capoversi 1 e 2, articolo 55 capoverso 2^{bis} (nuovo).

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

	2004	2005	2006
Presenza della Svizzera all'estero	1,0	2,5	3,5
Contributi versati a titolo volontario alle organizzazioni internazionali	0,4	0,7	0,8
Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI)			2,7
Servizio onde corte		10,0	15,0
Promozione civile della pace		2,0	4,5
Smantellamento delle armi chimiche		1,0	1,0
Totale	1,4	16,2	27,5

Presenza Svizzera (PRS)

PRS, istituita con il decreto federale del 20 marzo 2003, è succeduta alla Commissione di coordinamento per la presenza della Svizzera all'estero e ha il mandato di rafforzare e coordinare le iniziative per l'affermazione della presenza svizzera all'estero. Lavora inoltre per fornire una immagine autentica, originale e viva del

nostro Paese. Secondo il messaggio dell'8 settembre 1999 del Consiglio federale, era stato previsto un progressivo incremento dei crediti di pagamento fino a 13,8 milioni destinati a PRS. Il piano finanziario del 30 settembre 2002 prevede: 13 milioni per il 2004, 13,2 milioni per il 2005 e 13,5 milioni per il 2006.

La strategia di PRS prevede in particolare di scegliere ogni anno 2 o 3 regioni o Paesi prioritari per lo sviluppo di un programma della durata di circa 3 anni. Approvando la nuova impostazione di PRS, il Parlamento ha deciso di mettere in atto negli Stati Uniti il primo programma relativo al periodo 2001–2003. Per tale programma sono stati previsti 2,4 milioni all'anno. La Commissione PRS ha inoltre selezionato altri due Paesi: il Regno Unito per il periodo 2002–2004 e la Spagna per il periodo 2003–2005. Si prevede di investire annualmente circa 1,2 milioni di franchi per ognuno di questi Paesi.

Per il budget di PRS sono previste riduzioni di 1 milione nel 2004, 2,5 milioni nel 2005 e 3,5 milioni nel 2006. Ciò significa che, in relazione al piano finanziario, nel 2006 non sarà almeno temporaneamente possibile lanciare un nuovo programma in un Paese prioritario. Per contro potrà essere salvaguardata l'efficacia delle altre attività di PRS.

Contributi volontari alle organizzazioni internazionali

Consiglio d'Europa (CdE): oltre al contributo obbligatorio (7,6 mio. nel 2002) destinato al budget ordinario dell'organizzazione, il nostro Paese versa anche contributi a titolo volontario (0,7 mio. nel 2002) a favore di numerose altre attività. Il piano finanziario del 30 settembre 2002 prevedeva una spesa annuale di 700 000 franchi. Sono previsti i seguenti risparmi: 0,15 milioni nel 2004, 0,25 milioni nel 2005 e 0,35 milioni nel 2006. Incideranno principalmente sulle attività non ricorrenti e verranno attuati di volta in volta in base a valutazioni specifiche.

Agenzia intergovernativa della francofonia (AIF): Nel 2002 la Svizzera ha versato all'AIF un contributo statutario di 4,4 milioni di franchi e contributi finanziari per 460 000 franchi. Il piano finanziario del 30 settembre 2002 prevede contributi annuali volontari pari a 0,65 milioni di franchi. La proposta di riduzione contempla i seguenti tagli: 0,1 milioni nel 2004, 0,2 milioni nel 2005 e 0,25 milioni nel 2006. Le risorse disponibili scenderanno quindi al di sotto di quelle impiegate nel 2002. I risparmi comporteranno una diminuzione dei contributi ai programmi sostenuti attualmente. Inoltre, l'invio di una delegazione svizzera ai prossimi giochi della francofonia previsti in Niger nel 2005 è in pericolo. Il versamento di un contributo di solidarietà proveniente da questa rubrica non sarà possibile.

Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (PNUE): Ogni anno la Svizzera versa contributi al budget ordinario del PNUE. Anche se sotto il profilo giuridico formale si tratta di contributi non esigibili, è però loro riconosciuta un'obbligatorietà politica. Il piano finanziario del 30 settembre 2002 prevede il versamento dei seguenti importi: 3,68 milioni nel 2004, 3,75 milioni nel 2005 e 3,8 milioni nel 2006. Sono ora previste le seguenti riduzioni: 0,15 milioni nel 2004 e 0,2 milioni nel 2005 e nel 2006. Non saranno invece modificati i contributi versati dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione e dall'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio a favore di altre attività del PNUE.

Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI)

La FIPOI è un ente di diritto privato che associa la Confederazione e il Cantone di Ginevra e si occupa di trovare immobili adeguati per le organizzazioni internazionali senza scopo di lucro che hanno sede a Ginevra o che vi organizzano conferenze internazionali. Fondandosi sull'articolo 1 della legge federale del 23 giugno 2000 concernente gli aiuti finanziari alla fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra (RS 617.0), la Confederazione può concedere alla FIPOI prestiti senza interessi rimborsabili sull'arco di 50 e più anni per la costruzione, la ristrutturazione o l'acquisto di immobili.

Attualmente si stanno allestendo due progetti per la costruzione di nuovi edifici, per i quali sono previsti due prestiti senza interessi da rimborsare sull'arco di 50 anni: 59,8 milioni per l'OMS/ONUSIDA e 60 milioni a favore dell'OMC. I relativi crediti sono iscritti nel piano finanziario. Per il 2006 è previsto un credito di 40 milioni di franchi.

La decurtazione di 2,7 milioni dei crediti previsti per il 2006 non mette in pericolo la realizzazione dei progetti, ma potrebbe dilazionare di qualche mese la realizzazione completa, nel caso in cui i progetti potessero effettivamente essere realizzati rispettando la pianificazione iniziale.

Promozione civile della pace

Negli ultimi anni il Consiglio federale e il Parlamento hanno espresso l'intenzione di incrementare gli sforzi della Confederazione nell'ambito della promozione civile della pace e dei diritti dell'uomo. Il Consiglio federale ha quindi presentato al Parlamento un disegno di legge federale che istituisce misure per la promozione civile della pace e il rafforzamento dei diritti dell'uomo, nonché la proposta di stanziare un credito quadro di 240 milioni a favore di misure in questi settori per il periodo 2004–2007.

La prevista riduzione dei crediti – 2 milioni in meno nel 2005 e 4,5 milioni in meno nel 2006 – comporterà il rinvio delle operazioni di rafforzamento e di estensione della promozione della pace e dei diritti dell'uomo. In particolare vengono toccate le misure volte a intensificare l'attività di mediazione, all'invio di esperti e all'assunzione di iniziative diplomatiche. Con le riduzioni previste i crediti di pagamento in questo ambito ammonteranno a 49 milioni nel 2005 e 51,5 milioni nel 2006.

Smantellamento di armi chimiche

In applicazione della mozione CS 00.3519 (Paupe), il Parlamento ha autorizzato il 21 marzo 2003 un credito quadro di 17 milioni da utilizzare sull'arco di almeno cinque anni a sostegno del disarmo chimico universale. Si prevede di impiegare queste risorse in particolare per contribuire alla distruzione di armi chimiche della Federazione Russa. È tuttavia pensabile che l'aiuto svizzero venga esteso a simili progetti in altri Paesi.

Il piano finanziario del 30 settembre 2002 prevede una spesa annuale di 4 milioni di franchi. Di principio, la riduzione dei crediti di 1 milione nel 2005 e di 1 milione nel 2006 non mette in discussione il sostegno svizzero, ma ne potrebbe pregiudicare la consistenza in particolare perché i costi principali della distruzione delle armi chimiche nella Federazione Russa dovrebbero farsi sentire nello stesso periodo.

Servizio delle onde corte

La Confederazione partecipa ai costi dell'offerta della SSR destinata all'estero. Nel 2001, ha contribuito con circa 18,9 milioni ai costi complessivi di swissinfo/SRI pari a circa 41,9 milioni.

Secondo il mandato di prestazioni, swissinfo/SRI deve consolidare i legami degli Svizzeri all'estero con la loro Patria, contribuire alla comprensione tra i popoli, curare l'immagine della Svizzera all'estero e favorire la comprensione delle sue aspirazioni (art. 33 cpv. 2 LRTV).

L'offerta di swissinfo/SRI comprende «swissinfo.org», una piattaforma multimediale su Internet contenente testi in nove lingue, sequenze audio e video tratte dalle reti delle diverse regioni linguistiche e numerose altre prestazioni. La funzione di portale (porta d'accesso mediatica alla Svizzera) e i link sono estremamente importanti. Inoltre, swissinfo/SRI trasmette programmi radiofonici in cinque lingue su onde corte e via satellite. Le onde corte saranno impiegate per la trasmissione in Africa e in Sudamerica solo fino alla fine del 2004. Questo cambiamento è dovuto a un nuovo orientamento strategico di swissinfo/SRI, deciso dopo aver verificato l'efficienza dell'utilizzo dei mezzi a disposizione nell'ambito del rapporto sulle sovvenzioni.

La soppressione dei contributi federali a swissinfo/SRI a partire dal 2006 implica l'abrogazione dell'articolo 20 capoverso 3 LRTV, che finora obbligava la Confederazione ad assumere «la metà almeno dei costi di emittenza da parte della SSR di un programma radiofonico destinato all'estero». Tuttavia, nel fissare le tasse di ricezione, il Consiglio federale può, tra l'altro, tener conto del fabbisogno finanziario della SSR per la sua offerta redazionale destinata all'estero (art. 55 cpv. 2 lett. a LRTV). È dunque possibile compensare la mancanza di contributi statali mediante le tasse di ricezione. Secondo il nuovo articolo 55 capoverso 2^{bis}, al momento di stabilire le tasse di ricezione, il Consiglio federale determina la quota che la SSR deve destinare all'adempimento dei compiti di cui all'articolo 33 LRTV. In questo modo si garantisce che, per adempiere il suo mandato, anche swissinfo/SRI riceva parte dei mezzi finanziari supplementari risultanti dagli adattamenti del canone decisi dal Consiglio federale. Questa norma legale è necessaria per giustificare l'intervento nel potere discrezionale di cui gode la SSR. Nel contempo, l'espressione «l'offerta redazionale destinata all'estero» che figura nell'articolo 33 capoverso 1 permette di tenere esplicitamente conto dello sviluppo in campo mediatico; viene così inclusa anche la sempre più importante offerta multimediale su Internet.

2.1.3 Difesa nazionale

2.1.3.1 Settore «Difesa»

Situazione attuale

Conformemente al piano finanziario del 30 settembre 2002, il settore «Difesa»⁸ del DDPS dispone annualmente di circa 4,1 a 4,2 miliardi per l'implementazione e la concretizzazione di Esercito XXI.

Proposta

Riduzione dei mezzi finanziari previsti per gli anni 2004–2007 nella misura di un importo di 162 milioni in media l'anno (importo totale: 650 milioni senza riduzioni interdipartimentali) mediante la riduzione delle spese per il materiale (segnatamente per mezzo della riorganizzazione del settore degli immobili e per mezzo di un acceleramento delle liquidazioni di sistemi d'arma e di immobili), mediante un acceleramento delle soppressioni nell'ambito del personale in relazione con le minori dimensioni di Esercito XXI e con la ristrutturazione del Dipartimento (DDPS XXI) nonché mediante ulteriori riduzioni delle spese d'armamento, con una conseguente ulteriore proroga della prevista strategia di trasferimenti di risorse dalle spese d'esercizio alle spese d'armamento.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 6.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 60

2005: 90

2006: 240

Osservazioni preliminari

Il settore «Difesa» ha conseguito dal 1998 un risparmio complessivo di circa 2 miliardi rispetto alla pianificazione originaria. Il DDPS deve concretizzare le sue riforme (Esercito XXI e DDPS XXI) e sostenere i corrispondenti costi supplementari di ristrutturazione nel quadro finanziario predefinito. Il Consiglio federale è pertanto del parere che i risultati sin qui conseguiti devono essere riconosciuti e che, in considerazione del successo dell'attuazione delle riforme in corso, con gli ulteriori risparmi richiesti si raggiungerà un limite finanziario inferiore massimo.

Il limite di spesa definito in origine per il settore «Difesa» conformemente al programma di stabilizzazione 1998 (secondo l'attuale struttura dipartimentale del DDPS) ammontava a 4,3 miliardi l'anno. Nel frattempo tale importo ha subito una modifica a causa di fattori non influenzabili (ad es. trasferimenti di compiti e decentralizzazioni) ed è stato oggetto di diversi tagli, di modo che, tenuto conto dei ri-

⁸ Settore «Difesa» conformemente alla struttura istituzionale e secondo la nuova struttura DDPS XXI: attuale Stato maggiore generale, Forze terrestri, Forze aeree, crediti d'armamento dell'ex Aggruppamento dell'armamento.

sparmi ora richiesti, raggiungerà la soglia di 4 miliardi. In base alla nuova struttura del settore «Difesa», le spese si situeranno persino al di sotto di tale soglia.

Tuttavia, considerando la precaria situazione finanziaria della Confederazione, il Consiglio federale ritiene che un contributo ai risparmi possa essere ragionevolmente richiesto anche al DDPS. Quale contropartita, si concederà nuovamente al settore «Difesa» (ai sensi della nuova struttura dipartimentale) per gli anni 2004–2007 un limite di spesa pluriennale ammontante a circa 16 miliardi (contributi del datore di lavoro non compresi) finalizzato a un miglioramento della sicurezza di pianificazione e della flessibilità nell'assegnazione delle risorse (in modo da poter attuare con successo le imminenti riforme). Tale limite pluriennale è concesso nel quadro di linee guida chiaramente definite e in base alle esperienze positive raccolte nell'ambito del programma di stabilizzazione 1998.

L'implementazione di Esercito XXI (a partire dal 2004) deve poter essere garantita. Per tale ragione, i contributi al risparmio aumenteranno considerevolmente solo a partire dal 2006 (240 mio.) e raggiungeranno un importo massimo nel 2007 (260 mio.).

Linee guida per il limite di spesa pluriennale

Limite di spesa nel settore «Difesa» per gli anni 2004–2007 (in mio.)

	2004	2005	2006	2007	04–07
Piano finanziario del 30 settembre 2002	4 247	4 266	4 335		
Decentralizzazione dei contributi del datore di lavoro, misure salariali 2003	-160	-160	-160		
Correzioni settore «Difesa» (in particolare decisione concernente la Swisscoy del 14 marzo 2003 nonché trasferimenti delle risorse del DDPS XXI riduzione del limite delle spese)	6	4			
Riduzioni in base al Programma di sgravio 03	-60	-90	-240		
Partecipazione del settore «Difesa» alle riduzioni trasversali, cfr. n. 2.1.10	-5	-6	-6		
Limite delle spese nel settore «Difesa» (contributi del datore di lavoro non compresi)¹	4 028²	4 014	3 929	3 967	15 938²

¹ Importo dell'anno 2007: importo dell'anno 2006 più 1,5 per cento (ipotesi di rincaro) – 20 milioni

² Senza il blocco dei crediti 2004 (settore "Difesa": 38 mio.)

Premesse

L'attuale legislazione finanziaria (LFC/OFC) resta valevole senza alcuna limitazione. La sovranità del Parlamento in materia di budget non subisce alcuna modifica: è fatta salva la competenza delle Camere federali di definire i crediti di pagamento mediante il bilancio di previsione e le relative aggiunte.

Sicurezza di pianificazione

Inserendo nella legge le riduzioni nel settore «Difesa» (art. 4a cpv. 3 della legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali [RS 611.010]), complessivamente pari a 673 milioni per gli anni 2004–2007 (comprese le riduzioni trasversali), e con la definizione di un limite di spesa di circa 16 miliardi in totale, le nuove cifre in materia di piano finanziario, risultanti dalle ultime riduzioni, assumono un carattere maggiormente vincolante. Nel periodo 2004–2007 il Consiglio federale rinuncerà a ulteriori riduzioni concernenti il settore «Difesa». Inoltre, si può partire dal presupposto che nell'ambito della definizione annuale dei crediti di pagamento le Camere federali terranno conto delle linee guida stabilite per le riduzioni nel settore «Difesa». Il DDPS disporrà in tal modo di una maggiore sicurezza di pianificazione nella ristrutturazione in corso (riforme Esercito XXI e DDPS XXI).

Flessibilità nell'assegnazione delle risorse

Sarà migliorata anche la flessibilità nell'assegnazione delle risorse: di principio gli attuali strumenti della legislazione finanziaria contribuiranno a un'assegnazione delle risorse disponibili ottimale sotto il profilo materiale e temporale; il limite di spesa pluriennale fungerà al riguardo da riferimento determinante.

Nel bilancio di previsione da allestire annualmente il DDPS otterrà, nel rispetto dei principi della gestione e della tenuta dei conti sanciti negli articoli 2 e 3 LFC, un margine di manovra il più ampio possibile entro i limiti del budget definito per il settore «Difesa».

Nel quadro del bilancio di previsione stabilito, il margine di manovra del DDPS è limitato agli strumenti disponibili della legislazione finanziaria vigente (LFC/OFC, segnatamente per quanto concerne la procedura definita per i crediti aggiuntivi). È tuttavia garantito che all'interno del settore «Difesa» si potrà procedere a trasferimenti motivati. Per esempio, si potranno, a seconda delle necessità, trasferire risorse dal settore delle spese per il personale a quello delle spese per il materiale o al settore delle spese d'armamento (e viceversa). Per trasferimenti netti nell'esecuzione del bilancio del settore «Difesa», le procedure amministrative a destinazione del Consiglio federale, delle Commissioni delle finanze e del Parlamento (tra l'altro mediante domande riassuntive concernenti crediti aggiuntivi) potranno, se del caso, essere semplificate.

La flessibilità sopradescritta concerne il periodo di validità del limite di spesa accordato, essa è cioè valevole dal 1° gennaio 2004 al 31 dicembre 2007. Il Consiglio federale è autorizzato a effettuare trasferimenti tra le quote annuali o tra le riduzioni previste a condizione che non sia superato il limite di spesa pari a circa 16 miliardi.

Per mezzo dello strumento dei crediti aggiuntivi e dei riporti di crediti, i crediti non utilizzati alla fine degli anni 2004, 2005 e 2006 potranno essere riportati all'anno successivo, rispettivamente al 2005, 2006 e al 2007. I crediti non utilizzati nell'ultimo anno del periodo stabilito per il limite di spesa (2007) potranno – se consentito dallo stato delle finanze federali nell'anno 2008 – essere riportati all'anno successivo (2008) indipendentemente dalla specificazione. Parimenti, la possibilità di riportare crediti inutilizzati nell'anno 2003 al primo anno del periodo stabilito per il limite di spesa (2004) sarà esaminata con benevolenza.

Ricavato delle liquidazioni

Il ricavato delle liquidazioni ottenibile mediante l'acceleramento delle soppressioni di sistemi d'arma e di immobili non più necessari, ricavato supplementare rispetto a quanto pianificato (entrate generate dalle liquidazioni conformemente al piano finanziario del 30 settembre 2002), potrà essere computato a favore del DDPS con un conseguente aumento dell'importo del limite di spesa.

Costi di ristrutturazione

Sulla base dei principi vigenti in materia di politica del personale, il settore «Difesa» ha il compito di gestire in maniera socialmente compatibile le soppressioni di posti e le ristrutturazioni nell'ambito del personale e di ridurne le conseguenze nel quadro delle risorse concesse.

I costi di ristrutturazione comprendono segnatamente:

- le spese in relazione con le soppressioni di posti e le ristrutturazioni nell'ambito del personale (costi del piano sociale),
- le spese direttamente finalizzate a un incremento dell'efficienza dell'esercizio,
- le spese per l'adeguamento dei sistemi di condotta, dei sistemi informativi e dei sistemi contabili nonché dell'infrastruttura informatica.

Adeguamento del limite di spesa 2004–2007

Il Consiglio federale chiederà alle Camere federali di adeguare i crediti di pagamento nel settore «Difesa» nei casi seguenti:

- sgravio di compiti sinora assunti dal settore «Difesa»,
- trasferimento di compiti al settore «Difesa»,
- assegnazione di nuovi compiti al settore «Difesa»,
- entrate supplementari generate dalle liquidazioni e superiori agli importi iscritti nel piano finanziario del 30 settembre 2002,
- impieghi straordinari dell'esercito con notevoli conseguenze finanziarie (ad es. in caso di gravi catastrofi naturali o tecnologiche, di impiego supplementare al confine svizzero a sostegno del Corpo delle guardie di confine oppure di aumento per un lungo periodo della prontezza di impiego [salvaguardia delle condizioni d'esistenza e promozione della pace] o della prontezza di base [sicurezza del territorio e difesa]),
- rincarico 2004–2007 superiore nella misura di più di un punto percentuale ai rincarici previsti nelle Istruzioni per il budget pubblicate il 26 febbraio 2003: 0,7 per cento nel 2004 e 1,5 per cento negli anni 2005, 2006 e 2007.

Producono adeguamenti del limite di spesa e sono eseguiti dal Consiglio federale nel quadro dei pertinenti processi budgetari anche i trasferimenti meramente tecnici quali la decentralizzazione a favore dei Dipartimenti di crediti centrali, le misure salariali e la concretizzazione di decisioni inerenti al settore IT.

Valutazione del programma di sgravio nel settore «Difesa»

Missione di difesa

Il Concetto direttivo Esercito XXI stabilisce che:

- la dotazione di mezzi devono corrispondere alla capacità di prestazione richiesta a Esercito XXI,
- la tendenza all'acquisizione di tecnologie avanzate è determinante anche per l'esercito,
- l'esercito deve fornire al minor costo possibile le prestazioni che gli sono richieste e
- nel quadro di un limite reale delle risorse disponibili, la riduzione rapida e sensibile delle spese d'esercizio e il trasferimento di risorse a favore delle spese d'armamento costituiscono un fattore chiave dell'evoluzione aziendale e dell'evoluzione delle forze armate.

Tali principi continuano ad essere validi. Per contro, dalla fase iniziale del progetto all'avvio di Esercito XXI si è verificato un drastico mutamento delle condizioni quadro: la dotazione di mezzi ha subito una notevole riduzione mentre la gamma di compiti dell'esercito è stata estesa (ad es. USIS: appoggio al Corpo delle guardie di confine da parte del Corpo della guardia delle fortificazioni, protezione delle ambasciate).

Il rapido susseguirsi di misure di risparmio (programma di stabilizzazione 1998, processi budgetari 2002 e 2003) ha comportato sinora riduzioni di risorse che non hanno potuto essere concretizzate allo stesso ritmo a livello di esercizio e organizzativo. I tagli sono stati eseguiti in primo luogo nell'ambito delle spese d'armamento poiché solo in tale ambito sono possibili risparmi a breve termine. Ciò non ha pregiudicato l'avvio della riforma dell'esercito, ma la struttura finale di Esercito XXI fondata sul pertinente Concetto direttivo potrà essere finanziata a lungo termine solo se avrà luogo un rapido trasferimento di risorse dalle spese di esercizio alle spese d'armamento.

La fase critica della concretizzazione della riforma Esercito XXI comprende tra l'altro l'indispensabile potenziamento del personale militare e, a livello centrale, la summenzionata riduzione delle spese d'esercizio a favore delle spese d'armamento. Occorre pertanto dare la massima priorità alle misure che permettono di conseguire tale obiettivo. Tali misure, unitamente alle direttive in materia di risparmio, condurranno a incisivi cambiamenti a livello di esercizio, cambiamenti le cui conseguenze potranno essere in parte attenuate mediante la maggiore sicurezza di pianificazione e la maggiore flessibilità risultanti dalla concessione del limite di spesa pluriennale 2004–2007.

La struttura iniziale di Esercito XXI potrà essere realizzata, sebbene con qualche lacuna, anche dopo l'adozione delle riduzioni qui richieste. Il profilo delle prestazioni di Esercito XXI ne sarà tuttavia pregiudicato a medio e a lungo termine.

La prestazione «sicurezza del territorio dinamica» può essere fornita a livello di personale, tuttavia solo ancora parzialmente a livello di materiale. Con le risorse finanziarie previste l'esercito non sarà più in grado di provvedere al proprio potenziamento in vista della missione di difesa (concentramento degli sforzi nell'ambito della sicurezza del territorio). Ciò significa che, in caso di una prevedibile evoluzione sfavorevole della minaccia, sarebbe necessario mettere tempestivamente a disposizione dell'esercito le risorse necessarie per il potenziamento. In caso contrario

l'adempimento della missione di difesa sarebbe possibile unicamente mediante un rafforzamento della cooperazione.

L'istruzione parallela alla riforma non è più garantita a livello di materiale. Il potenziamento pianificato del personale militare deve essere rallentato e mantenuto a un livello inferiore a quello previsto. Inoltre, non tutte le formazioni d'addestramento potranno avviare le loro attività con il modello d'istruzione descritto nel Concetto direttivo Esercito XXI. Sarà in parte necessario ricorrere nuovamente ai metodi d'istruzione di Esercito 95, ciò che pregiudicherà la professionalizzazione dell'istruzione di Esercito XXI.

Gli investimenti necessari nel settore «Difesa», competenza fondamentale dell'esercito, potranno essere effettuati ancora solo in misura parziale. Per progetti di grande entità (rinnovamenti nel settore del materiale) saranno necessari ulteriori sforzi in ambito finanziario (ad es. aumenti temporanei nel settore «Difesa»).

I sempre più importanti compiti in materia di polizia aeronautica e in tema di sovranità dello spazio aereo costituiscono una sfida strategica da affrontare a livello di Consiglio federale. La flotta di F/A-18 prevista a tal fine risulterà inferiore alle necessità dopo il ritiro dal servizio dei Tiger F-5. Per poter adempiere il compito summenzionato, bisognerà disporre entro il 2010 di circa 50 moderni velivoli da combattimento. Il relativo fabbisogno di investimenti ammonta, allo stato attuale delle conoscenze, a circa 3 miliardi. Una simile spesa non è più finanziabile con il budget ordinario dell'esercito.

Riduzioni nell'ambito delle spese per il materiale

Mediante un'ottimizzazione delle esigenze in materia di spazio e la riorganizzazione della gestione degli immobili militari, le spese per gli immobili subiranno una riduzione maggiore a quella prevista in origine. Oltre alle liquidazioni già previste, sarà necessario, ai sensi di una più estesa pianificazione delle rinunce, provvedere alla liquidazione di ulteriori immobili e sistemi d'arma (ad es. carri armati Leopard 87, Tiger F-5, Alouette III, obici blindati migliorati M-109). Quale misura supplementare sarà necessario realizzare ancora più rapidamente e con ancora maggiore coerenza la centralizzazione nel settore della logistica. L'acquisto di nuovi generi di munizioni deve essere differito e l'impiego di munizioni d'istruzione deve essere ridotto.

In conseguenza della riduzione più drastica e più rapida delle risorse disponibili per il settore degli immobili risulta necessaria una rielaborazione della pianificazione delle liquidazioni di immobili militari. Ciò può comportare maggiori spese a breve termine fintantoché gli immobili non saranno effettivamente liquidati (misure atte a favorire la negoziabilità, manutenzione). Dopo la vendita, oltre al ricavato della vendita stessa, si conseguirà probabilmente anche una diminuzione dei costi globali d'esercizio e di manutenzione.

Sono inoltre ridotti i contributi federali al tiro fuori del servizio, le indennità a favore dei Cantoni nonché le prestazioni contrattuali a favore dei Cantoni e dei Comuni.

Riduzioni nell'ambito delle spese d'armamento

Le direttive in materia di riduzioni figuranti nel Programma di sgravio 2003 non possono essere concretizzate senza il ricorso a tagli incisivi nell'ambito delle spese d'armamento, segnatamente per quanto concerne il materiale d'armamento. Ne consegue che la strategia da lungo tempo perseguita in materia di trasferimenti delle ri-

sorse dalle spese d'esercizio alle spese d'armamento subirà un ulteriore ritardo. Il minore volume dei crediti di pagamento condurrà di conseguenza a minori impegni nell'ambito dei programmi d'armamento e il pianificato grado tecnologico medio nel settore degli armamenti non potrà essere conseguito.

Conseguenze a livello di personale

La pianificazione del progetto DDPS XXI prevede la soppressione di circa 2200 posti di lavoro nel settore «Difesa» entro la fine del 2010. Per rendere possibile il potenziamento del personale militare (militari di professione e militari a contratto temporaneo), necessario per realizzare il modello d'istruzione previsto in seno a Esercito XXI, dovranno essere soppressi o ristrutturati circa 800 ulteriori posti di lavoro civili. La prevista riduzione media delle spese per le retribuzioni del personale entro la fine del 2010, in misura di circa il 20 per cento, è volta a consentire il trasferimento di circa 800 milioni all'interno del settore «Difesa». Tale importo andrà in parte a favore degli investimenti (materiale d'armamento), conformemente a quanto stabilito nel Concetto direttivo Esercito XXI.

Gli obiettivi inerenti alla struttura finale del settore «Difesa» sono già compresi nelle pianificazioni vigenti. Tuttavia, a causa delle riduzioni supplementari basate sul Programma di sgravio 2003, la soppressione di posti di lavoro dovrà essere realizzata più rapidamente del previsto. Le pianificazioni svolte sinora prevedevano in ambito di personale una soppressione di 1000 posti di lavoro entro il 2006 (corrispondente a 100 mio.). Allo stato attuale della pianificazione il programma di sgravio 2003 ha per conseguenza una riduzione di 100–200 posti ulteriori nello stesso periodo (ca. 10–20 mio.). Le soppressioni di posti e le ristrutturazioni nell'ambito del personale dovranno essere realizzate in maniera socialmente compatibile, conformemente alla legge sul personale federale e al piano sociale dell'Amministrazione federale. Al riguardo occorre tuttavia rilevare che alcuni arsenali e aerodromi cesseranno la loro attività in particolare a causa delle misure di centralizzazione della logistica e degli immobili. Dall'anticipata radiazione dal servizio di ulteriori sistemi d'arma non più utilizzabili risulteranno una diminuzione delle spese di manutenzione e di conseguenza un acceleramento della soppressione di posti di lavoro negli esercizi addetti alla manutenzione. Le soppressioni di posti e le ristrutturazioni nell'ambito del personale potranno essere realizzate in maniera socialmente compatibile con la spesa di circa 50 milioni l'anno (costi dei piani sociali) nel quadro della pianificazione finanziaria del DDPS fino al 2010 e con un blocco puntuale delle assunzioni.

Conseguenze per i Cantoni e gli esercizi della Confederazione

L'anticipazione e l'acceleramento della soppressione di posti di lavoro costituisce un compito esigente sotto il profilo della politica del personale e può condurre a casi particolarmente delicati. La centralizzazione degli arsenali comporterà probabilmente un'intensificazione e un acceleramento della soppressione di posti di lavoro anche a livello di Cantoni. Le minori spese nel settore degli immobili potrebbero comportare per le regioni interessate una diminuzione del volume di mandati. Se, da un lato, la RUAG genererà un maggiore volume di mandati a causa dell'acceleramento delle liquidazioni, dall'altro, sono probabili proroghe o una diminuzione dei mandati nel settore della manutenzione di sistemi e di munizioni.

Situazione attuale

Nel DDPS fanno parte del settore della difesa nazionale (secondo la struttura funzionale) anche la protezione della popolazione⁹, la politica di sicurezza¹⁰ nonché Armasuisse¹¹. Nel piano finanziario del 30 settembre 2002 sono iscritti per la protezione della popolazione circa 100 milioni l'anno, per la politica di sicurezza circa 40 milioni¹² e per Armasuisse circa 115–125 milioni.

Proposte*Protezione della popolazione*

Proroga del versamento delle quote d'investimento relative al progetto «Rete radio nazionale di sicurezza» POLYCOM nonché delle spese per il sistema d'allarme (telecomando per sirene compreso). Rinuncia provvisoria a un luogo di ripiego per la Centrale nazionale d'allarme. Rinuncia al rinnovamento dei rifugi.

Politica di sicurezza

Stabilizzazione dei contributi ai centri ginevrini «Centro internazionale per lo sminnamento a scopo umanitario» e «Centro per il controllo democratico delle Forze armate» nonché all'«International Relations and Security Network (ISN)» del Politecnico federale di Zurigo.

Armasuisse

Riduzioni delle spese d'esercizio (mobili, macchine, prestazioni di terzi).

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 7.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

	2004	2005	2006
Protezione della popolazione	2,5	6,8	8,0
Politica di sicurezza	2,0	3,0	4,0
Armasuisse	0,5	0,8	1,0
Totale	5,0	10,6	13,0

⁹ A partire dal 2004: UFPC, CENAL, Divisione Stampa e Radio, AC-Labor Spiez.

¹⁰ A partire dal 2003: Servizio 507 (Direzione della politica di sicurezza).

¹¹ A partire dal 2004: ex Aggruppamento dell'armamento senza crediti d'armamento e senza l'AC-Labor Spiez.

¹² Tale importo include la decisione relativa a Swisscoy (14 marzo 2003).

Protezione della popolazione

Come nel settore «Difesa», anche nel settore «Protezione civile» hanno dovuto essere effettuate negli scorsi anni ingenti riduzioni. Rispetto all'organizzazione precedente, la nuova protezione civile ha comportato notevoli risparmi segnatamente nell'ambito dell'infrastruttura edile e materiale: a partire dal 1991 le spese per la protezione civile a livello di Confederazione sono state ridotte del 67 per cento sino a raggiungere la quota di 73 milioni. (Risparmio complessivo di 220 mio. Bilancio di previsione 2003, compreso il blocco dei crediti). Il nuovo settore «Protezione della popolazione» non sarà tuttavia escluso dalla prestazione di un contributo di risparmio nell'ambito del programma di sgravio 2003. La realizzazione del progetto «Protezione della popolazione XXI» non sarà pregiudicata. Al riguardo è importante in particolare far sì che siano garantiti a medio e lungo termine la salvaguardia del valore e la prontezza operativa delle costruzioni di protezione e dei sistemi tecnici, ciò che richiederà successivamente una nuova distribuzione della dotazione di mezzi. A causa delle riduzioni nei settori POLYCOM, sistema d'allarme e costruzioni di protezione, devono essere posticipati anche eventuali progetti dei Cantoni.

Politica di sicurezza

La promozione della pace assume una crescente importanza per la Svizzera sia a livello internazionale che per quanto concerne la politica nazionale di sicurezza e della migrazione. I mezzi necessari per poter finanziare l'ampliamento originariamente previsto di questo settore, ristrutturato a partire dal 2003 (trasferimento al di fuori della SG del DDPS) sono stati accordati al DDPS in via aggiuntiva nel processo di allestimento del budget 2003. Sulla base del programma di sgravio 2003 l'ampliamento previsto (concernente segnatamente i centri ginevrini) potrà essere realizzato soltanto in misura ridotta, a meno che Paesi terzi partecipanti alle fondazioni non aumentino di conseguenza i loro contributi d'esercizio.

Occorre rilevare che i centri ginevrini costituiscono un contributo della Svizzera alla pace nel mondo. Essi sono stati istituiti dalla Svizzera, che finora ha contribuito ai costi d'esercizio nella misura del 75–80 per cento. La maggior parte degli Stati partner sono più attivi e finanziariamente più impegnati della Svizzera in altri settori relativi alla promozione della pace (soprattutto per quanto riguarda il sostegno militare alla pace). L'ampio sostegno internazionale delle fondazioni serve primariamente a garantire loro il necessario appoggio politico. La stabilità finanziaria di base, che deriva dai contributi della Confederazione (DDPS, DFAE), non è tuttavia pregiudicata dalle riduzioni previste. Inoltre, non sussiste alcun vincolo giuridico che osti a tali riduzioni.

Armasuisse

Le riduzioni di un milione comportano una durata operativa di mobili e macchine prolungata; tali misure di risparmio fanno sì che non più tutti i settori (compreso, tra l'altro, il Centro «Scienza e tecnologia») disporranno di infrastrutture tecniche moderne adeguate, ciò che comporterà un maggiore fabbisogno di manutenzione per mobili e macchine obsoleti e potrà ridurre in parte la capacità produttiva.

2.1.4 Istruzione, ricerca e tecnologia

2.1.4.1 Promozione dell'istruzione, della ricerca e della tecnologia

Situazione attuale

Il 29 novembre 2002 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2004–2007 fissando il proprio impegno finanziario a 17,3 miliardi di franchi (FF 2003, 2019, messaggio ERT). Partendo dal piano finanziario per il 2003 (DCF del 28.9.2001), il Consiglio federale chiede al Parlamento – nel messaggio in questione – un tasso medio di crescita del 6 per cento. Poiché, rispetto al settembre 2001, la base (preventivo 2003) ha subito delle modifiche – ad esempio a seguito dell'entrata in vigore ritardata della legge sulla formazione professionale – l'effettivo tasso medio di crescita, calcolato in funzione della nuova base, risulta di mezzo punto superiore a quello indicato nel messaggio ERT. Partendo dalla nuova base il tasso di crescita è dunque pari al 6,5 per cento (6% secondo il messaggio ERT).

Contemporaneamente all'approvazione del messaggio ERT, il Consiglio federale ha bloccato l'1 per cento dei tassi di incremento annui per il 2004, 2006 e 2007 e l'1,5 per cento per il 2005, in quanto l'elaborazione di un messaggio per lo sgravio del bilancio federale era già stato deciso.

Il messaggio ERT è già stato trattato dalle Camere. L'eliminazione delle divergenze avverrà nella sessione autunnale del 2003, ossia in concomitanza con i dibattiti sul programma di sgravio 2003.

Proposta

La crescita del settore ERT negli anni 2004–2007, illustrata nel messaggio ERT, deve essere ridotta del 2 per cento (772 mio.). In virtù della base aggiornata, l'effettivo tasso medio di crescita annua ammonta quindi al 4,5 per cento (4% secondo il messaggio ERT).

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 8.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 38

2005: 152

2006: 238

Il messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e della tecnologia (messaggio ERT) non riguarda l'intero settore ERT. Esso tratta dei contributi della Confederazione per la formazione professionale, i politecnici federali, le università cantonali, le scuole universitarie professionali, la promozione della ricerca e dell'innovazione e gli aiuti all'educazione. Non sono invece compresi i contributi ai programmi e alle organizzazioni internazionali di ricerca (programma quadro di

ricerca e sviluppo tecnologico dell'UE, Agenzia spaziale europea [ASE], Centro europeo di ricerca nucleare [CERN], Organizzazione europea per le ricerche astronomiche [ESO] ecc.) per un totale di circa 450 milioni l'anno.

Se decurtato del 2 per cento – come da proposta – il tasso medio effettivo di crescita risulterebbe pari al 4,5 per cento l'anno (4% secondo il messaggio ERT). Rispetto ad altri importanti settori d'intervento della Confederazione, si tratta ancora di una crescita cospicua. La priorità del settore ERT resta quindi garantita. La decurtazione proposta è inoltre relativizzata dalle nuove previsioni di rincarato che, dalla stesura del messaggio ERT, sono state corrette verso il basso. Un effettivo e consistente sviluppo in questo settore, che beneficia delle misure federali di promozione e che è così importante per il futuro della Svizzera, continuerà ad essere possibile.

Ripartizione dei tagli proposti sugli anni 2004–2007 (in mio.)

	2004	2005	2006	2007	04–07
Credito ERT prima del programma di sgravio 2003	3 937	4 212	4 465	4 732	17 346
Riduzione prevista dal programma di sgravio 2003	38	152	238	344	772
Credito ERT prima del programma di sgravio 2003	3 899	4 060	4 227	4 388	16 574

Il Consiglio federale ha deciso di realizzare i tagli in due tappe. In una prima fase, esso ha ridotto la crescita di un punto percentuale portandola al 5,5 per cento (5% secondo il messaggio ERT). Per non compromettere le priorità proposte nel messaggio ERT, in questa prima fase, la decurtazione è stata distribuita in modo lineare fra i vari settori oggetto del promovimento, con deroghe in diversi casi:

- Settore PF: non subirà alcuna decurtazione nel 2004 e nel 2005, mentre nel 2006 e nel 2007 la riduzione sarà di 40 milioni annui. La decisione di procedere in questo modo è motivata dal fatto che il tasso di crescita previsto nel messaggio ERT per i politecnici federali è chiaramente inferiore a quello del restante settore universitario (università cantonali e scuole universitarie professionali),
- università cantonali: il metodo di erogazione dei contributi in questo settore è tale per cui il credito di pagamento 2004, oggetto del messaggio ERT 2000–2003, non è stato intaccato dal nuovo messaggio. Ne consegue che nel 2004 le indennità di studio subiranno una riduzione più che proporzionale,
- formazione professionale: sarà risparmiata in modo da non compromettere l'applicazione della nuova legge sulla formazione professionale che entrerà in vigore il 1° gennaio 2004. Nel 2004 il settore non subirà alcuna decurtazione.

Per quanto concerne la seconda fase, ovvero quella della riduzione del tasso di crescita di un ulteriore punto percentuale al 4,5 per cento (4% secondo il messaggio ERT), sono disponibili i primi dati riguardanti le scuole universitarie professionali, la formazione professionale e la Commissione per la tecnologia e l'innovazione (settori di competenza del DFE).

Nel quadro del progetto «Masterplan» il DFI e il DFE condurranno le trattative con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) sulla ripartizione delle misure di sgravio nel settore ERT. Oggetto della discussione sono, oltre alla ripartizione degli importi, i ruoli e le responsabilità di Confederazione e Cantoni. Le trattative inizieranno solo dopo l'approvazione del messaggio concernente il programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione. Pertanto è possibile fornire solo indicazioni sommarie sulla ripartizione dei tagli tra le varie istituzioni e gli strumenti di promovimento nonché sulle ripercussioni.

Effetti

A seguito di queste riduzioni, non tutte le misure previste nel messaggio potranno essere realizzate integralmente. In alcuni casi saranno inevitabili rinunce, in altri ritardi. Il Consiglio federale resta comunque dell'avviso che la maggior parte dei progetti potrà essere realizzata. Ciò dipende naturalmente anche dai partner ERT, ovvero dai Cantoni: laddove essi aumenteranno proporzionalmente i mezzi destinati alla promozione, le riduzioni risulteranno contenute.

Formazione professionale

Le decurtazioni in questo settore fanno sì che la partecipazione della Confederazione alla spesa pubblica per la formazione si avvicini solo lentamente al valore indicativo del 25 per cento fissato nella nuova legge sulla formazione professionale. Ciò dipende tuttavia anche dai contributi che i Cantoni verseranno in questo periodo. Inoltre sarà necessario un ridimensionamento dei progetti nonché una rielaborazione delle priorità nel settore «contributi all'innovazione» e «prestazioni d'interesse pubblico» (nuova legge sulla formazione professionale, RS 412.10, art. 54–55).

Scuole universitarie professionali

In materia di scuole universitarie professionali occorre differenziare: mentre le formazioni socio-sanitarie e artistiche (settori SSA) non sono colpite dai tagli, l'incremento delle spese per le formazioni UFPT «tecnica», «economia» e «arti applicate» deve essere decurtato proporzionalmente alle riduzioni globali.

Settore ERT (senza formazione professionale e scuole universitarie professionali)

Le ripercussioni sugli altri settori del messaggio ERT (in particolare su PF, università cantonali, promozione della ricerca e borse di studio) saranno note solo dopo le trattative del DFI con la CDPE. Nel complesso, i nuovi punti chiave fissati nel messaggio ERT dovranno essere ridimensionati. Uno degli obiettivi consisterà nel fare in modo che l'aumento nel settore universitario delle spese segua per lo meno quello del numero degli studenti e che i rapporti di consulenza non peggiorino ulteriormente. Ciò presuppone tuttavia che gli organi responsabili delle università aumentino in modo adeguato i loro sforzi finanziari.

2.1.4.2

«Partenariato pubblico-privato – La scuola in rete»

Situazione attuale

Con DF del 5 dicembre 2001 l'Assemblea federale ha autorizzato un credito d'impegno di 100 milioni di franchi per finanziare la promozione dell'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Si tratta di un provvedimento la cui validità è limitata a cinque anni (RS 414.4, Legge federale ICT). Non avendo potuto esaurire il credito di pagamento nel 2002, il Consiglio federale e il Parlamento hanno apportato al credito d'impegno inizialmente autorizzato, modifiche per un totale di 19 milioni di franchi. Gli impegni già assunti si tradurranno in pagamenti pari a 6,2 milioni di franchi nel 2004, 4,3 milioni nel 2005 e 3,1 milioni nel 2006.

Proposta

Riduzione dell'importo destinato alla promozione e decurtazione delle spese come segue:

2004: riduzione da 16,5 milioni a 13,5 milioni

2005: riduzione da 23,5 milioni a 11,5 milioni

2006: riduzione da 21,0 milioni a 7,0 milioni

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 9.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 3

2005: 12

2006: 14

In virtù della legge che promuove l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la Confederazione e i Cantoni sostengono sussidiariamente con misure limitate nel tempo la formazione e il perfezionamento dei docenti.

Attingendo dal credito d'impegno, risorse finanziarie fino ad un massimo dell'80 per cento dei costi dei progetti sono destinate a progetti intercantonali finalizzati alla consulenza e all'assistenza pedagogica e didattica dei docenti nell'impiego delle ICT nelle lezioni, nonché all'utilizzo mirato delle prestazioni ICT messe a disposizione dall'economia.

Anche nel caso di un'ulteriore riduzione di 29 milioni di franchi, la promozione mirata di progetti validi non è in pericolo e la collaborazione finora fruttuosa con i Cantoni e gli sponsor provenienti dall'economia ICT dovrebbe essere garantita anche in futuro.

2.1.5 Cultura, tempo libero, salute

2.1.5.1 Cultura

Situazione attuale

Stando al piano finanziario in vigore, nel quadriennio 2003–2006 le uscite dell'Ufficio federale della cultura aumentano in media dell'1 per cento circa all'anno.

Proposta

Si propone di ridurre i sussidi nei seguenti settori: patrimonio culturale, scuole svizzere all'estero, partecipazione ai programmi europei MEDIA, misure volte alla comprensione, Pro Helvetia, Bibliomedia Svizzera e arti applicate nonché formazione culturale degli adulti e organizzazioni culturali; soppressione dei sussidi allo Swiss Institute di New York a partire dal 2005 nonché riduzione dei crediti ordinari destinati alla riorganizzazione della Biblioteca nazionale svizzera e del Museo nazionale svizzero.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 10.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 4,0

2005: 7,3

2006: 11,5

I tagli concernono quasi tutti i settori della promozione culturale. Questa soluzione consente di ridurre le spese dell'UFC mediamente dello 0,5 per cento all'anno nel periodo 2003–2007. In primo luogo è previsto un taglio considerevole nell'ambito del patrimonio culturale, che avrà come ripercussioni il rinvio di lavori di restauro e la riduzione di impegni finanziari di lunga data. Inoltre verranno gradualmente riportati ai livelli del budget 2002 e 2003 i sussidi accordati alle 17 scuole svizzere all'estero e i fondi destinati alle misure volte alla comprensione. A partire dal 2005, i sussidi annui alla Fondazione Pro Helvetia saranno limitati a 34 milioni di franchi; questo tetto corrisponde in pratica al livello degli aiuti finanziari concessi finora. Dal 2005 sono inoltre previsti risparmi nell'ambito del sostegno alle organizzazioni culturali e alla formazione culturale degli adulti, il che comporta una maggiore concentrazione delle prestazioni fornite in questi campi. Infine, i tagli decisi dal Parlamento nel preventivo 2003 (contributo per la cultura alla Città di Berna e partecipazione ai programmi europei MEDIA) saranno ripresi anche nel budget 2004 e nel piano finanziario 2005–2007.

Situazione attuale*Gioventù e sport (G+S)*

La Confederazione fornisce contributi alle federazioni sportive e ai Cantoni al fine di promuovere la formazione dei giovani e dei quadri nell'ambito di G+S. I Cantoni ricevono un contributo generale per la formazione dei giovani e pagamenti diretti a favore della formazione dei quadri effettuata per incarico della Confederazione. A tale scopo sono iscritti nel piano finanziario del 30 settembre 2002 complessivamente circa 9 milioni di franchi l'anno.

Concezione degli impianti sportivi di importanza nazionale (CISIN)

La Confederazione può fornire contributi a favore della costruzione di impianti sportivi di importanza nazionale. Con i due decreti federali del 17 dicembre 1998 (CISIN 1) e del 3 ottobre 2000 (CISIN 2) sono stati autorizzati due crediti d'impegno per un importo complessivo di 80 milioni.

Proposte*G+S*

Soppressione del contributo generale ai Cantoni per la formazione dei giovani (piano finanziario: circa 5,3 mio. l'anno). I contributi a favore della formazione dei quadri continueranno a essere versati.

CISIN

Soppressione del contributo di circa 8 milioni a favore della CISIN 3 iscritto nel piano finanziario 2006.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 11.

Risparmio rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

	2004	2005	2006
G+S		3,2	5,3
CISIN			7,9
Totale		3,2	13,2

G+S

Il contributo generale della Confederazione serve per promuovere G+S (promozione, informazione, eventi speciali, campagne ecc.). Le prestazioni dei Cantoni sono in relazione diretta con i contributi della Confederazione. È pertanto probabile che soprattutto i Cantoni piccoli e finanziariamente deboli ridurranno le loro prestazioni. Il sistema coerente di G+S è toccato dalla soppressione del contributo, tuttavia non è pregiudicato nella sua sostanza. Inoltre, sono probabili tagli relativi alla realizzazione di una banca dati nazionale G+S.

CISIN

Affinché possano essere concessi mezzi della Confederazioni, le istituzioni responsabili che presentano richieste concernenti impianti sportivi devono sottoporre progetti tali da soddisfare severi criteri. Di principio, i contributi della Confederazione a favore della costruzione di impianti sportivi determinano una maggiore disponibilità d'investimento da parte di altri partner, quali i Cantoni o finanziatori privati. La misura di sgravio consiste nella soppressione dei contributi iscritti nel piano finanziario 2006 a favore di una possibile CISIN 3, fintantoché non si sarà in presenza di una pertinente decisione definitiva.

2.1.5.3 Sanità

Situazione attuale

Per il periodo 2003–2007, le uscite dell'Ufficio federale della sanità pubblica restano relativamente stabili e, tenuto conto degli ulteriori tagli previsti al preventivo 2003, aumentano in media di appena l'1 per cento all'anno.

Proposta

Riduzione dei mezzi finanziari previsti per l'attuazione della legge sui trapianti a seguito del suo rinvio al 2006 e per l'esecuzione dell'ordinanza sulla pandemia; sgravi puntuali nei settori Sanità pubblica, Prevenzione delle dipendenze e Aids, Sicurezza delle derrate alimentari, Radioprotezione, Alta vigilanza ESB nonché riduzione dei contributi versati alla ricerca sulle malattie reumatiche, alla Croce Rossa Svizzera e ai laboratori di riferimento nazionali.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 12.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 1,8

2005: 5,1

2006: 7,5

Per il periodo 2004–2006, dopo le riduzioni proposte e tenuto conto delle ulteriori economie realizzate a livello di prestazioni di terzi e di pubbliche relazioni (cfr. n. 2.1.10.3 e 2.1.10.4) nonché dei tagli supplementari al preventivo 2003, l'Ufficio federale della sanità pubblica dispone in media di circa 11 milioni di franchi all'anno in meno rispetto al 2003. I risparmi proposti, segnatamente nelle misure di prevenzione ed esecuzione, esigono una ridefinizione coerente delle priorità e di conseguenza una rigorosa selezione dei programmi d'azione in corso, come pure un posticipo dell'introduzione o dell'entrata in vigore di nuovi atti normativi. In seguito a un parziale riorientamento dei settori della ricerca e della cooperazione relativa alle prestazioni, alcuni contributi possono subire dei tagli.

2.1.6 Previdenza sociale

2.1.6.1 Adeguamento delle rendite AVS/AI

Situazione attuale

Le rendite ordinarie dell'AVS/AI vengono adeguate di norma ogni due anni (art. 33^{ter} cpv. 1 LAVS). È previsto un adeguamento annuale, qualora l'indice nazionale dei prezzi al consumo abbia subito in un anno un aumento di oltre il 4 per cento (art. 33^{ter} cpv. 4 LAVS). Nell'ambito dell'11^a revisione AVS, che entrerà in vigore non prima del 1° gennaio 2005, l'aumento normale delle rendite dovrebbe essere effettuato con una scadenza triennale. Le rendite sono attualmente adeguate in base al cosiddetto indice misto, che corrisponde alla media aritmetica dell'indice dei salari nominali e dell'indice nazionale dei prezzi al consumo (art. 33^{ter} cpv. 2 LAVS). L'11^a revisione AVS non intacca questo principio. L'ultimo aumento delle rendite è avvenuto il 1° gennaio 2003. Secondo il diritto vigente il prossimo adeguamento dovrebbe pertanto avvenire il 1° gennaio 2005. Se fosse possibile far entrare in vigore l'11^a revisione AVS a quella data, il prossimo aumento delle rendite verrebbe posticipato al 1° gennaio 2006.

Proposta

Il prossimo adeguamento delle rendite sarà effettuato esclusivamente in base all'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo. In tal modo, il normale meccanismo di aumento delle rendite sarebbe sospeso una tantum nell'ambito del programma di sgravio 2003.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 11: introduzione di disposizioni finali relative alla legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10).

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

Se l'11^a revisione AVS entrasse in vigore all'inizio del 2005, in base alle attuali previsioni sull'evoluzione dei prezzi, il prossimo aumento delle rendite sarebbe effettuato il 1° gennaio 2006. Nel caso di un adeguamento una tantum delle rendite solo in base all'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo sarebbero possibili i seguenti risparmi¹³:

	2004	2005	2006
Confederazione			75
AVS/AI (netto)			277
Cantone			20

Il diritto vigente fissa l'evoluzione delle rendite AVS e AI (sia di quelle correnti che di quelle nuove) in base ad un indice misto, composto per il 50 per cento dall'indice

¹³ Gli sgravi sottostanti si riferiscono solo alle conseguenze dirette della sospensione una tantum dell'indice misto. Ai summenzionati sgravi diretti dei Cantoni si contrappongono oneri supplementari indiretti. A seconda delle stime, gli sgravi diretti saranno parzialmente controbilanciati o perfino sensibilmente superati (cfr. in proposito n. 3.1.2).

dei salari e per il restante 50 per cento dall'indice dei prezzi al consumo. L'indice misto agisce su tutte le grandezze rilevanti dell'attuale sistema delle rendite, ovvero sul calcolo del reddito determinante, sulla formula per il calcolo delle rendite e sugli importi limite (la rendita di vecchiaia mensile completa minima è attualmente di 1055 franchi, la rendita di vecchiaia mensile completa massima è attualmente di 2110 franchi).

Adottando la proposta del Consiglio federale di sospendere una tantum l'applicazione dell'indice misto e di effettuare l'adeguamento, prevedibilmente il 1° gennaio 2006, esclusivamente in base al rincaro, la somma delle rendite aumenterà di circa lo 0,9 per cento in meno rispetto al calcolo in base all'indice misto. Nel 2006 i beneficiari di rendite otterrebbero pertanto un adeguamento inferiore di 10 franchi al mese (rendita di vecchiaia completa minima) o 20 franchi al mese (rendita di vecchiaia completa massima) rispetto al calcolo in base all'indice misto.

Le rendite minime dovrebbero dunque aumentare a 1085 franchi al mese (+2,8%) al posto di 1095 franchi al mese (+3,8%). Nonostante la sospensione dell'indice misto sia solo transitoria, i risparmi che ne deriveranno avranno effetti duraturi su assicurazioni, Confederazione e Cantoni. Nel 2006 questi risparmi sono distribuiti come segue:

Risparmi AVS nel 2006 (in mio.)

Assicurazione 80 per cento	Confederazione 16,36 per cento	Cantoni 3,64 per cento	Totale 100 per cento
243	50	11	304

Risparmi AI nel 2006 (in mio.)

Assicurazione 50 per cento	Confederazione 37,5 per cento	Cantoni 12,5 per cento	Totale 100 per cento
34	25	9	68

Con il provvedimento proposto, le future uscite dell'AVS – composte per il 98,5 per cento da rendite e da assegni per grandi invalidi – saranno inferiori dello 0,9 per cento rispetto al calcolo in base all'indice misto. Il contributo della Confederazione e dei Cantoni si riduce nella stessa misura. Poiché le uscite dell'AI sono determinate solo nella misura del 61 per cento dalle rendite e dagli assegni per grandi invalidi, le uscite totali dell'AI e il contributo della Confederazione e dei Cantoni si riducono meno rispetto all'AVS, ovvero di circa lo 0,6 per cento.

Il provvedimento proposto non comporterà conseguenze di rilievo per le prestazioni complementari dell'AVS e dell'AI. Con la sospensione una tantum dell'indice misto, Confederazione e Cantoni saranno perfino leggermente sgravati. Infatti, grazie alla riduzione dell'adeguamento delle rendite AVS/AI, sarà inferiore rispetto a quanto previsto anche l'aumento delle componenti del calcolo dell'importo delle prestazioni complementari (fabbisogno vitale, pigione ecc.). Nel 2006 il risparmio sarà pari a circa 1 milione di franchi per la Confederazione e a 3 milioni per i Cantoni.

La sospensione una tantum dell'applicazione dell'indice misto, oltre a sgravare direttamente i Cantoni grazie ai minori contributi che questi ultimi devono versare alle assicurazioni, dovrebbe comportare anche ripercussioni indirette sulle finanze cantonali. Queste sono tuttavia difficilmente quantificabili. Oneri supplementari indiretti potrebbero insorgere sotto forma di maggiori prestazioni di assistenza sociale, di fatture delle case di cura più elevate e di un aumento delle riduzioni dei premi ai sensi della LAMal ed eventualmente anche delle prestazioni complementari. Se si ipotizza che i diversi meccanismi del settore della previdenza sociale non subiranno modifiche rispetto ad oggi e che i Cantoni sfrutteranno appieno i loro margini di manovra, gli oneri indiretti andrebbero stimati a circa 9 milioni: metà da addebitare a fatture più elevate delle case di cura e metà per la riduzione dei premi ai sensi della LAMal. Qualora i Cantoni, anche per ragioni politiche, dovessero invece farsi carico almeno parzialmente delle prestazioni assicurative mancanti, gli oneri supplementari dei Cantoni e dei Comuni potrebbero ammontare a 80 milioni. Questo significherebbe che circa un quarto dei 370 milioni di franchi risparmiati sulle prestazioni assicurative sarebbe controbilanciato dai Cantoni e dai Comuni sotto forma di maggiori prestazioni complementari, riduzioni di premi, contributi per la copertura dei deficit delle case di cura e prestazioni di assistenza sociale.

Con la sua proposta il Consiglio federale non intende mettere in discussione l'indice misto. Se riterrà necessarie in futuro modifiche durature ai meccanismi di calcolo per l'adeguamento delle rendite, esso proporrà eventuali misure solo nell'ambito della 12^a revisione AVS. Esso fisserà la sua strategia in base a una nuova valutazione delle prospettive finanziarie delle assicurazioni, attualmente in corso, e a un'analisi globale delle possibili misure di consolidamento.

Se a causa del posticipo dell'entrata in vigore dell'11^a revisione AVS questo provvedimento dovesse essere già adottato nel 2005, l'adeguamento delle rendite verrebbe ridotto di 5 franchi (rendite minime) o di 10 franchi (rendite massime) al mese rispetto al sistema di calcolo con l'indice misto. Ne risulterebbero per l'anno 2005 i seguenti risparmi:

Risparmi AVS nel 2005 (in mio.)

Assicurazione 80 per cento	Confederazione 16,36 per cento	Cantoni 3,64 per cento	Totale 100 per cento
122	25	5	152

Risparmi AI nel 2005 (in mio.)

Assicurazione 50 per cento	Confederazione 37,5 per cento	Cantoni 12,5 per cento	Totale 100 per cento
17	13	4	34

I risparmi si ridurrebbero in questo caso della metà, poiché l'adeguamento delle rendite avverrebbe secondo un tasso di rincaro più basso.

Situazione attuale

Con la 10^a revisione dell'AVS è stata introdotta l'età di pensionamento flessibile. Gli uomini possono così percepire la rendita di vecchiaia già a partire da 63 anni. Le donne, nonostante l'aumento dell'età di pensionamento, mantengono il diritto alla rendita di vecchiaia a partire da 62 anni (art. 40 LAVS).

Il pensionamento anticipato comporta una riduzione permanente delle rendite secondo principi attuariali pari al 6,8 per cento per anno di anticipo. Alle donne nate tra il 1939 e il 1947 viene tuttavia applicata un'aliquota ridotta pari al 3,4 per cento. A lungo termine, il pensionamento anticipato avverrà quindi nel rispetto del principio della neutralità dei costi.

A breve e medio termine, le rendite riscosse anticipatamente dovranno tuttavia essere finanziate dall'AVS. Affinché questi costi transitori non gravino sul bilancio dell'AVS, in base a quanto deciso con la 10^a revisione, la Confederazione dovrebbe stanziare annualmente fino al 2013 un contributo speciale di 170 milioni di franchi (contributo «flexa»).

Proposta

Dato che i costi del pensionamento anticipato per l'AVS saranno notevolmente inferiori rispetto a quanto preventivato, il Consiglio federale propone la soppressione definitiva del contributo annuo «flexa» pari a 170 milioni di franchi. Il provvedimento verrà deciso con una legge federale urgente, in modo tale da renderlo effettivo già dal 2004. Il contributo «flexa» previsto per il 2003 verrà interamente compensato attraverso una riduzione di 85 milioni di franchi all'anno del contributo della Confederazione nel 2005 e nel 2006.

Presupposti giuridici

Legge federale sulle misure urgenti del programma di sgravio 2003, numero I 4 e legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 11: abrogazione dell'articolo 103 capoverso 3 della legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10) e completamento della LAVS con una nuova disposizione finale.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

I risparmi per la Confederazione ammonterebbero a:

2004: 170	2005: 255	2006: 255
-----------	-----------	-----------

Le entrate dell'AVS diminuirebbero in ugual misura. Le finanze cantonali non sono interessate dal provvedimento.

La riscossione anticipata delle rendite, resa possibile dalla 10^a revisione dell'AVS, comporta una riduzione permanente delle rendite pari al 6,8 per cento per anno di anticipo. Alle donne nate tra il 1939 e il 1947 viene tuttavia applicata un'aliquota ridotta pari al 3,4 per cento (lett. d cpv. 3 disp. trans. LAVS). La riduzione è stata fissata in base a principi attuariali, in modo tale che una persona che riscuote anticipatamente la rendita percepisca complessivamente la somma che avrebbe ricevuto

andando in pensione una volta raggiunta l'età di pensionamento ordinaria (somma calcolata in base alla speranza di vita media). A lungo termine, la riscossione anticipata avverrà quindi nel rispetto del principio della neutralità dei costi.

A breve e medio termine, secondo una stima durante un periodo di 17 anni circa, le rendite riscosse anticipatamente dovranno tuttavia essere finanziate dall'AVS (cfr. messaggio del Consiglio federale sulla 10^a revisione dell'AVS del 5 marzo 1990, n. 413.1, FF 1990 II 42). Affinché questi costi transitori non gravino sul bilancio dell'AVS, la Confederazione dovrebbe versare fino al 2013 un contributo speciale di 170 milioni di franchi all'anno (art. 103 cpv. 3). Con le misure urgenti per lo sgravio delle finanze federali 1997, il contributo «flexa» della Confederazione per gli anni 1997–2002 è già stato sospeso (art. 1a del decreto federale del 13 dicembre 1996 concernente la soppressione temporanea del contributo versato dalla Confederazione all'AVS per il finanziamento del pensionamento anticipato). Questo contributo dovrà essere ora definitivamente abolito nell'ambito del programma di sgravio 2003. Viste le prospettive finanziarie sfavorevoli della Confederazione, per poter realizzare risparmi già nel 2004 il Consiglio federale sottopone alle Camere federali un decreto federale urgente. Nel contempo, con la legge federale sul programma di sgravio 2003 si richiede di compensare completamente il contributo «flexa», versato per la prima volta nel 2003, con una riduzione di 85 milioni all'anno del contributo della Confederazione nel 2005 e nel 2006.

All'entrata in vigore della 10^a revisione AVS la quota di pensionamenti anticipati è stata stimata al 24 per cento per gli uomini e al 74 per cento per le donne. In realtà, a causa della riduzione delle rendite in caso di pensionamento anticipato, le persone che si avvalgono di questa possibilità sono molto meno di quanto previsto. Nel 2002, la quota effettiva di pensionamenti anticipati è stata del 9 per cento per gli uomini e del 20 per cento per le donne.

Per questa ragione il fabbisogno dell'AVS per il finanziamento del pensionamento anticipato è di molto inferiore a quanto preventivato. Secondo le stime del Consiglio federale, il pensionamento anticipato può essere finanziato anche senza contributi federali speciali. Con la rinuncia al contributo «flexa» le finanze federali vengono sgravate tra il 2004 e il 2013 di 170 milioni di franchi l'anno. Grazie alla compensazione del contributo «flexa» previsto per il 2003, sarà possibile realizzare un ulteriore risparmio di 85 milioni di franchi l'anno nel 2005 e nel 2006. Pertanto il risparmio totale fino al 2013 ammonta a 1,87 miliardi di franchi.

La diminuzione delle entrate dell'AVS sarà tuttavia sovracompensata a partire dal 2013 dagli sgravi annuali dovuti alla sospensione una tantum dell'indice misto (in caso d'effetto dal 2006). Il provvedimento non avrà per i Cantoni alcuna ricaduta finanziaria.

Per le persone che hanno già riscosso anticipatamente la rendita di vecchiaia o che intendono farlo, il provvedimento non comporterà alcuno svantaggio. Le rendite non saranno ridotte a causa della soppressione del contributo federale. Esse continueranno ad essere calcolate conformemente alle disposizioni legali vigenti.

2.1.6.3

Mantenimento della riduzione del contributo della Confederazione all'AVS

Situazione attuale

Il contributo dell'ente pubblico all'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS) ammonta al 20 per cento delle uscite. Il tasso contributivo «ordinario» della Confederazione è del 17 per cento. In seguito al programma di stabilizzazione 1998 esso è attualmente del 16,36 per cento, mentre il contributo dei Cantoni è del 3,64 per cento. Conformemente alla legge sull'AVS, questa ripartizione degli oneri è a tempo determinato e dovrà essere rimpiazzata da un nuovo disciplinamento a partire dal 1° gennaio 2005.

Proposta

Il contributo ridotto della Confederazione, pari al 16,36 per cento, va mantenuto fino all'entrata in vigore della Nuova perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), che attualmente non è prevista prima del 2007. Per questo motivo dovrebbero essere abrogate le disposizioni finali (cpv. 2) inserite nella LAVS nel quadro del programma di stabilizzazione 1998.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 11: abrogazione del capoverso 2 delle disposizioni finali relative alla modifica del 19 marzo 1999 della legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10).

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002:

Il provvedimento non comporta risparmi per la Confederazione. Sul piano finanziario, anche per l'AVS ed i Cantoni non cambia nulla rispetto alla situazione attuale. La modifica di legge ha unicamente lo scopo di evitare un aumento dell'onere della Confederazione prima dell'entrata in vigore della NPC.

Il contributo della Confederazione all'AVS è fissato in percentuale delle uscite dell'assicurazione. Il tasso contributivo «ordinario» è del 17 per cento. Nel quadro del programma di stabilizzazione 1998, sono stati trasferiti ai Cantoni 0,64 punti percentuali, cosicché il contributo della Confederazione è sceso all'attuale 16,36 per cento. Questo disciplinamento è valido fino a fine 2004 e, conformemente al capoverso 2 delle disposizioni finali relative alla modifica del 19 marzo 1999 della LAVS, dovrà essere sostituito al più tardi a partire dal 1° gennaio 2005. Secondo la volontà del legislatore, la sostituzione avrebbe dovuto avvenire in primo luogo assieme alla dissociazione dei compiti e del finanziamento prevista nel quadro della NPC.

Dal momento che l'introduzione della NPC richiede più tempo di quanto previsto inizialmente, la ripartizione degli oneri stabilita nel programma di stabilizzazione 1998 va mantenuta fino alla sua entrata in vigore. Visto che attualmente l'entrata in vigore della NPC non è prevista prima del 2007, si profila una proroga del disciplinamento vigente almeno fino a fine 2006.

Il provvedimento proposto dal Consiglio federale è in sintonia con il testo della disposizione di legge citata e con la volontà del legislatore. La disposizione finale relativa alla modifica del 19 marzo 1999 della legge sull'AVS esprime chiaramente che le finanze della Confederazione devono essere sgravate durevolmente, qualora il nuovo disciplinamento dei contributi della Confederazione e dei Cantoni non rientri nel quadro della NPC.

Con questo provvedimento si vuole evitare un sensibile onere finanziario supplementare per la Confederazione. Il piano finanziario 2004–2006 della Confederazione del 30 settembre 2002 si basa sul presupposto di un contributo della Confederazione del 16,36 per cento. Un aumento al 17 per cento del contributo all'AVS prima dell'entrata in vigore della NPC comporterebbe per la Confederazione uscite supplementari di più di 200 milioni annui nel 2005 e nel 2006 (se la NPC entrerà in vigore ad inizio 2007). In questo caso, nei due anni in questione i Cantoni verrebbero sgravati in misura corrispondente.

Il mantenimento del disciplinamento odierno fino all'entrata in vigore della NPC non solo rispecchia la volontà del legislatore, ma è pure indispensabile per avere finanze federali sane.

sono di fondamentale importanza per le finanze federali. È quanto emerge dalla seguente tabella:

Stima dell'importo delle quote della Confederazione 2005–2007 (in mio.)

	2005	2006	2007
Mantenimento quota della Confederazione del 17% sull'attuale percentuale IVA destinata all'AVS	410	420	440
Concessione quota della Confederazione del 15% sull'aumento IVA di 0,8% punti destinato all'AI	270	370	380
Totale delle quote della Confederazione sugli aumenti IVA destinati ad AVS e AI	680	790	820

Per il finanziamento a lungo termine dei contributi della Confederazione all'AVS e all'AI, il problema principale è costituito dal fatto che i contributi della Confederazione, vincolati alla crescita delle uscite delle assicurazioni, aumentano maggiormente rispetto all'andamento di crescita dell'economia svizzera e perciò delle entrate della Confederazione. La differenza tra i tassi di crescita delle uscite e delle entrate ammonta a lungo termine a circa un punto percentuale all'anno. Gli elevati tassi di crescita delle uscite dell'AVS e dell'AI sono imputabili a fattori demografici, poco o difficilmente influenzabili, e alla crescita costante del tasso d'invalidità.

Dal progressivo divaricamento di questa forbice, fino all'anno 2020 risulta cumulativamente una lacuna finanziaria nelle finanze federali di oltre 20 miliardi (in cifre reali). È perciò evidente che, senza correttivi, uno stralcio delle quote della Confederazione per ragioni di politica finanziaria risulta improponibile.

In sostanza nel caso di uno stralcio delle quote della Confederazione sugli aumenti dell'IVA sono pensabili tre possibili misure di intervento:

- compensazione delle maggiori uscite in altri ambiti di competenza,
- fonti d'introito alternative per la Confederazione,
- diminuzione progressiva del contributo della Confederazione all'AVS e all'AI.

A fronte del volume finanziario in discussione, una compensazione sul versante delle uscite in altri ambiti di competenza è fuori discussione, perché questi dovrebbero contribuire allo sgravio in misura sproporzionata. Anche fonti d'introito alternative per la Confederazione sono inopportune per ragioni politiche. Resta quale ultima opzione la diminuzione progressiva dei contributi della Confederazione all'AVS e all'AI nella misura delle quote dell'IVA non più percepite. In tal modo, i contributi della Confederazione sarebbero ridotti a un importo finanziariamente sostenibile.

In base alle stime aggiornate sulle uscite dell'AVS e dell'AI e sulle quote della Confederazione sugli aumenti dell'IVA destinate all'AVS e all'AI, negli anni 2005–2007 i contributi della Confederazione alle due assicurazioni andrebbero ridotti, se del caso, nella seguente misura:

Eventuale diminuzione dei contributi della Confederazione all'AVS/AI (in percentuale delle uscite)

Anno	Contributo della Confederazione all'AVS secondo il diritto vigente (in %)	Contributo della Confederazione all'AVS modificato (in %)	Contributo della Confederazione all'AI secondo il diritto vigente (in %)	Contributo della Confederazione all'AI modificato (in %)
2005	16,36	15,06	37,50	35,20
2006	16,36	15,09 ¹⁴	37,50	34,50
2007 ¹⁵	16,36	15,06	37,50	34,51

Rispetto alle decisioni prese dal Consiglio nazionale, le prospettive finanziarie delle assicurazioni sono sì peggiori, ma la modifica, soprattutto per quanto riguarda l'AVS, è sostenibile. Nel caso dell'AI, nell'interesse di finanze federali equilibrate, essa può essere definita quantomeno giustificabile.

Con la soppressione delle quote della Confederazione sugli aumenti previsti dell'IVA e senza una riduzione del contributo della Confederazione, il finanziamento dell'AVS è garantito fin verso l'anno 2017¹⁶. In caso di riduzione del contributo della Confederazione, esso resta assicurato fino al 2012. Indipendentemente dalla decisione delle Camere federali in merito alla quota della Confederazione sull'aumento dell'IVA di 0,8 punti percentuali, previsto a partire dal 2005, lo sdebitamento dell'AI non sarà possibile per i prossimi 10 anni a causa del notevole peggioramento delle prospettive finanziarie dell'assicurazione rispetto alle stime precedenti. Senza quota della Confederazione e senza riduzione del contributo della Confederazione si prevedono chiusure dei conti positive fino al 2012, così che i debiti di 6,2 miliardi (in termini reali) previsti per il 2005 potrebbero essere ridotti a 4,0 miliardi nel 2012. Nel caso di una riduzione del contributo da parte della Confederazione, non ci si può attendere chiusure dei conti positive, nonostante maggiori entrate per l'assicurazione. I debiti aumenteranno presumibilmente in lieve misura, ossia da 6,4 miliardi nel 2005 a 6,8 miliardi nel 2012 (cifre reali). Pertanto risulta chiaro che occorrerà affrontare quanto prima in particolare la 5^a revisione dell'AI indipendentemente dalla questione delle quote della Confederazione sugli aumenti dell'imposta sul valore aggiunto, allo scopo di poter consolidare finanziariamente l'AI. La prevista 12^a revisione dell'AVS deve altresì garantire il finanziamento a lungo termine di questa opera sociale.

In sintonia con le decisioni già adottate, il Consiglio federale continua a pronunciarsi in favore del mantenimento, rispettivamente della concessione, delle quote della Confederazione sugli aumenti dell'IVA destinati all'AVS e all'AI. Le quote della

¹⁴ L'aumento del contributo percentuale della Confederazione all'AVS rispetto all'anno precedente è da ricondurre al fatto che a causa dell'adeguamento delle rendite la crescita delle uscite nell'AVS è più forte rispetto alla crescita della quota della Confederazione sull'attuale punto percentuale dell'IVA destinato all'AVS in seguito all'evoluzione demografica.

¹⁵ Stima senza considerare l'eventuale entrata in vigore della NPF nel 2007.

¹⁶ Presupposto: aumenti dell'IVA destinati all'AVS pari a 0,5% punti nel 2009 e all'1,0% nel 2013.

Confederazione non si giustificano solo da un punto di vista oggettivo¹⁷, ma sono necessarie anche per ragioni di politica finanziaria. Il provvedimento cautelativo qui presentato non modifica in nessun modo questa posizione di principio del Consiglio federale.

Qualora le quote della Confederazione sugli aumenti dell'IVA destinati all'AVS e all'AI fossero mantenute, rispettivamente concesse, i contributi della Confederazione all'AVS e all'AI potrebbero essere lasciati al livello previsto dal diritto vigente. Il provvedimento proposto e le modifiche di legge sarebbero in tal caso superflui.

In caso di stralcio delle quote della Confederazione sugli aumenti dell'IVA destinati all'AVS e all'AI da parte delle Camere federali, i contributi federali all'AVS e all'AI andrebbero ridotti nella misura delle quote dell'IVA non più percepite.

Il Consiglio federale chiede alle Camere federali che in questo caso l'ammontare dei contributi percentuali della Confederazione all'AVS e all'AI venga fissato dal Consiglio federale di anno in anno in base alle stime sugli introiti dell'IVA e sulle uscite dell'AVS e dell'AI, che vanno comunque effettuate per il preventivo. Il calcolo della diminuzione a lungo termine dell'aliquota dei contributi non lascia spazi di manovra. Si tratta pertanto di una conversione finanziaria strettamente tecnica basata sulle stime per il preventivo. Rispetto alla fissazione pluriennale, la determinazione annuale dell'aliquota dei contributi ha il vantaggio di impedire errori di stima rilevanti.

¹⁷ L'aumento delle uscite nell'AVS non finanziabile dalla Confederazione con la crescita delle entrate dipende esclusivamente dall'evoluzione demografica e non è pertanto influenzabile. Nell'AI pesa in modo particolare il forte aumento del tasso di invalidità, che non è influenzabile a breve e medio termine e lo è solo a determinate condizioni a lungo termine.

Situazione attuale

In base all'articolo 73 della legge federale su l'assicurazione per l'invalidità (LAI), l'assicurazione per l'invalidità (AI) assegna sussidi per la costruzione, l'ampliamento e il rinnovamento di stabilimenti d'integrazione, di case e di laboratori pubblici e privati per invalidi. L'AI può inoltre assegnare sussidi per l'esercizio di tali istituti se l'assistenza degli invalidi causa loro costi supplementari. Questi sussidi sono anche detti prestazioni collettive dell'AI.

Confederazione e Cantoni partecipano ai costi dell'AI, e quindi anche alle prestazioni collettive dell'AI, nella misura rispettivamente del 37,5 e del 12,5 per cento.

Proposta

Limitare al 4,3 per cento l'incremento medio annuo delle spese nel settore dei sussidi assegnati dall'AI alle istituzioni per l'aiuto agli invalidi e quindi dei sussidi versati dalla Confederazione all'AI durante il quadriennio 2003–2006. A partire dal 2007 questo settore di competenza sarà trasferito ai Cantoni nel quadro della NPC.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a numero 13.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

	2004	2005	2006
Confederazione		41	81
AI (netto)		54	109
Cantoni ¹⁸		14	28

Fin verso la metà degli anni Novanta, la Confederazione disponeva di pochi strumenti per intervenire sulla crescita delle spese per le prestazioni collettive dell'AI, in particolare nel settore delle case e dei laboratori per invalidi. Con la pianificazione del fabbisogno, introdotta nel 1996, è stato creato uno strumento che consente di controllare l'aumento dei posti. La Confederazione può oggi intervenire sui costi d'esercizio delle istituzioni, nella misura in cui ogni modifica dell'impostazione che ne causi l'aumento deve essere previamente approvata dal Cantone di domicilio e dalla Confederazione. Ciononostante le prestazioni collettive dell'AI continuano ad aumentare considerevolmente. Secondo il piano finanziario della Confederazione del 30 settembre 2002, la crescita media annua è del 7,7 per cento (2003–2006).

¹⁸ Non è da escludere che gli sgravi diretti di cui i Cantoni beneficiano grazie alla riduzione dei contributi che devono versare all'AI siano parzialmente controbilanciati da costi supplementari indiretti.

Limitare, come previsto dal Consiglio federale, l'incremento annuo delle uscite per le prestazioni collettive dell'AI al 4,3 per cento (2003–2006) permetterebbe di conseguire nel 2006 uno sgravio di circa 80 milioni di franchi per la Confederazione, di circa 30 milioni di franchi per i Cantoni e di circa 110 milioni di franchi per la stessa AI. Per realizzare questi risparmi non sono richieste modifiche di legge. Deve però essere adeguata l'ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità; inoltre l'Ufficio federale competente dovrà emanare nuove istruzioni e direttive. È previsto di adottare i provvedimenti a partire dal 2004. A causa del sistema di conteggio a posteriori, lo sgravio per l'AI e le finanze federali e cantonali si farà sentire parzialmente già nel 2005 e interamente solo dal 2006. A partire dal 2007 questo settore di competenza sarà presumibilmente trasferito ai Cantoni nel quadro della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC).

Rispetto al piano finanziario vigente, è prevista la riduzione dei sussidi per la costruzione e le spese d'esercizio di laboratori e case per invalidi giusta l'articolo 73 capoverso 2 lettere b e c LAI. Per quanto concerne i sussidi per le spese d'esercizio dei laboratori e delle case per invalidi¹⁹ rilevanti sotto il profilo finanziario, sarà apportata una modifica al sistema di sussidiamento per aumentare ulteriormente le possibilità di intervento della Confederazione. I sussidi concessi alle istituzioni saranno stabilizzati al livello del 2000 e maggiorati unicamente della compensazione al rincaro annuo. Inoltre sono previsti un supplemento per i posti e un supplemento per assistenza per complessivi 45 milioni di franchi all'anno. Questi supplementi consentiranno di concedere sussidi per nuovi posti o per compensare l'aumento dei costi di assistenza alle istituzioni che creano nuovi posti o per le quali è comprovato un mutamento del rapporto numerico tra i diversi gruppi d'invalidi tale da causare notevoli costi di assistenza supplementari. In questo modo sarà possibile da un lato soddisfare la domanda crescente di posti in seguito all'incremento del numero di beneficiari di rendite AI, dall'altro tenere conto del fatto che nelle case, che assistono gli invalidi fino al loro decesso, i costi di assistenza spesso di natura curativa aumentano con l'avanzare dell'età degli invalidi. Per l'anno d'esercizio 2004 il supplemento per assistenza sarà aumentato di 50 milioni, in modo da attenuare rispetto all'anno precedente i primi effetti del piano di risparmio.

Alle istituzioni che eseguono provvedimenti d'integrazione saranno concessi sussidi per le spese d'esercizio solamente se le remunerazioni e la partecipazione ai costi di Cantoni, Comuni e genitori stabilita dall'assicurazione non sono sufficienti per coprire le spese d'esercizio. Per le spese scoperte sono concessi alle scuole speciali e alle altre istituzioni d'integrazione sussidi fino a rispettivamente 30 e 15 franchi (1° livello di deficit). Se questo sussidio non fosse sufficiente, verrebbe versato un sussidio supplementare non superiore alla metà di quello precedente, ma al massimo di 15 franchi al giorno (2° livello di deficit). I restanti costi dovranno essere assunti da Cantoni, Comuni, genitori e dai soggetti giuridici interessati. Attualmente i principali beneficiari di sussidi del 2° livello di deficit sono le scuole speciali, mentre le altre istituzioni d'integrazione riescono a coprire i costi con le prestazioni individuali e i sussidi del 1° livello di deficit. La proposta del Consiglio federale di ridurre da 15 a 10 franchi i sussidi del 2° livello di deficit comporta una riduzione del 10 per cento

¹⁹ Questi contributi ammontano a circa due terzi dei costi globali per le prestazioni collettive dell'AI e presentano di gran lunga il tasso di crescita più elevato. Lo sgravio previsto per le casse federali in questo settore è pari a circa 80 milioni di franchi (2006).

circa dei sussidi complessivi concessi alle scuole speciali. A partire dal 2006, i risparmi così conseguiti nell'AI saranno pari a circa 30–35 milioni di franchi all'anno.

Il previsto freno all'aumento delle spese per le prestazioni nel settore dei laboratori e delle case per invalidi non dovrebbe comportare conseguenze di rilievo. Malgrado l'aumento della domanda, resterebbe assicurato un numero sufficiente di posti. Visto che la maggior parte dei costi delle istituzioni è costituita dalla massa salariale, sono tuttavia da prevedere conseguenze per gli effettivi e gli stipendi del personale. I risparmi dovrebbero causare determinate limitazioni nell'assistenza. Dato che l'intensità dell'assistenza è oggi notoriamente elevata, il Consiglio federale è però dell'avviso che i tagli in questo ambito siano sostenibili. D'altro canto le istituzioni potrebbero essere tentate di conseguire risparmi riducendo i salari del personale e questo comporterebbe in futuro maggiori problemi nel reclutamento.

È difficile avanzare ipotesi sulle conseguenze concrete per le scuole speciali, dato che tutto dipende dalle misure adottate dai Cantoni competenti. Eventualmente toccherà a Cantoni, Comuni, genitori e soggetti giuridici interessati compensare i sussidi mancanti.

Date queste premesse, non si può escludere che le misure prese in questo ambito per sgravare le casse della Confederazione finiscano per pesare su quelle dei Cantoni. È però estremamente difficile quantificare questi oneri indiretti. L'effetto dovrebbe risultare più contenuto se i Cantoni sfrutteranno appieno le possibilità di intervento mediante incentivi finanziari di cui senza dubbio dispongono. In questo caso gli oneri indiretti, ammontanti ad alcuni milioni, potrebbero essere più che controbilanciati dallo sgravio di cui beneficerebbero i Cantoni in seguito alla netta riduzione dei sussidi cantonali all'AI. Se però i Cantoni non dovessero riuscire o riuscissero solo in maniera insufficiente a frenare l'aumento dei costi delle istituzioni o ad ottenere una maggiore partecipazione ai costi delle altre parti interessate, gli oneri supplementari potrebbero elevarsi fino a 25 milioni di franchi.

In linea generale si può però affermare che, in vista del trasferimento ai Cantoni delle prestazioni collettive dell'AI previsto nell'ambito della NPC, i provvedimenti richiesti dal Consiglio federale rientrano anche nell'interesse dei Cantoni stessi.

2.1.6.6

Promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà

Situazione attuale

La legge del 21 marzo 2003 sulla promozione dell'alloggio (LPA; RS 842) entrerà verosimilmente in vigore all'inizio del 2004. Il piano finanziario 2004–2006 del 30 settembre 2002 prevede per la promozione di alloggi a pigioni e prezzi moderati, in virtù della LPA, 76,2 milioni di franchi per il 2004, 114,1 milioni per il 2005 e 138,6 milioni per il 2006. I restanti pagamenti provenienti dal credito quadro 2003–2006 nonché da eventuali crediti quadro futuri saranno effettuati in un secondo tempo.

Proposta

Sospensione dei mutui diretti della Confederazione dalla legge sulla promozione dell'alloggio fino alla fine del 2008 e decurtazione delle uscite rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 come segue:

2004: riduzione da 76,2 milioni a 61,2 milioni

2005: riduzione da 114,1 milioni a 24,1 milioni

2006: riduzione da 138,6 milioni a 0 milioni

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 14 e sospensione fino alla fine del 2008 degli articoli 12 e 24 della legge del 21 marzo 2003 sulla promozione dell'alloggio (LPA; RS 842) nel numero I 14.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 15,0

2005: 90,0

2006: 138,6

Per la promozione della costruzione d'abitazioni sono previsti nel piano finanziario importi per prestazioni effettuate sulla base della legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP, RS 843) nonché della legge federale del 21 marzo 2003 sulla promozione dell'alloggio (LPrA, RS 842). Per le posizioni relative alla LCAP, si tratta esclusivamente di importi già garantiti tramite contratti, ossia di uscite vincolate. Per la legge sulla promozione dell'alloggio, il termine di referendum scade il 10 luglio 2003. Unitamente alla legge, il Parlamento ha approvato un credito quadro per gli anni dal 2003 fino ad almeno il 2006. Esso prevede 300 milioni per mutui e partecipazioni nonché 1774,4 milioni per impegni eventuali.

I risparmi proposti riguardano esclusivamente i mutui senza interessi della Confederazione di cui agli articoli 12 e 24 LPrA. Per questi provvedimenti, a partire dal 2004 fino alla fine del 2008 non saranno più erogate risorse. Malgrado ciò, la Confederazione non abbandona del tutto la promozione della costruzione di abitazioni. La promozione secondo la LCAP continua anche se non vi è assunzione di nuovi

impegni, mentre la LPrA, prevede oltre ai mutui di cui sopra, aiuti nel settore delle fideiussioni/impegni eventuali e della ricerca, nonché per altri compiti. Con le fideiussioni possono essere promosse in media 1000 unità abitative all'anno.

Dopo la decurtazione delle risorse, del credito quadro di 300 milioni restano per i mutui e altre partecipazioni 61,2 milioni per il 2004 e 24,1 milioni per il 2005. Poiché la promozione copre un periodo di soli due anni, non è ragionevole predisporre un'organizzazione a cui affidare l'esecuzione; gli 85,3 milioni saranno utilizzati per mutui a saggi d'interesse favorevoli a favore di organizzazioni mantello giusta l'articolo 37 LPrA (raggruppamento di committenti di utilità pubblica), e per partecipazioni ai sensi dell'articolo 38 LPrA. In questo modo possono essere attivati investimenti che costituiscono un segnale positivo per la situazione congiunturale dell'edilizia. Questa soluzione si traduce però anche in una parziale riduzione dei compiti a partire dal 2004 fino al 2008, cosa che renderà necessaria una modifica della LPrA, che il Consiglio federale intende porre in vigore il 1° gennaio 2004 nella sua versione integrale. Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede di sospendere fino alla fine del 2008 gli articoli 12 e 24, che costituiscono la base legale per i mutui della Confederazione.

Con questa misura la promozione dell'alloggio è provvisoriamente limitata ad aiuti finanziari che non si traducono in ribassi a favore degli inquilini. Le altre misure di promozione consentono comunque di adempiere ancora in parte il mandato costituzionale. A breve termine, le decurtazioni previste non avranno ripercussioni a livello di personale. A seguito del costante calo delle domande LCAP, il personale è già stato ridotto, mentre l'onere amministrativo legato al disbrigo degli affari diminuirà solo a medio termine. Per quanto riguarda l'esame delle domande di mutui federali secondo la LCAP è stato previsto di affidarlo a organi esterni a spese dei richiedenti. Per quanto concerne l'applicazione degli aiuti indiretti (fideiussioni), l'assistenza alle cooperative di costruzione d'abitazioni della Confederazione, le attività di ricerca e di informazione, nonché l'esecuzione del diritto di locazione, l'Ufficio federale delle abitazioni non può rinunciare agli esperti.

Questo provvedimento non influisce in alcun modo sui bilanci cantonali.

Situazione attuale

La persona che presenta una domanda d'asilo oggetto di una decisione di non entrata nel merito rimane nel sistema di aiuto sociale.

Proposta

Le persone oggetto di una decisione di non entrata nel merito passata in giudicato sono persone straniere che soggiornano illegalmente in Svizzera. I Cantoni garantiscono alla persona che si trova in un caso di grave bisogno la garanzia del minimo esistenziale giusta l'articolo 12 della Costituzione federale. La Confederazione si assume la maggior parte delle conseguenze finanziarie legate a tale misura.

Presupposti giuridici

Legge federale sulle misure urgenti del programma di sgravio numeri I 1 e 2 nonché legge federale sul programma di sgravio 2003 numeri I 1 e 2: modifica di diverse disposizioni della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20) e della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi; RS 142.31).

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 15

2005: 45

2006: 77

La revisione parziale in corso della legge sull'asilo, che verrà trattata ulteriormente a prescindere dalle misure del programma di sgravio 2003, avrà come effetto – secondo il disegno del Consiglio federale – un miglioramento del sistema di finanziamento dell'aiuto sociale mediante la creazione di incentivi individuali e istituzionali: le misure proposte promuovono la responsabilità individuale delle persone che possono restare in Svizzera per un periodo prolungato, segnatamente le persone titolari di un'ammissione umanitaria, e consentono l'introduzione di un sistema di incentivi a favore dei Cantoni nell'interesse di un'esecuzione efficiente dell'allontanamento. Poiché è necessario che il cambiamento di sistema proposto venga preparato con la dovuta accuratezza insieme ai Cantoni, la revisione parziale della legge sull'asilo potrà entrare in vigore al più presto al 1° gennaio 2005. Il risparmio derivante da tali misure equivarrà a circa 15–20 milioni di franchi ed è già stato preso in considerazione nell'attuale piano finanziario.

Considerata la situazione politico-finanziaria, il Consiglio federale prevede di adottare misure suppletive nel settore dell'asilo e dei rifugiati destinate a ridurre il numero dei richiedenti l'asilo presenti in Svizzera. Gli obiettivi del Consiglio federale in materia di risparmi nel settore dell'asilo possono essere realizzati soltanto se le nuove misure di risparmio saranno dichiarate urgenti e messe in atto a partire dal 1° gennaio 2004. In tale contesto non dovrà avere luogo uno spostamento dei costi a scapito dei Cantoni.

Mediante l'introduzione di misure mirate si vuole escludere dal sistema delle prestazioni sociali la persona che presenta una domanda d'asilo manifestamente infondata

o che assume un comportamento abusivo e la cui domanda d'asilo è stata oggetto di una decisione di non entrata nel merito secondo gli articoli 32–34 LAsi. Se non si entra nel merito della domanda d'asilo, la persona interessata è considerata una persona straniera che soggiorna illegalmente nel nostro territorio ed è tenuta a lasciare immediatamente la Svizzera. Se sin dall'inizio tali persone sono escluse dal sistema di aiuto sociale, vengono a cadere le relative spese a carico della Confederazione e dei Cantoni. Questa misura non permette soltanto di ridimensionare le spese, ma anche di rafforzare la credibilità del sistema di asilo svizzero, in quanto le limitate risorse a disposizione vengono utilizzate soltanto per fornire assistenza alle persone che necessitano effettivamente di una protezione. Tale misura dovrebbe inoltre avere un effetto dissuasivo. Il cardine del provvedimento in questione è costituito dallo strumento già esistente della decisione di non entrata nel merito. Dal 1990 la legge sull'asilo prevede che non vi è entrata nel merito di una domanda qualora essa sia stata inoltrata da una persona che cela la propria identità, che è già stata respinta nel quadro di una procedura d'asilo in Svizzera o che ha violato il suo obbligo di collaborare con le autorità. Con la revisione totale della legge sull'asilo del 1999, tali motivi sono stati completati e precisati. Da allora, il numero delle decisioni di non entrata nel merito è continuamente aumentato fino a raggiungere, nel 2002, il 25 per cento di tutti i casi trattati. Se è vero che la decisione di non entrata nel merito rappresenta sicuramente uno strumento efficace nell'ambito della procedura d'asilo, è altrettanto vero che non ha avuto conseguenze nel settore dell'aiuto sociale, del rientro e soprattutto dell'esecuzione degli allontanamenti.

Una decisione di non entrata nel merito su una domanda d'asilo dovrebbe ora avere come conseguenza l'immediata partenza dalla Svizzera della persona respinta e la cessazione del diritto di ottenere prestazioni di aiuto sociale, anche nel caso in cui la persona interessata violasse l'obbligo di partenza impartitole. Non appena la decisione di non entrata nel merito è passata in giudicato, tale persona è considerata persona straniera senza permesso di soggiorno valido e non è più assoggettata al diritto d'asilo, bensì al diritto in materia di stranieri. Deve quindi lasciare il centro d'accoglienza, l'istituto o l'appartamento che le è stato assegnato nel Cantone d'attribuzione fino al pronunciamento della decisione. Essa dovrà quindi finanziare il suo soggiorno fino al momento della partenza. Nel 2002, sono state emanate ben 6000 decisioni di non entrata nel merito, di cui circa un terzo nei centri d'accoglienza. Queste 6000 persone verrebbero assoggettate alla nuova regolamentazione.

L'efficacia dei provvedimenti dipende dalla rapidità in cui può essere emanata una decisione definitiva e avviato il passo successivo. Con una procedura più breve si riduce da un lato il periodo di incertezza per il richiedente l'asilo e si consegue dall'altro un risparmio diretto. Pertanto, in caso di decisione di non entrata nel merito, il termine di ricorso sarà ridotto da 30 giorni a cinque giorni lavorativi. Di conseguenza, anche la durata della procedura presso la Commissione di ricorso in materia d'asilo (CRA) si ridurrà: il termine di trattamento in ricorsi contro decisioni di non entrata nel merito passa di regola da sei settimane a cinque giorni lavorativi.

Con l'introduzione di Dublino II²⁰ e di EURODAC²¹, all'interno dell'Unione Europea vige il principio secondo cui i richiedenti l'asilo possono seguire una sola proce-

dura d'asilo e gli Stati membri riconoscono reciprocamente le decisioni di asilo e di allontanamento. Fino ad oggi la Svizzera non dispone di un accordo parallelo a Dublino II e ad EURODAC. I richiedenti l'asilo che sono stati respinti all'interno dell'UE hanno la possibilità di presentare una seconda domanda d'asilo in Svizzera. Si parte dal presupposto che una procedura d'asilo svoltasi in altri Stati europei soddisfi le equivalenti esigenze umanitarie e di diritto pubblico e che pertanto sia superfluo un nuovo esame della domanda d'asilo. Per questo, d'ora in poi non si entrerà più nel merito di una domanda d'asilo, se in uno Stato membro dell'UE tale domanda è già stata esaminata ed è già stata emessa una pertinente decisione e se non vi è alcun indizio che nel Paese di origine o di provenienza siano intervenuti nel frattempo fatti supplementari rilevanti ai fini della domanda d'asilo. Questa nuova fattispecie di non entrata nel merito dovrebbe avere un effetto scoraggiante per le domande d'asilo immotivate presentate per la seconda volta e ridurre gli oneri di procedura. La nuova fattispecie di non entrata nel merito può assumere un significato ancor maggiore per gli Stati dell'allargamento dell'UE verso Est, che sono in buona parte Paesi di transito. La portata dell'effetto di risparmio con questa nuova fattispecie di non entrata nel merito dipende essenzialmente dal numero di casi e dalla cooperazione sul piano operativo con le autorità degli Stati dell'UE.

Se non dovesse più essere possibile pronunciare una decisione di non entrata nel merito già in un centro d'accoglienza o se la decisione non passerà in giudicato entro un termine adeguato in quella sede, gli interessati continueranno ad essere ripartiti fra i Cantoni. Un'assegnazione al Cantone avviene anche quando una decisione di non entrata nel merito è passata in giudicato nel centro di accoglienza e l'esecuzione dell'allontanamento è prevedibile poiché tutti i documenti necessari per la partenza saranno disponibili entro breve tempo. D'ora in poi, in questi casi, i Cantoni dovranno avere la possibilità di ordinare per queste persone la carcerazione in vista dell'espulsione, affinché possa esserne garantita l'esecuzione.

Di regola, però, dopo che la decisione di non entrata nel merito è passata in giudicato, i richiedenti l'asilo respinti dovranno lasciare immediatamente e in modo autonomo il Paese. Da quel momento saranno considerati soggiornanti illegalmente in Svizzera e, se si rifiutassero di lasciare immediatamente la Svizzera, sarebbero costretti ad assumersi personalmente le conseguenze derivanti dalla loro esclusione dal sistema di aiuto sociale. Considerato che già oggi sono annualmente circa 10 000 le persone che escono dal sistema dell'asilo in modo incontrollato, si può presumere che esse possano beneficiare di una rete sociale o che abbiano la possibilità, se necessario, di fare capo a strutture di aiuto in situazioni di bisogno esistenti o che abbiano effettivamente lasciato la Svizzera. Su richiesta, è concesso l'aiuto in situazioni di bisogno (art. 12 Cost.) per garantire il minimo vitale, segnatamente nel campo dell'aiuto medico d'urgenza. In questo caso, i Cantoni devono attenersi alle disposizioni cantonali e federali in vigore in materia di persone straniere indigenti che soggiornano illegalmente in Svizzera. La determinazione e l'impostazione dell'aiuto in

20 Regolamento (CE) N. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo.

21 Regolamento (CE) N. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2003, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

caso di bisogno spetta ai Cantoni e ai Comuni. Una norma federale non è opportuna poiché:

- la condizione per ottenere le prestazioni di aiuto in caso di bisogno e l'ammontare di quest'ultimo dipendono dal singolo caso,
- spetta ai Cantoni e ai Comuni determinare la portata dell'aiuto in situazioni di bisogno, come già fanno attualmente per gli altri stranieri che soggiornano illegalmente,
- i Cantoni, mediante la CDCOS, hanno la possibilità di elaborare nonché raccomandare principi e direttive comuni come già avviene attualmente per l'aiuto sociale ordinario (direttive CSIAS),
- legiferando a livello federale potrebbe sorgere l'impressione che tutte le persone, che soggiornano illegalmente in Svizzera abbiano diritto di ottenere un aiuto in situazioni di bisogno indipendentemente da una effettiva situazione di rigore nel singolo caso.

Ulteriori risparmi sono prevedibili in relazione con l'introduzione della nuova fattispecie motivante la carcerazione a scopo di espulsione. Nei confronti di chi ha ricevuto una decisione di allontanamento e non collabora nell'ottenimento dei documenti, d'ora in poi potrà essere ordinata la carcerazione in vista dell'espulsione, misura che provocherà ulteriori costi. Se tuttavia, a seguito della minaccia di carcerazione in vista dell'espulsione, 100 persone in più saranno indotte ad adempiere il loro obbligo di collaborazione, sarà possibile conseguire risparmi lordi di circa 1,5 milioni di franchi l'anno.

È difficile prevedere quale sarà l'impatto finanziario esatto della nuova regolamentazione, anche e soprattutto sui Cantoni. Per questo motivo, è importante che i Cantoni possano contare sul sostegno della Confederazione. Nel quadro delle misure proposte, è previsto che una parte dei risparmi realizzati in questo modo saranno impiegati per finanziare eventuali prestazioni supplementari fornite dai Cantoni. Sarebbe ipotizzabile un sostegno finanziario dei Cantoni secondo il modello seguente:

- nel caso di persone la cui domanda è oggetto di una decisione di non entrata nel merito passata in giudicato in un centro d'accoglienza, la Confederazione verserebbe un contributo per l'aiuto in situazioni di bisogno ai Cantoni che dispongono di un centro d'accoglienza e ai Cantoni in cui si trovano i cinque agglomerati urbani più grandi della Svizzera (ZH, GE, BS, VD, BE). Otterrebbero un contributo per le spese d'esecuzione i Cantoni che, entro un certo lasso di tempo (ad es. nove mesi) dal passaggio in giudicato della decisione di non entrata nel merito eseguono l'allontanamento di persone, malgrado un'ingiunzione in tal senso, non hanno lasciato la Svizzera ;
- il Cantone al quale sono state attribuite persone la cui domanda è stata in seguito oggetto di una decisione di non entrata nel merito passata in giudicato otterrebbe un'indennità forfettaria per l'aiuto in situazioni di bisogno eventualmente fornito. Anche in questi casi sarebbe previsto il versamento di un'indennità in vista dell'esecuzione dell'allontanamento a favore dei Cantoni che eseguono l'allontanamento entro nove mesi.

Dalle esperienze e dalle analisi effettuate si può desumere che i risultati saranno positivi sia sotto il profilo finanziario che in materia di politica dell'asilo. Tuttavia, tali aspettative dovranno essere corroborate dai fatti. Inoltre, i timori espressi sul cam-

biamento di prassi devono essere presi sul serio e il Consiglio federale deve essere in grado di reagire tempestivamente nel caso in cui emergessero problemi gravi.

Per questo motivo, la Confederazione e i Cantoni hanno deciso di introdurre un sistema di monitoraggio comune a partire dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni. La verifica di indicatori selezionati, fissati per diversi settori dalla Confederazione in stretta collaborazione con i Cantoni (ad es. aiuto in situazioni di bisogno, esecuzione, provvedimenti di polizia) permetterà di rilevare le ripercussioni delle misure, di valutare rapidamente la nuova situazione e di procedere, se necessario, a eventuali modifiche giuridiche, adeguamenti nel sistema di finanziamento o modifiche a livello amministrativo. Per poter effettuare paragoni attendibili, il monitoraggio dovrà iniziare già prima dell'entrata in vigore della legge federale sul programma di sgravio 2003.

Se il numero delle domande d'asilo dovesse restare invariato, l'accelerazione del processo legato alla procedura e all'esecuzione nonché le misure per incrementare l'efficienza renderanno possibile a medio termine a una nuova riduzione dell'effettivo del personale dell'UFR. Rimangono riservate le possibili ripercussioni di Eurodac sul numero delle domande d'asilo nonché l'assunzione di compiti supplementari. Pensabile sarebbe anche l'assunzione di un maggior numero di audizioni sommarie da parte della Confederazione che tuttavia andrebbe parzialmente compensato mediante una riduzione degli importi forfettari versati per le spese amministrative.

2.1.6.8 Misure d'integrazione degli stranieri

Situazione attuale

Dal 2001 la Confederazione versa sussidi per progetti utili all'integrazione sociale degli stranieri. Rispetto al preventivo 2003 (11,7 mio.) nel piano finanziario è prevista a tal fine una costante crescita dei mezzi finanziari: 14 milioni per l'anno 2004, 16,5 milioni per il 2005 e 19 milioni per il 2006.

Proposta

Contenimento della crescita e limitazione dei sussidi ai livelli del piano finanziario 2004.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a numero 15

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: –	2005: 2,5	2006: 5,0
---------	-----------	-----------

In base all'articolo 25a della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS, RS 142.20), dal 2001 la Confederazione può versare sussidi per progetti utili all'integrazione sociale degli stranieri se i Cantoni, i Comuni o terzi

partecipano adeguatamente alla copertura delle spese. S'intende in tal modo promuovere l'integrazione degli stranieri titolari del permesso di dimora annuale o del permesso di domicilio in Svizzera. Fanno parte dei principali beneficiari di tali progetti la manodopera non qualificata che da lungo tempo soggiorna in Svizzera, nonché le donne, i giovani e i bambini che si sono trasferiti in Svizzera nell'ambito del ricongiungimento familiare. Lacune talvolta considerevoli nell'integrazione si manifestano nell'ambito della scuola, della formazione professionale e del mercato del lavoro. Le conoscenze linguistiche assumono in tale contesto un'importanza rilevante.

La promozione del lavoro di integrazione si fonda sulla consapevolezza che misure mirate possono ridurre le spese di natura economica che ne risultano; quanto detto vale segnatamente per il settore delle assicurazioni sociali, della scuola e della sanità, dell'aiuto sociale nonché della sicurezza. L'analisi del gruppo di lavoro «Reati perpetrati da stranieri» dimostra inoltre che le misure di integrazione rivestono particolare rilevanza per quanto riguarda la prevenzione di attività delittuose.

In considerazione della situazione finanziaria difficile e del margine di manovra esistente in tale settore, è sostenibile voler includere anche le misure di integrazione nel programma di sgravio. Tanto più che stabilendo un tetto massimo pari alle uscite del 2004, rispetto al presente esercizio finanziario 2003 è comunque prevista una crescita significativa che porterebbe l'importo da 11,7 a 14 milioni.

2.1.6.9 Aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia

Situazione attuale

Il 30 settembre 2002 le Camere federali hanno approvato un credito d'impegno di un massimo di 200 milioni di franchi per gli anni 2003–2006. Il piano finanziario del 30 settembre 2002 prevede aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia dell'ammontare di 30 milioni per il 2004, 40 milioni per il 2005 e 50 milioni per il 2006. La differenza dal credito d'impegno è data dal versamento per il 2003 e dai versamenti per gli anni successivi 2007 e 2008.

Proposta

A partire dal 2006 il credito d'impegno non dovrà più essere completamente esaurito.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 16.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: –	2005: –	2006: 12
---------	---------	----------

Sulla base della legge federale del 4 ottobre 2002 (RS 861) sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, il piano finanziario 2004–2006 prevede il versamento di importi per prestazioni per complessivi 120 milioni. Il credito d'impegno accordato dal decreto federale ammonta a un massimo di 200 milioni per gli anni 2003–2006.

Gli aiuti finanziari vengono versati alle strutture beneficiarie per due o tre anni. Il credito di pagamento disponibile annualmente va perciò impiegato da una parte per gli aiuti finanziari già disposti negli anni precedenti, dall'altra per le nuove richieste di sussidio. Nella distribuzione delle quote di credito annuali bisogna quindi badare a che, conformemente alle intenzioni del finanziamento iniziale, vi siano mezzi sufficienti per l'approvazione di nuove richieste. Il piano finanziario in vigore prevede lo stanziamento di 15 milioni per le nuove richieste del 2004, di 11,3 milioni per quelle del 2005 e di 27 milioni per quelle del 2006. In ossequio all'idea del finanziamento iniziale, nel 2004 e nel 2005 non vi dovranno essere tagli ai crediti. Per contro, i 27 milioni previsti per le nuove richieste per l'anno 2006 dovranno essere ridotti a 15, mantenendo così la somma destinata allo scopo nell'ordine di grandezza degli anni precedenti. In questo modo non solo il finanziamento iniziale resta sostanzialmente possibile, ma viene anche garantita la continuità.

La riduzione di 12 milioni dei nuovi impegni per il 2006 implica che il credito non sarà completamente esaurito nemmeno negli anni 2007 e 2008, con risparmi per complessivi 16 milioni.

2.1.7 Traffico

2.1.7.1 Costruzione delle strade nazionali

Situazione attuale

La costruzione delle strade nazionali è un'opera comune della Confederazione e dei Cantoni. Questi costruiscono le strade nazionali secondo le prescrizioni e sotto l'alta vigilanza della Confederazione; la Confederazione e i Cantoni sopportano insieme alle spese (art. 83 Cost.). L'aliquota di partecipazione della Confederazione alle spese computabili oscilla tra il 50 e il 97 per cento; essa è stabilita in base alla situazione del Cantone interessato e alla classe in cui è ripartita la strada (art. 7 LF del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, LUMin, RS 725.116.2).

Proposta

Ridurre i crediti stanziati rispetto a quanto previsto nel piano finanziario del 30 settembre 2002.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010), di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a numero 17.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: – 2005: 80 2006: 120

Rispetto al preventivo 2003, l'attuale piano finanziario postula un sensibile incremento delle uscite per la costruzione delle strade nazionali (in mio.):

	P 2003	PF 2004	PF 2005	PF 2006	03-06 Ø Δ in %
Uscite costruzione SN	1426	1485	1541	1551	2,8

Con il taglio di 120 milioni previsto per il 2006, l'ipotizzato incremento viene quindi a cadere. Pertanto, dato il gran numero di progetti giunti in fase di realizzazione, si devono giocoforza stabilire delle priorità. Il margine di manovra è alquanto ridotto, poiché la realizzazione della rete approvata si trova ormai in dirittura d'arrivo e la sospensione di lavori già in corso non è ipotizzabile.

Per molti anni, la costruzione delle strade nazionali è proseguita senza che fosse necessario stabilire priorità in base a dei criteri; tra i progetti in fase di realizzazione e le risorse disponibili esisteva un equilibrio, ascrivibile innanzitutto a ritardi accumulati sul piano politico o giuridico. Oggi la situazione è ben diversa. Di fronte al gran numero di progetti giunti in fase di realizzazione e alla ristrettezza delle risorse finanziarie, il 14 marzo 2003 il Consiglio federale ha deciso di elaborare il settimo programma di costruzione a lungo termine, e di fissarne le priorità fondandosi principalmente sul criterio dei «vantaggi per il traffico». Per questo motivo, la A 4 nel

Knonauer Amt, le circonvallazioni di Visp (A 9) e Bienne (A 5) e il collegamento tra Porrentruy al confine con la Francia (A 16) saranno realizzati in tempi rapidi, mentre altri tratti della A 9 in Vallese, della A 16 tra il Cantone di Berna e il Cantone del Giura e della A 8 nel Cantone di Obvaldo saranno posticipati di un anno o due (base: preventivo 2003 secondo il relativo decreto federale/piano finanziario del 30 settembre 2002). Nel frattempo, il DATEC ha adottato il programma annuale 2003 fondandolo su queste premesse.

La riduzione delle risorse budgetarie prevista dal programma di sgravio 2003 costringe a un riesame del programma di costruzione. Siccome la realizzazione della rete in base al piano approvato si trova ormai in dirittura d'arrivo, sono relativamente pochi i tratti la cui realizzazione possa essere posticipata senza dover sospendere lavori già in corso, vale a dire senza dover adottare decisioni insostenibili dal lato giuridico, economico e tecnico. Infatti, una simile eventualità andrebbe comunque a discapito in primo luogo dei tratti della A 8, della A 9 e della A 16 la cui realizzazione è già stata posticipata, e comporterebbe in media due ulteriori anni di ritardo. Inoltre, si registrerebbero ritardi anche nella realizzazione della circonvallazione di Bienne e di segmenti isolati come quello del tunnel del Neufeld a Berna. A mente del Consiglio federale, una soluzione del genere, suscettibile di condurre a simili risultati, non merita di essere sostenuta.

Il Consiglio federale prevede pertanto di realizzare soltanto la metà dei risparmi sulla realizzazione di nuovi tratti. In tal modo, i ritardi nella realizzazione dei tratti menzionati si limiteranno a un anno al massimo. L'altra metà dei tagli previsti riguarderà i progetti di ampliamento previsti su altri tratti. Il Consiglio federale scarta però in larga misura i progetti di ampliamento su tratti molto trafficati e quelli concernenti il contenimento dei disagi. I tagli interessano nell'insieme progetti di ampliamento in 10 Cantoni e disseminati in tutto il territorio svizzero, i quali verranno posticipati di tre anni al massimo. I dettagli sono riportati nella tabella seguente. Le conseguenze riportate sono state determinate contando sul fatto che il programma di sgravio avrà ripercussioni positive durature, e partendo dal presupposto che il piano finanziario per gli anni 2007 e successivi corrisponderà al nuovo scemato livello cui ambisce il programma, fatte salve, ovviamente, eventuali decisioni contrarie del Consiglio federale e del Parlamento.

Conseguenze dei tagli sui tempi di realizzazione

Tratto	Conseguenze
Nuovi tratti	
Cantone di Zurigo	
A 4 Fildern–Knonau–confine Cantone di ZG	Apertura posticipata dal 2009/2010 al 2010
Cantone di Berna	
A 5 Circonvallazione Bienne bretella est	Inizio lavori principali posticipato dal 2006 al 2007, apertura posticipata dal 2013 al 2014
A 5 Circonvallazione Bienne braccio ovest	Inizio lavori principali posticipato dal 2009 al 2010, apertura posticipata dal 2015 al 2016
A 16 Moutier–Court (Tu de Graiteray)	Inizio lavori principali posticipato dal 2005 al 2007, apertura posticipata dal 2009 al 2011

Tratto	Conseguenze
Cantone del Vallese	
A 9 Leuk–Gampel	Apertura posticipata dal 2013 al 2013/2014
A 9 Sierre–Leuk	Apertura posticipata dal 2012 al 2013
Cantone del Giura	
A 16 Delémont–confine Cantone di BE	Inizio lavori principali posticipato dal 2004/2005 al 2006/2007, apertura posticipata dal 2011 al 2012

Progetti di ampliamento

Cantone di Zurigo

A 1 Hardturm–Letten

Inizio lavori principali collegamento con lo stadio posticipato dal 2007 al 2009

A 3 Albisstr.–confine

Cantone di SZ

Inizio lavori principali UPlaNS (Piano di manutenzione delle strade nazionali) posticipato dal 2007 al 2008

A 1 Aubrücke–Neugut/Glatt

Inizio UPlaNS posticipato dal 2008 al 2011

Cantone di Berna

A 16 Bözingerfeld–Taubenloch

Inizio lavori principali ampliamento posticipato dal 2008 al 2009

A 1 Berna Ovest–Brünnen Wankdorf

Lavori preliminari di sistemazione ritardati

Cantone di Lucerna

A 2 Riffig–Reussegg

Inizio lavori protezione fonica posticipato dal 2004 al 2005

Cantone d'Uri

A 2 Circonvallazione Andermatt

Inizio lavori principali posticipato dal 2008 al 2009

Cantone di Nidvaldo

A 2 Confine Cantone di LU–Obkirchen

Inizio lavori protezione fonica Hergiswil (galleria) posticipato dal 2007 al 2010

A 2 Acheregg–Kreuzstrasse

Lavori a tappe di protezione fonica Stans/Stansstad prolungati di un anno

Cantone di Basilea Città

A 2 Triangolo Gellert

Inizio lavori principali pavimentazione posticipato dal 2008 al 2010. Inizio seconda tappa VLS («Verkehrslsystem») posticipato al 2007

Cantone di San Gallo

A 1 Tunnel San Gallo Breitfeld-Rosenberg

Inizio lavori principali collegamento Winkeln posticipato dal 2005 al 2006

Cantone dei Grigioni

A 13 Pian San Giacomo–Soazza

Inizio lavori collegamento Benabbia posticipato dal 2005 al 2006

A 13 Confine Cantone di SG–Reichenau

Spostamento corsia a valle Coira Nord: inizio lavori principali posticipato dal 2009 al 2010

Tratto	Conseguenze
Cantone di Argovia	
A 1 Hunzenschwil–Lenzburg–Dättwil	Lavori a tappe protezione fonica Lenzburg dal 2007 prolungati di un anno
Cantone del Ticino	
A 2 Gorduno–Bellinzona	Inizio lavori principali semiraccordo Bellinzona posticipato dal 2008 al 2010
A 13 Bellinzona Nord–Grono	Inizio lavori principali ampliamento tracciato posticipato dal 2005 al 2007
A 2 Lamone–Lugano Sud	Inizio lavori principali collegamento Lugano Nord posticipato dal 2008 al 2009
Miglioramento sicurezza gallerie	Cunicoli di sicurezza dal 2008–2012, tetto 30 milioni

2.1.7.2 Manutenzione delle strade nazionali

Situazione attuale

Le strade nazionali sono il risultato della collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Per quanto sia di interesse ai fini del presente messaggio, i Cantoni sono responsabili della manutenzione (e dell'esercizio) delle strade nazionali (art. 49 della legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali, LSN, RS 725.11). La Confederazione coordina e approva le misure relative alla manutenzione e versa contributi a seconda dei Cantoni pari all'80–90 per cento delle spese (art. 10 cpv. 2 della legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, LUMin, RS 725.116.2).

Proposta

Riduzione dei crediti messi a disposizione rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 18.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 20

2005: 25

2006: 20

Gli anni di servizio nonché l'aumento del traffico e della lunghezza della rete incrementeranno notevolmente le spese di manutenzione delle strade nazionali. Pertanto sono previsti importi maggiori nel piano finanziario. Rispetto ad altre rubriche relative alle strade, quella concernente la manutenzione registra un forte aumento del

preventivo. Tra il 2002 e il 2006 l'incremento delle spese è di 159 milioni di franchi, che corrispondono ad un tasso di aumento medio annuo del 7,3 per cento. Quest'aumento è da ritenere straordinario se comparato ad altre spese sostenute dalla Confederazione. Risparmi dell'ordine di 20 milioni di franchi sono quindi sostenibili. Anche dopo aver operato questi tagli, il tasso di aumento medio annuo ammonta comunque al 6,5 per cento.

Il provvedimento di risparmio summenzionato permetterà anche di sgravare gli oneri finanziari dei Cantoni visto che, come spiegato all'inizio, la manutenzione delle strade nazionali è un compito congiunto. La NPC prevede di attribuire alla Confederazione la competenza totale in materia di manutenzione delle strade nazionali, sia sul piano finanziario che su quello dell'adempimento dei compiti.

2.1.7.3 Strade principali

Situazione attuale

In virtù degli articoli 12 segg. LUMin, la Confederazione versa contributi alle spese di sistemazione o di costruzione delle strade principali. Il cofinanziamento relativo a singoli oggetti è destinato a progetti per oltre 2,5 milioni di franchi. L'aliquota dei contributi si situa tra il 40 per cento e il 70 per cento per le strade principali nelle regioni alpine e nel Giura e tra il 15 e il 55 per cento nelle altre zone.

Proposta

Riduzione dei crediti messi a disposizione rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno dei provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 19.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 5

2005: 12

2006: 18

Nell'ambito dei cosiddetti programmi pluriennali, il Consiglio federale ripartisce le risorse finanziarie in base ai Cantoni e agli oggetti. Il programma attualmente in vigore si conclude nel 2003. Il nuovo programma quadriennale sarà deciso dal Consiglio federale alla fine del 2003 e prevede l'integrazione dei pagamenti derivanti dagli impegni finora assunti. I nuovi progetti sono classificati in un rigoroso ordine di priorità, in modo da limitare il prossimo programma pluriennale alle risorse finanziarie disponibili. Conseguentemente alla riduzione dei crediti, la Confederazione potrà sostenere finanziariamente meno progetti. I Cantoni hanno la facoltà di rinviarli, finanziarli con mezzi propri o di rinunciarvi. In quest'ultimo caso ne deriva anche uno sgravio per i Cantoni stessi.

Il sovvenzionamento delle strade principali rientra nel progetto di NPC. È prevista una ripartizione parziale dei compiti. Secondo il sistema attuale, i progetti minori sono di competenza dei Cantoni, che ricevono contributi forfettari. I grandi progetti rimangono invece un compito congiunto, la cui impostazione non è ancora stata definita.

2.1.7.4 Altri contributi direttamente vincolati alle opere nel settore stradale

Situazione attuale

Il finanziamento speciale per il traffico stradale beneficia attualmente di una serie di piccole sovvenzioni («altri contributi direttamente vincolati alle opere nel settore stradale»).

Proposta

- Soppressione dei sussidi per i seguenti settori: passaggi a livello, protezione fonica, provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico, tutela del patrimonio nazionale, gallerie paravalanghe e tunnel
- Dimezzamento dell'aliquota dei contributi per le misure di protezione fonica nel settore delle altre strade

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 20 e numero I 8: modifica della legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin, RS 725.116.2), articoli 3, 18, 19, 20, 28, 31. Legge federale sulle misure urgenti del programma di sgravio 2003, numero I 3 e legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 10: abrogazione dell'articolo 50 della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, RS 814.01).

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

	2004	2005	2006
Passaggi a livello	3,0	8,0	10,0
Protezione fonica	2,5	2,5	4,0
Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico	10,0	11,0	12,0
Tutela del patrimonio nazionale	1,0	1,0	2,0
Gallerie paravalanghe e tunnel	3,5	5,0	5,0
Totale	20,0	27,5	33,0

Le strade nazionali sono l'infrastruttura di base della rete stradale svizzera e per questo motivo, nell'ambito della NPC, è previsto di delegare completamente alla Con-

federazione i compiti legati alla costruzione, manutenzione e esercizio. A questa concentrazione di compiti in un settore particolarmente complesso e finanziariamente rilevante, si contrappongono diversi piccoli settori di sovvenzionamento, che non hanno nessun legame con il futuro compito principale della Confederazione. Allo scopo di concentrare le risorse, il Consiglio federale chiede la soppressione dei quattro seguenti sovvenzionamenti nel quadro degli altri contributi direttamente vincolati alle opere nel settore stradale:

Passaggi a livello

Con il programma di stabilizzazione 1998 si intendeva continuare a risanare i passaggi a livello particolarmente pericolosi, ma non finanziare sopra o sottopassaggi dai costi elevati o senza incroci. Il risanamento di passaggi a livello particolarmente pericolosi dotati di dispositivi semplici come le luci lampeggianti girevoli non riscontra tuttavia molto interesse. Il credito per l'anno 2002 non è stato infatti completamente esaurito. È probabile che anche nei prossimi anni non saranno presentate abbastanza domande per impiegare tutti i fondi disponibili nel piano finanziario (12 mio.). Nell'ambito del primo pacchetto NPC, la base costituzionale subisce comunque una sostanziale modifica: la promozione di provvedimenti volti alla separazione dei modi di traffico non viene più menzionata esplicitamente nell'articolo 86 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, poiché la NPC trasferisce ai Cantoni la competenza in materia. Il Consiglio federale chiede pertanto sin d'ora la soppressione di questa disposizione di sovvenzionamento.

Il progetto di sostegno del traffico d'agglomerato da parte della Confederazione, che si situa nello stesso contesto di questa proposta di risparmio, non subisce invece nessuna modifica. Per il traffico d'agglomerato, in cui rientrano anche i provvedimenti per la separazione dei modi di traffico, sarà creata una nuova base costituzionale a livello di NPC. Secondo il controprogetto del Consiglio federale all'iniziativa popolare «Avanti - per autostrade sicure ed efficienti», devono essere messe a disposizione molte più risorse per il traffico d'agglomerato rispetto a quanto previsto dalla NPC.

Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico

I provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico riguardano strade che non sono strade nazionali o principali. Il sostegno finanziario è destinato soprattutto alle rotonde e alle zone in cui la velocità massima ammessa è 30 km/h. Il diritto federale obbliga i Cantoni ad attuare provvedimenti in questo campo. Attualmente questo compito è adempiuto congiuntamente da Confederazione e Cantoni: la prima versa contributi pari al 50 per cento circa dei costi computabili. I crediti esistenti sono sufficienti a finanziare gli obblighi già assunti. Poiché questi sussidi saranno soppressi, i Cantoni e i Comuni dovranno in futuro finanziare questi investimenti solo con mezzi propri. Di conseguenza, essi avranno maggiori oneri finanziari.

Per evitare un intasamento a breve termine delle richieste di contributi, questa misura è parte integrante della legge federale sulle misure urgenti del programma di sgravio 2003.

La NPC prevede di continuare l'adempimento congiunto dei compiti. Tuttavia, sono previste una forma diversa di finanziamento e la rinuncia a una verifica caso per caso di singoli progetti. La soppressione dei sussidi nell'ambito del programma di sgravio implica quindi una modifica delle disposizioni della NPC.

Tutela del patrimonio nazionale

In virtù degli articoli 28 segg. della LUMin, la Confederazione accorda tra l'altro contributi a favore di provvedimenti resi necessari dal traffico stradale per la conservazione, la preservazione o il ripristino di siti caratteristici. Attualmente sono in corso due progetti, per i quali l'Ufficio federale competente si è assunto diversi obblighi: si tratta della costruzione di circonvallazioni. I progetti saranno ultimati alla fine del 2006 e il relativo credito federale ammonta al 25 per cento circa dei costi computabili. Secondo la proposta, i Cantoni e i Comuni dovranno in futuro finanziare con mezzi propri i provvedimenti a tutela dei siti caratteristici, a meno che non vi abbiano rinunciato.

Nell'ambito della NPC è prevista una ripartizione parziale dei compiti. La soppressione dei sussidi nell'ambito del programma di sgravio implica quindi una modifica delle disposizioni della NPC.

Gallerie paravalanghe e tunnel

In virtù degli articoli 31 segg. della LUMin, i Cantoni ricevono contributi per opere di protezione contro i pericoli naturali lungo le strade. Si tratta soprattutto di gallerie e tunnel di protezione contro le cadute di massi, smottamenti e valanghe. Il sostegno finanziario è destinato alle opere di protezione lungo tutte le strade, escluse quelle principali e nazionali. L'importo dei contributi federali è fissato in base alla legislazione sulle foreste. Gli importi variano da Cantone a Cantone e oscillano tra il 20 e il 70 per cento circa dei costi computabili. Attualmente sono autorizzati nove progetti in tre Cantoni di montagna, per un totale di 10 milioni di franchi. Questi progetti saranno ultimati alla fine del 2006. Secondo la proposta, in futuro Cantoni e Comuni dovranno finanziare eventuali opere di costruzione interamente con mezzi propri.

Nell'ambito del progetto NPC è prevista la soppressione del sovvenzionamento in questione. Tra i compiti comuni rimarrebbero la protezione contro le piene e le misure di protezione delle foreste contro i pericoli naturali, la cui quota federale comprende anche gli introiti stradali a destinazione vincolata. La soppressione dei sussidi nell'ambito del programma di sgravio implica quindi un'anticipazione delle disposizioni della NPC.

Protezione fonica

Al contrario dei suddetti quattro ambiti di sovvenzionamento, nel settore della protezione fonica non viene richiesta la soppressione dei sussidi ma unicamente un dimezzamento la quota dei contributi.

La protezione contro il rumore sulle strade nazionali e principali esistenti nonché sui tratti nuovi o potenziati viene finanziata mediante appositi crediti. In questa sede si tratta invece di valutare la situazione per gli altri tipi di strade. La legislazione federale obbliga i Cantoni a procedere al risanamento fonico delle proprie strade dall'inquinamento fonico. Attualmente la Confederazione versa questi contributi nella misura del 40-70 per cento circa dei costi computabili. In futuro l'aliquota dei contributi sarà ridotta al 25-30 per cento. Con questo dimezzamento i Cantoni e i Comuni saranno in futuro confrontati con maggiori oneri. Il Consiglio federale intende estendere il termine per i risanamenti al fine di attenuare questi oneri. La pertinentemente modifica dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico è in fase di allestimento e sarà posta prossimamente in consultazione.

Per evitare un intasamento a breve termine delle richieste di contributi, questa misura è parte integrante della legge federale sulle misure urgenti del programma di sgravio 2003.

La NPC prevede di continuare l'adempimento congiunto dei compiti. Tuttavia, sono previste una forma diversa di finanziamento e la rinuncia ad una verifica caso per caso di singoli progetti.

Conseguenze per i Cantoni e per la NPC

La soppressione dei quattro sovvenzionamenti passaggi a livello, provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico, tutela del patrimonio nazionale nonché gallerie paravalanghe e tunnel equivale ad un'anticipazione o modifica delle disposizioni della NPC. Il Consiglio federale ritiene che ciò sia fattibile visto l'esiguo volume finanziario.

Tale soppressione non significa che i Cantoni debbano accollarsi oneri supplementari in ugual misura. In singoli settori, essi hanno maggiori possibilità di rinuncia e quindi di sgravio a livello finanziario.

2.1.7.5

Contributi generali a favore delle strade e perequazione finanziaria (contributo straordinario)

Situazione attuale

In virtù degli articoli 34 segg. LUMin, i Cantoni ricevono contributi generali alle spese delle strade aperte al traffico motorizzato e i fondi per la perequazione finanziaria nel traffico stradale. La quota cantonale ammonta almeno al 12 per cento dei proventi dell'imposta sugli oli minerali destinati al traffico stradale (art. 4 cpv. 5 LUMin). Da più di dieci anni, questo contributo ordinario ai Cantoni viene integrato con un contributo straordinario.

Proposta

Diminuzione di 40 milioni del contributo straordinario rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002. Tagli di 15 milioni (2005) e 25 milioni (2006) presso l'UFT. In compenso i mezzi per il traffico viaggiatori regionale delle persone aumenteranno di 35 milioni per il 2005 e di 45 milioni per il 2006.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno dei provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numeri 21 e 22.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

	2004	2005	2006
Contributi generali a favore delle strade	40	40	40
Separazione dei modi di traffico		5	15
Miglioramenti tecnici e riorganizzazione dell'esercizio		10	10
Maggiori uscite nel settore traffico viaggiatori regionale		-35	-45
Totale	40	20	20

Il contributo generale e la perequazione finanziaria sono commisurati alla lunghezza delle strade aperte al traffico motorizzato, agli oneri stradali e alla capacità finanziaria dei Cantoni nonché all'imposizione fiscale degli autoveicoli. In base al piano finanziario 2004 il contributo ordinario ammonta a circa 425 milioni di franchi, quello straordinario a circa 75 milioni. Quest'ultimo verrà ridotto di 40 milioni all'anno nei prossimi anni. I Cantoni avranno quindi a disposizione meno risorse finanziarie da parte della Confederazione per adempiere ai loro compiti nel settore stradale.

La NPC prevede una fusione del contributo straordinario e di quello ordinario, mentre l'attuale importo minimo pari al 12 per cento dei proventi dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata sarà ripreso senza modifiche. Si intende tuttavia introdurre un nuovo sistema di calcolo per la ripartizione tra i Cantoni, i cui indicatori principali saranno la lunghezza delle strade e gli oneri stradali.

Il Consiglio federale intende compensare in parte la diminuzione del contributo straordinario con un aumento dei fondi a favore del traffico regionale (ferrovia e autobus). I costi derivanti dagli investimenti nell'infrastruttura e nel materiale rotabile generano spese supplementari nell'ambito del traffico regionale, che le imprese non possono sostenere da sole. Data la difficile situazione finanziaria e stando alle analisi attuali, la Confederazione non può garantire del tutto il proprio contributo a questo fabbisogno supplementare, che ammonta a 45 milioni di franchi nel 2005 e a circa 55 milioni di franchi nel 2006. Nell'ambito della pianificazione finanziaria, il Consiglio federale intende tuttavia aumentare di 35 milioni di franchi nel 2005 e di 45 nel 2006 i mezzi finanziari a favore del traffico viaggiatori regionale. La metà (15 mio. nel 2005; 25 mio. nel 2006) dell'aumento complessivo può essere compensata con correzioni nel piano finanziario dell'Ufficio federale dei trasporti. Queste correzioni di 15 rispettivamente 25 milioni annui sono sopportabili per due ragioni: da un lato le misure nell'ambito della separazione dei modi di traffico sono ben presto esaurite e pertanto i mezzi a disposizione possono essere ridotti (rubrica 802.4600.105), dall'altro, in vista del previsto finanziamento di progetti nel traffico degli agglomerati, alcuni progetti vengono ritardati, ciò che consente di conseguire risparmi a partire dal 2005 (rubrica 802.4600.107). Con questo rinvio, a favore del traffico viaggiatori regionale rimangono scoperti 10 milioni di franchi nel 2005 e nel 2006. Il Consiglio federale è convinto che la modesta differenza rimanente – in rapporto alle uscite complessive del settore pubblico per il traffico viaggiatori regionale – possa essere colmata grazie all'impegno comune di Cantoni e aziende di trasporto.

2.1.7.6

Fondo per i grandi progetti ferroviari

Situazione attuale

Il Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) è alimentato dall'uno per mille dell'imposta sul valore aggiunto, da due terzi dei proventi netti della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e dagli introiti dell'imposta sugli oli minerali. I programmi di realizzazione dei progetti FTP (prima e seconda tappa di Ferrovia 2000, NFTA, raccordo alla rete ferroviaria ad alta velocità e risanamento fonico) sono concepiti in modo tale che il limite degli anticipi stabilito dalla legge (4,2 mia, prezzi del 1995) non venga superato.

Proposta

Tra il 2004 e il 2007, versare al Fondo FTP soltanto l'80 per cento circa della quota dei proventi TTPCP spettante alla Confederazione. Ridimensionare i grandi progetti ferroviari o prevedere tempi di realizzazione più lunghi.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 23.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 50

2005: 125

2006: 150

I quattro grandi progetti ferroviari (nuova ferrovia transalpina NFTA, Ferrovia 2000, raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete europea ad alta velocità e ottimizzazione della protezione fonica lungo le tratte ferroviarie) sono finanziati mediante il Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP), gestito separatamente dal conto finanziario.

Il programma di realizzazione dei progetti FTP e le previsioni dei costi d'investimento annui (spese) sono stati definiti in base alle entrate annuali del Fondo FTP, agli interessi degli anticipi, all'evoluzione del rincaro e al limite degli anticipi di 4,2 miliardi di franchi (livello dei prezzi del 1995). Un software sviluppato appositamente per il Fondo consente di simulare le entrate e/o le uscite future e di valutarne gli effetti sul limite degli anticipi. Il maggiore fattore di incertezza è costituito dalle uscite. Siccome le procedure di pianificazione e autorizzazione, l'entità dei progetti, il rincaro o le prescrizioni legali (segnatamente nel settore dell'ambiente e della sicurezza) sono sempre soggetti a modifiche, è indispensabile prevedere un certo margine di sicurezza per quanto concerne il limite degli anticipi.

La misura proposta prevede che soltanto l'80 per cento circa della quota dei proventi netti della TTPCP spettante alla Confederazione sia versata al fondo FTP. Il restante 20 per cento dovrà essere impiegato per compensare i costi non coperti del traffico stradale a carico della Confederazione. Tali costi riguardano, tra l'altro, i settori della sanità e dell'ambiente (cfr. allegato 3).

La simulazione attuale (giugno 2003) consente di prevedere un superamento del limite degli anticipi nel 2007/2008 in seguito alla riduzione delle attribuzioni al Fondo. I progetti FTP devono pertanto essere realizzati in tempi più lunghi o eventualmente ridimensionati. Quest'ultima opzione potrebbe entrare in discussione soprattutto se si considera che dagli attuali investimenti conseguiranno costi di manutenzione e di esercizio, alcuni dei quali saranno a carico della Confederazione. L'aumento delle risorse finanziarie per il traffico regionale descritto nel numero 2.1.7.5, per esempio, è necessario proprio a causa dei costi che inevitabilmente scaturiranno dagli investimenti nelle infrastrutture e nel materiale rotabile. In considerazione di questi costi, che sorgeranno soltanto in un secondo tempo, anche il differimento dei progetti di costruzione costituisce uno sgravio indiretto delle finanze della Confederazione. È evidente però che per conseguire uno sgravio effettivo del conto finanziario della Confederazione è indispensabile ridimensionare i progetti.

Nell'adeguare il programma di realizzazione occorre dare la precedenza ai progetti attualmente in fase di costruzione. Si tratta della prima tappa di Ferrovia 2000 e delle gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo. A livello di risanamento fonico sono possibili leggeri ritardi in casi isolati.

Le modifiche riguarderanno in prima linea i progetti in fase di pianificazione. I programmi di realizzazione e gli scadenziari saranno stabiliti dal Consiglio federale e dal Parlamento nell'ambito dei messaggi oggi in fase di elaborazione o di quelli futuri. In questi messaggi saranno presentati il fabbisogno e le scadenze dei progetti e illustrati gli effetti del programma di sgravio (esecuzione in tempi più lunghi, eventuale ridimensionamento del programma di realizzazione).

Se si considera la situazione attuale, le misure più importanti sono le seguenti:

- seconda tappa NFTA (gallerie del Monte Ceneri, dello Zimmerberg e dell'Hirzel): in base alla pianificazione attuale, il messaggio concernente la liberazione dei crediti per la seconda fase della NFTA sarà presentato alle Camere federali nel secondo semestre del 2003. L'inizio dei lavori per la galleria di base del Monte Ceneri e/o dello Zimmerberg, previsto per il 2006, dovrà probabilmente essere rinviato di uno o due anni a causa del programma di sgravio. L'inizio dei lavori di costruzione della galleria dell'Hirzel dovrà essere rinviato a tempo indeterminato, indipendentemente dal programma di sgravio. Stando alle informazioni attualmente disponibili, infatti, la sua necessità non è comprovata,
- raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ad alta velocità: secondo la pianificazione attuale, il messaggio concernente i raccordi alla rete ferroviaria ad alta velocità sarà presentato al Parlamento nel 2004. I potenziamenti concordati con la Francia tra Ginevra e Mâcon nonché tra Losanna/Berna in direzione di Dole/Dijon attraverso l'arco giurassiano e/o per il raccordo orientale (Zurigo-San Gallo-Monaco di Baviera, Zurigo-Sciaffusa-Stoccarda) dovranno prevedibilmente essere rinviati di uno o due anni a causa del programma di sgravio. Nel contempo verranno esaminate possibilità di ridimensionamento,
- seconda tappa di Ferrovia 2000: in base alla pianificazione attuale, il messaggio concernente la seconda tappa di Ferrovia 2000 sarà presentato al Parlamento nel 2004/2005. I lavori di progettazione dal 2004 al 2010 dovranno probabilmente essere ridotti a causa del programma di sgravio. In

questo caso non è da escludere che l'inizio dei lavori venga rinviato di uno o due anni al 2011/12.

La riassegnazione della quota dei proventi della TTPCP spettante alla Confederazione è conforme alla Costituzione e alla legge. In virtù dell'articolo 196 Cost., terza disposizione transitoria dell'articolo 87, il Consiglio federale può utilizzare al massimo due terzi del prodotto della TTPCP per finanziare i grandi progetti ferroviari. La Costituzione prescrive pertanto un importo massimo. Conformemente al testo costituzionale, il Consiglio federale è tuttavia libero di prevedere meno di due terzi del reddito della TTPCP per il Fondo FTP. In un simile caso devono essere utilizzati i fondi non versati al Fondo FTP in virtù dell'articolo 85 Cost. Questa disposizione costituzionale prevede che il prodotto netto della TTPCP sia impiegato per coprire le spese connesse al traffico stradale ed è precisata nella legge federale concernente una tassa sul traffico pesante (legge sul traffico pesante, LTTP, RS 641.81). A tenore dell'articolo 19 capoverso 2 della legge sul traffico pesante, la Confederazione deve impiegare la sua quota dei proventi netti – oltre che per finanziare i progetti ferroviari – per compensare i costi non coperti del traffico stradale da essa sopportati. Pertanto non è necessaria alcuna modifica di legge. L'allegato 4 fornisce maggiori informazioni sui costi non coperti del traffico stradale e sopportati dalla Confederazione. L'articolo 4 del regolamento del fondo (RS 742.140) stabilisce inoltre che il Consiglio federale decide periodicamente il livello di prelievo dei diversi mezzi finanziari che possono essere attribuiti al fondo.

In un primo momento la misura proposta è limitata fino alla fine del 2007. Se nel prossimo futuro dovessero rendersi necessarie ulteriori iniziative per sgravare le finanze della Confederazione, il Consiglio federale dovrà valutare l'opportunità di prolungare la durata di questo provvedimento, tenendo naturalmente conto delle relative conseguenze.

Situazione attuale

Nell'ambito della Convenzione sulle prestazioni per gli anni 2003–2006, il Parlamento ha concesso alle FFS un limite di spesa di 6025 milioni di franchi per il finanziamento dell'infrastruttura. Il preventivo 2003 e la pianificazione finanziaria per gli anni 2004–2006 della Confederazione sono stati approvati con l'introduzione di tagli per un totale di 67,5 milioni (incluso un blocco dei crediti dell'1%).

Proposta

Ulteriori tagli ai contributi alle FFS per gli anni 2004–2006 per un importo di 236 milioni. Rispetto al messaggio dell'8 marzo 2002, il limite di spesa si riduce complessivamente a 5721,5 milioni, e dunque di 303,5 milioni, che corrispondono al 5 per cento del totale.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 24.

Modifica del decreto federale concernente la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2003–2006.

Modifica del decreto federale sul limite di spesa per l'infrastruttura della società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2003–2006.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 15

2005: 91

2006: 130

Per la realizzazione della seconda convenzione sulle prestazioni, il Parlamento ha concesso alle FFS, per gli anni 2003–2006, un limite di spesa di 6025 milioni per il finanziamento dell'infrastruttura. Questo limite di spesa servirà alla manutenzione della rete FFS e al suo adeguamento allo stato attuale della tecnica, per realizzare aumenti di capacità che tengano conto della domanda e permettano un incremento di valore e per garantire il funzionamento della catena dei trasporti. Inoltre le FFS devono migliorare l'interoperabilità della rete e introdurre nuove tecnologie (ERMTS, GSM-R). Le FFS sono state dunque incaricate di migliorare la produttività nel settore della gestione dell'infrastruttura e di proseguire con l'automatizzazione della rete.

Nel quadro del preventivo 2003 è stato effettuato un primo adeguamento dei mezzi finanziari promessi. Le prestazioni concordate per gli anni 2003 e 2004 sono state ridotte complessivamente di 167,5 milioni. Negli anni 2005 e 2006 i tagli dovrebbero essere compensati in parte attraverso apporti complementari (cfr. tabella sottostante). Si è rinunciato a rielaborare la Convenzione sulle prestazioni (CP), proprio perché i tagli per il periodo 2003–2006, per un totale di 67,5 milioni, corrispondenti

all'1 per cento del totale, non dovrebbero mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi.

Con il programma di sgravio 2003, il Consiglio federale propone al Parlamento di ridurre il limite di spesa concordato. Nel 2004 le FFS dovranno risparmiare 15 milioni, nel 2005 91 e nel 2006 130. In tal modo il nuovo limite di spesa ammonterà a 5721,5 milioni, 303,5 milioni (corrispondenti al 5%), sotto il limite di spesa di 6025 milioni fissato inizialmente dalla Convenzione.

La tabella sottostante riassume gli sgravi previsti (in mio.):

	2003	2004	2005	2006	Totale
CP (Messaggio)	1463,0	1474,0	1512,0	1576,0	6025,0
Adeguamenti P03/FP04–06	–109,5	–58,0	84,0	29,5	–54,0
Blocco dei crediti dell'1% (2003)	–13,5				–13,5
CP P03	1340,0	1416,0	1596,0	1605,5	5957,5
Programma di sgravio 2003		–15,0	–91,0	–130,0	–236,0
CP (Programma di sgravio 2003)	1340,0	1401,0	1505,0	1475,5	5721,5

Secondo l'articolo 8 capoverso 3 della LFFS (RS 742.31), per motivi gravi e imprevedibili il Consiglio federale può modificare la convenzione sulle prestazioni durante la sua vigenza. Inoltre, secondo l'articolo 19 della convenzione sulle prestazioni, se, in occasione del preventivo, vengono sottratti mezzi alle FFS, occorre verificare se la convenzione e il limite di spesa possono essere soddisfatti.

I tagli ai fondi previsti nell'ambito del programma di sgravio non consentono di raggiungere gli obiettivi fissati dalla convenzione originaria. Si rende dunque necessario un adeguamento della convenzione sulle prestazioni, che avverrà mediante il completamento, firmato da entrambe le parti, della convenzione originaria, che dovrà essere presentato al Parlamento per l'approvazione, ai sensi dell'articolo 19 capoverso 1 della convenzione stessa. Le modifiche alla convenzione concernono essenzialmente tre punti (cfr. allegato 5):

- il nuovo limite di spesa per gli anni 2003–2006 ammonta a 5721,5 milioni,
- la pianificazione degli investimenti dell'infrastruttura delle FFS sarà adeguato in base al ridotto limite di spesa,
- a causa dell'adeguamento della pianificazione degli investimenti, il raggiungimento degli standard di potenziamento fissati nell'allegato alla Convenzione sulle prestazioni subirà ritardi.

Anche il necessario adeguamento del limite di spesa deve essere deciso dal Parlamento (art. 8 cpv. 4 LFFS).

L'attuale pianificazione degli investimenti dell'infrastruttura delle FFS comprende gli anni 2004–2012. Questa pianificazione è stata ampiamente rielaborata, tenendo conto dei tagli all'attuale limite di spesa e anche della sua possibile ulteriore riduzione a lungo termine. Per questa operazione le FFS si sono basate sulla seguente lista di priorità:

1. mantenimento della qualità e inaugurazione della prima tappa di FERROVIA 2000;

2. progetti strategici di potenziamento con grande impatto sugli attuali piani finanziari. Si tratta soprattutto della prima fase di potenziamento della rete celere regionale (S-Bahn), del progetto «Nuovo traffico a carri completi», dell'automatizzazione della rete dell'infrastruttura (ATR) nonché della nuova tecnica di sicurezza (ERMTS, GSM-R);
3. altri progetti.

Il nuovo programma di investimento è presentato qui di seguito più dettagliatamente sulla base di questa lista di priorità. Inizialmente sono descritti i progetti interessati direttamente da questi tagli all'attuale limite di spesa. Dato che i futuri limiti di spesa delle FFS saranno stabiliti tenendo conto del ridotto livello degli investimenti, successivamente si considerano anche i progetti la cui realizzazione è prevista soltanto per dopo il 2006.

Effetti sul programma di investimenti 2004–2006

Nonostante l'adeguamento del limite di spesa, il finanziamento dei progetti che rientrano nel livello di priorità più alto è assicurato. In altre parole, le FFS sono in grado di mantenere la qualità della rete FFS fino al 2006 e di garantire l'inaugurazione della prima tappa di FERROVIA 2000 entro la scadenza prevista.

Per quanto concerne il secondo livello di priorità, le misure di sgravio portano ad un ritardo per i seguenti progetti:

Automatizzazione della rete ferroviaria (ATR)

La rete ferroviaria FFS impiega ancora in gran parte il vecchio apparato di manovra, che richiede il comando costante sul posto. Il controllo a distanza di questi impianti consentirà di ridurre considerevolmente i costi d'esercizio della rete. Per questo motivo, nella pianificazione originaria, era stata prevista la sostituzione più rapida possibile dell'apparato di manovra esistente entro gli anni 2008/2010. A causa della riduzione dei mezzi finanziari, l'automatizzazione della rete subirà uno slittamento all'anno 2012, e con essa l'effetto di razionalizzazione ad essa collegato.

Rail Control Center (RCC)

Con l'aumento della densità dei treni e delle possibilità di dirigere l'intera rete da un unico punto impiegando pochi centri operativi regionali, il programma di sorveglianza e di controllo della rete devono essere rielaborati. Il fulcro del nuovo programma di controllo è la costruzione di un Rail Control Center. A causa delle riduzioni finanziarie e del ritardo nella realizzazione dei progetti, che sono un presupposto per il RCC (automatizzazione della rete ferroviaria, GSM-R), la realizzazione del RCC slitterà di 2–3 anni.

Sostituzione del sistema radio dei treni (GSM-R)

La comunicazione con i treni in corsa e il sistema radio usato nelle fasi della costruzione e dell'esercizio è oggi garantita da un sistema radio ferroviario di tipo analogico. Per i prossimi anni il nuovo programma per la tecnica di sicurezza rende assolutamente necessario il passaggio ad un sistema radio digitale (GSM-R). A causa dell'adeguamento del limite di spesa, il passaggio al nuovo sistema radio subirà un ritardo di 2–3 anni.

Nuovo sistema di sicurezza dei treni (ERMTS)

Con la liberalizzazione a livello internazionale delle reti ferroviarie, è prevista la sostituzione dei sistemi di sicurezza e di sorveglianza dei treni nazionali con quello standardizzato a livello europeo (ERMTS). Con i tagli ai finanziamenti questo adeguamento potrà avvenire però solo per gradi; la sostituzione dovrebbe slittare, nel complesso, di due o tre anni e, con essa, anche gli effetti positivi auspicati (aumento della sicurezza, interoperabilità).

Investimenti per Cargo

Per sostenere la strategia nell'ambito del trasporto merci sono state previste diverse misure nel settore dell'infrastruttura (tra le altre: ottimizzazione della stazione di smistamento di Chiasso, impianto di trasformazione di Erstfeld, impianto di trasbordo della Valle della Limmat, terminale Wolf di Basilea). I mezzi finanziari previsti per far fronte allo sviluppo del traffico merci dovranno essere dimezzati negli anni 2005–2008. Grazie ad una pianificazione ottimizzata, i progetti strategici delle FFS Cargo (in particolare il progetto Nuovo traffico a carri completi) potranno tuttavia essere realizzati.

Ristrutturazione delle stazioni regionali (RV05)

Le FFS hanno dato il via ad un progetto per rinnovare 619 stazioni regionali e per ristrutturarle secondo le esigenze della clientela. La realizzazione di questo programma non è più finanziata. Le stazioni regionali saranno rinnovate o ristrutturate soltanto nell'ambito della realizzazione di progetti più grandi (mantenimento della qualità, ATR e rete celere regionale 1ª fase). Per questo motivo il rinnovo e la ristrutturazione di tutte le stazioni previsti originariamente saranno rimandati al più presto al 2012 (pianificazione originaria: 2005).

Per quanto concerne i progetti che rientrano nel terzo livello di priorità, almeno fino al 2006 restano disponibili soltanto fondi molto limitati nel nuovo piano di investimenti. In particolare sono stati cancellati i primi fondi previsti per la rete celere regionale di Ginevra e per la nuova tratta Stabio–Arcisate.

La posticipazione della realizzazione dei progetti porterà sgravi per un totale di circa 360 milioni negli anni 2004–2006. La maggiore necessità di adeguare il piano degli investimenti rispetto al limite di spesa si spiega soprattutto con la ridotta quota di overbooking²². Questa quota di progetti che non trovano posto nel piano degli investimenti ammontava, già in occasione della stipula della Convenzione sulle prestazioni, a più del 6 per cento ed è aumentata ulteriormente dopo la prima fase di tagli al limite di spesa. Dato che negli ultimi due anni, grazie a procedure ottimizzate, è aumentata notevolmente anche la precisione della pianificazione, la quota di overbooking nel nuovo piano di investimenti è stata considerevolmente ridotta.

Effetti sul programma di investimenti 2007–2012

L'obiettivo di risparmio perseguito espressamente dal programma di sgravio 2003 può essere raggiunto soltanto se i limiti di spesa futuri si baseranno anch'essi sull'attuale limite di spesa ridotto. Per contro, nella pianificazione degli investimenti

²² Nella pianificazione degli investimenti, le FFS tengono appositamente conto di un eccesso di progettazione. In questo modo, nel caso di ritardi nella realizzazione di un progetto X si può optare per la realizzazione di un altro progetto Y.

a più lungo termine delle FFS per gli anni successivi al 2005, aumenteranno fortemente i fondi necessari per il mantenimento della qualità. I motivi del rapido aumento dei costi di manutenzione sono essenzialmente due:

- in primo luogo, con l'inaugurazione di FERROVIA 2000 prevista per la fine del 2004, il carico della rete ferroviaria subirà ancora una volta un forte aumento. L'impossibilità delle FFS di finanziare autonomamente le spese di manutenzione e gli ammortamenti necessari per l'esercizio grava sulla Confederazione. Quest'ultima è dunque costretta, in base ai meccanismi di finanziamento introdotti con la riforma delle ferrovie, a indennizzare i necessari ammortamenti e i costi scoperti dell'esercizio dell'infrastruttura per mantenere la funzionalità e la sicurezza della rete. Per questo motivo, a seguito dell'ampliamento della rete delle FFS attraverso la messa in servizio della prima tappa di FERROVIA 2000, nella convenzione sulle prestazioni per gli anni 2003–2006, rubrica «Mantenimento della qualità», la Confederazione ha dovuto mettere a disposizione a partire dall'anno 2005 una quantità notevolmente maggiore di mezzi.²³ Gli investimenti per l'ampliamento della rete ferroviaria hanno come inevitabile conseguenza ulteriori costi. In questi costi supplementari non sono ancora compresi quelli per il traffico viaggiatori regionale, che si verificano a seguito di ordinazioni di prestazioni di trasporto su una rete ferroviaria più grande,
- in secondo luogo le finestre temporali per la manutenzione notturna e il rinnovo diventano sempre meno ampie, il che porta pure a maggiori costi.

Dato che il mantenimento della qualità ha priorità assoluta nella pianificazione degli investimenti, il possibile proseguimento dopo il 2006 del limite di spesa ridotto porterà a una rinuncia generalizzata agli investimenti per il potenziamento dell'infrastruttura già pianificati. Gli effetti concreti sul programma di investimento per gli anni 2007–2012 possono essere schematizzati come segue.

Il finanziamento dei progetti che rientrano nel livello di priorità più alto (mantenimento della qualità e inaugurazione della prima tappa di FERROVIA 2000) è assicurato anche in caso di una riduzione a più lungo termine del limite di spesa. Anche dopo il 2006, le FFS saranno in grado di mantenere la qualità esistente della loro rete, nonostante il fatto che, a partire dal 2007, i fondi necessari aumenteranno annualmente di un importo compreso tra i 150 e i 350 milioni.

All'interno del secondo livello di priorità (progetti strategici di potenziamento), i tagli a più lungo termine al limite di spesa provocano ritardi nella realizzazione di una serie di progetti. Gli effetti concreti sui singoli progetti sono già stati descritti.

Per i progetti rientranti nel terzo livello di priorità (altri progetti), il nuovo piano di investimenti mette a disposizione a partire dal 2006 soltanto 30-80 milioni. Ne consegue concretamente una rinuncia generalizzata agli investimenti di potenziamento programmati. Soltanto la stazione di transito di Zurigo, praticamente imprescindibile per il futuro sviluppo della rete come anche per l'elevato profitto commerciale che ne deriva, è ancora compresa nella pianificazione a lungo termine delle FFS. Tuttavia, anche in questo caso i lavori di costruzione subiranno ritardi. Il programma di

²³ Rubrica «Mantenimento della qualità» (802.4600.002): 2004: 821 milioni; 2005: 1033 milioni (+212 milioni; +25%).

rinunce agli investimenti, conseguenza della pianificazione rielaborata degli investimenti, può essere riassunto come segue, progetto per progetto:

Linea di transito di Zurigo

L'inizio dei lavori di costruzione della linea di transito di Zurigo (nuova stazione sotterranea) è programmato per il 2007; l'entrata in servizio è prevista per il 2012. Dato che a partire dal 2007 non sarà possibile aumentare i fondi in modo significativo, si rende necessaria una suddivisione in tappe dei lavori di costruzione. L'entrata in servizio della linea avverrà, più realisticamente, nel 2015.

Rete celere (S-Bahn) di Ginevra (CEVA)

Il trattato del 1912 obbliga la Confederazione a collegare la stazione di Ginevra-Cornavin con Annemasse. La convenzione sulle prestazioni Confederazione-FFS aveva previsto, per l'inizio dei lavori nell'anno 2006, una somma di 40 milioni, che avrebbe garantito l'entrata in servizio nel 2008. Il nuovo piano di investimenti non prevede alcun fondo per la rete celere di Ginevra.

Potenziamenti delle reti celeri regionali, seconda fase

Le FFS avevano inizialmente programmato di avviare, a partire dal 2007, la seconda fase di potenziamento delle reti celeri regionali (Lemano, Svizzera centrale, Ticino, San Gallo). Il nuovo piano di investimenti non prevede più fondi per questo progetto.

Stabio-Arcisate

Per la costruzione della tratta Mendrisio-Stabio(-Arcisate-Varese) saranno necessari, per gli anni 2007-2012, circa 16 milioni l'anno. Anche questi fondi non sono previsti nel nuovo piano di investimenti. Allo stesso modo non sarà possibile realizzare per il momento il collegamento diretto tra il Ticino e l'aeroporto milanese della Malpensa.

Programma per i disabili

Per soddisfare le prescrizioni della legge sui disabili, le FFS hanno elaborato un proprio programma per i disabili. Per modifiche che non possono in ogni caso essere prese nel corso delle attuali misure di rinnovo, nella precedente pianificazione degli investimenti erano stati previsti fondi consistenti derivanti dal finanziamento straordinario previsto, ma anche dal limite di spesa della convenzione sulle prestazioni. Dato che non sarà più possibile attingere a quest'ultima fonte di fondi, le FFS dovranno basare il loro programma per i disabili esclusivamente sul finanziamento straordinario.

Situazione attuale

Per compensare la minore competitività della ferrovia rispetto alla strada, dovuta all'innalzamento del limite di peso per il traffico merci stradale, il traffico a carri completi viene incentivato mediante la riduzione dei prezzi dei tracciati. Con l'aumento della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), questo contributo sarà di nuovo ridotto.

Proposta

Riduzione più rapida dei contributi sui prezzi di tracciato da 40 a 20 milioni a partire dal 2006.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale, articolo 4a capoverso 1 numero 25.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: –	2005: –	2006: 20
---------	---------	----------

Il traffico a carri completi è incentivato mediante un contributo sui prezzi dei tracciati sotto forma di misura transitoria. In questo modo viene compensata la minore competitività della ferrovia rispetto alla strada dovuta al graduale innalzamento del limite di peso per il traffico stradale. I contributi sui prezzi di tracciato sono versati ai gestori dell'infrastruttura ferroviaria che richiedono alle imprese ferroviarie il pagamento di una tariffa più bassa per l'utilizzo dell'infrastruttura (prezzo di tracciato). Fino al 2005, quando sarà aumentata per la prima volta la TTPCP, saranno stanziati, secondo l'attuale pianificazione, 68 milioni annui per la riduzione dei prezzi di tracciato a favore del traffico a carri completi. Con l'aumento della TTPCP nell'anno 2005, i contributi sui prezzi di tracciato saranno diminuiti a 40 milioni. Nel quadro del programma di sgravio, nel 2006 questi contributi dovranno essere ulteriormente ridotti della metà e cioè a 20 milioni.

L'articolo 9 della convenzione sulle prestazioni fra la Confederazione e la società anonima FFS per gli anni 2003–2006 obbliga le FFS ad operare sull'intero territorio nazionale nel traffico a carri completi in qualità di operatrici di sistema, finché saranno in grado di far registrare prestazioni redditizie. Se tale non è più il caso, le FFS dovranno riferirne al Consiglio federale e proporre misure adeguate concordate con i Cantoni interessati (conferenze regionali).

La riduzione dei contributi sui prezzi dei tracciati per il traffico a carri completi procurerà spese supplementari soprattutto per le FFS Cargo SA (operatrici per il traffico a carri completi). Per impedire che ne derivi un calo delle prestazioni e, su più ampia scala, un ritrasferimento del traffico dalla ferrovia alla strada, la FFS Cargo SA è tenuta, in qualità di operatrice per il traffico a carri completi, a assicurare la redditività anche di questo segmento di traffico. La questione è trattata, tra l'altro, nell'ambito del progetto «Nuovo traffico a carri completi».

2.1.7.9

Misure nel settore dei trasporti pubblici ai sensi della legge sui disabili

Situazione attuale

La legge sui disabili (LDis) entrerà prevedibilmente in vigore il 1° gennaio 2004. Per il finanziamento degli adeguamenti anticipati nel settore dei trasporti pubblici, la Confederazione ha stanziato un limite di spesa di 300 milioni di franchi.

Proposta

Blocco parziale e temporaneo dei crediti di pagamento nel 2005 (6,5 mio.) e nel 2006 (10 mio.). Per ora l'ammontare del limite di spesa resta invariato.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno dei provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 26.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: –	2005: 6,5	2006: 10,0
---------	-----------	------------

La LDis prevede all'articolo 22 che le costruzioni e gli impianti esistenti, come pure i veicoli dei trasporti pubblici essere conformi alle esigenze dei disabili entro 20 anni dalla sua entrata in vigore, prevista per il 1° gennaio 2004. I sistemi di comunicazione e i sistemi di emissione dei biglietti, invece, dovranno rispondere alle esigenze dei disabili entro 10 anni. La Confederazione e i Cantoni possono concedere aiuti finanziari soltanto per l'attuazione di questi provvedimenti. A questo scopo la Confederazione ha stanziato un limite di spesa di 300 milioni per un periodo di 20 anni.

Le costruzioni, gli impianti e i veicoli devono essere adeguati alle esigenze dei disabili prevalentemente nel quadro dei consueti programmi d'investimento per il mantenimento dell'infrastruttura. Inoltre le imprese di trasporto devono consegnare un programma di attuazione all'Ufficio federale dei trasporti (UFT), nel quale indicano in che modo intendono adempiere i requisiti tecnici previsti dalle disposizioni d'esecuzione entro il termine di adeguamento fissato. Il programma di attuazione deve inoltre indicare quali misure verranno adottate nel quadro del consueto piano d'investimento e quali invece saranno adottate al di fuori di tale piano. Il programma d'attuazione dovrà essere presentato all'Ufficio federale entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge e dell'ordinanza.

Gli aiuti finanziari verranno accordati soltanto per le misure che non verrebbero attuate entro il termine di adeguamento di 20 anni nel quadro del consueto programma d'investimento dell'impresa. Per soddisfare i requisiti della legge, questi provvedimenti devono quindi essere anticipati e attuati entro il termine di adeguamento.

In un'ottica temporale, la concessione degli aiuti finanziari potrebbe avvenire nel seguente modo: dopo l'entrata in vigore della LDis il 1° gennaio 2004, le imprese dovranno presentare, entro nove mesi, il programma di attuazione. Il successivo

esame da parte dell'UFT, l'inoltro delle domande di finanziamento da parte delle imprese, l'approvazione da parte dell'UFT, i lavori di costruzione, l'allestimento del conteggio finale, il controllo dello stesso ecc. richiederanno tempo (1–2 anni), per cui si giustifica il blocco di 6,5 milioni dei 20 preventivati nel 2005 e di 10 milioni dei 20 stanziati nel 2006. I fondi rimanenti dovrebbero essere sufficienti per finanziare i primi progetti. In questo periodo l'UFT dovrebbe riuscire a farsi un'idea, dopo aver esaminato i programmi di attuazione delle imprese, degli adeguamenti da anticipare e del relativo fabbisogno finanziario. Negli anni 2005–2006 si potrà così determinare se il limite di spesa dovrà essere utilizzato interamente o se invece bisognerà pensare a un adeguamento. Dalle inchieste realizzate presso le imprese di trasporto risulta che probabilmente sarà necessario l'intero limite di spesa. I termini di adeguamento e le disposizioni della LDis dovranno essere rispettati.

2.1.8 Ambiente e pianificazione del territorio

2.1.8.1 Impianti per le acque di scarico e per lo smaltimento dei rifiuti

Situazione attuale

Giusta gli articoli 61 e 62 della legge del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque, la Confederazione versa ai Cantoni indennità sino al 50 per cento dei costi, per misure previste dal diritto pubblico nel settore degli impianti per le acque di scarico e per lo smaltimento dei rifiuti. Le modifiche della legge del 18 marzo 1994 e del 20 giugno 1997 hanno notevolmente ridotto il numero dei tipi di impianti sussidiabili. Oltre alle misure tuttora sussidiabili (impianti per l'eliminazione di azoto, impianti d'interesse nazionale per il trattamento dei rifiuti speciali), la Confederazione deve soprattutto garantire gli impegni assunti precedentemente. Per la fine del 2002 la somma dovuta in seguito agli impegni assunti dalla Confederazione ammontava a 668 milioni. Giusta il piano finanziario del 30 settembre 2002, nel 2006 la Confederazione verserà contributi per 160 milioni.

Proposta

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002:

2005: riduzione da 140 milioni a 120 milioni

2006: riduzione da 160 milioni a 130 milioni

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 27.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: –

2005: 20

2006: 30

Gli articoli 61 e 62 della legge del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (RS 814.20) disciplinano le indennità versate dalla Confederazione a sostegno dei Cantoni per l'esecuzione dei compiti assegnati loro dal diritto pubblico nel settore degli impianti per le acque di scarico e per lo smaltimento dei rifiuti. Il numero dei tipi di impianti sussidiabili è stato notevolmente ridotto, mediante due modifiche della legge (18 marzo 1994 e 20 giugno 1997). Dopo la modifica del 1997, con la quale è stato introdotto segnatamente il principio di causalità nella legge sulla protezione delle acque, secondo cui i settori nell'ambito degli impianti delle acque di scarico aventi ancora diritto a indennità sono gli impianti per l'eliminazione dell'azoto nelle stazioni centrali di depurazione delle acque di scarico, nonché la pianificazione comunale e regionale nell'ambito dello smaltimento delle acque di scarico. In quest'ultimo caso, la legge prevede inoltre la data del 1° novembre 2002 quale scadenza per presentare la domanda d'indennizzo. Per quanto riguarda gli impianti di trattamento dei rifiuti, in seguito alla modifica della legge nel 1997 sono ancora sussidiabili soltanto gli impianti destinati allo smaltimento di rifiuti speciali qualora tali infrastrutture siano d'interesse nazionale, nonché gli impianti destinati al trattamento o al riciclaggio di rifiuti urbani, ovvero impianti d'incenerimento dei rifiuti urbani, discariche bioattive e impianti di compostaggio se la decisione di prima istanza sulla costruzione dell'impianto è stata presa prima del 1° novembre 1997 (in taluni casi prima del 1° novembre 1999). Inoltre possono essere assegnate indennità a piani di gestione intercantonali dei rifiuti, se la domanda è presentata prima del 1° novembre 2002.

La Confederazione deve assumersi soprattutto pagamenti nel settore delle acque di scarico e del trattamento dei rifiuti garantiti da contratti sottoscritti in precedenza. Per la fine del 2002, la somma dovuta in seguito agli impegni assunti dalla Confederazione ammontava a 668 milioni. 308 milioni riguardavano impianti già costruiti, mentre 360 milioni erano destinati a impianti previsti o in fase di costruzione. L'impegno finanziario legato alla riduzione di tali oneri si protrae sino al 2008.

Scaduto il 1° novembre 2002 il termine previsto per inoltrare la domanda relativa ai piani di gestione dello smaltimento delle acque di scarico e ai piani di gestione dei rifiuti, siamo in grado di valutare meglio, quali siano i mezzi effettivamente necessari. Abbiamo constatato che già a partire dal 2005 e, in particolare, dal 2006 i mezzi di cui avremo bisogno saranno significativamente inferiori alle previsioni fatte l'anno precedente. I costi inferiori al previsto sono dovuti soprattutto ai valori di riferimento più bassi (costo della vita, aumento degli stipendi, costi edili) e al maggior senso di responsabilità da parte dei sussidiati. I costi di realizzazione sono inferiori di circa il 10-15 per cento al preventivo iniziale e a quanto previsto nel quadro della decisione di sussidio. Inoltre, si è rinunciato a costruire alcuni impianti, con un conseguente risparmio di costi (si è ad esempio optato per l'utilizzazione di bacini esistenti a scapito della costruzione di nuovi impianti per l'eliminazione dell'azoto (ca. 50 mio.).

In totale, risulta un risparmio di 20 milioni per il 2005 e di 30 milioni per il 2006, che può essere ottenuto senza dover ricorrere a modifiche della legge. I risparmi sono proporzionali ai sussidi versati dalla Confederazione nei seguenti settori: tre quarti nel settore delle acque di scarico, un quarto nel settore degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti. I tagli non influenzano le scadenze entro cui l'impegno a ridurre i costi deve essere realizzato. Gli impegni assunti devono esaurirsi come previsto nel 2008. I costi inferiori degli impianti implicano uno sgravio finanziario per i Comuni ma non per i Cantoni.

Situazione attuale

Nel 2006 le uscite della Confederazione destinate alla protezione dell'ambiente e alla pianificazione del territorio, secondo la loro ripartizione funzionale fra i vari Uffici federali, ammonteranno a 790 milioni e sono suddivise come segue:

- per la protezione dell'ambiente saranno stanziati 492 milioni, di cui circa 221 destinati allo smaltimento delle acque di scarico e dei rifiuti. Il settore comprende anche i sussidi ai settori protezione dall'inquinamento atmosferico, lotta al rumore, ricerca ambientale e finanziamento del risanamento delle acque residue nei paesaggi o habitat inclusi negli inventari nazionali o cantonali,
- per l'attuazione delle misure nel settore dell'ambiente la Confederazione procura aiuti all'esecuzione per i Cantoni e per l'economia privata,
- per la protezione dalle inondazioni e diverse misure nel settore delle acque sono previsti 82 milioni,
- la protezione della natura beneficia di 73 milioni, che comprendono i contributi concessi all'agricoltura per prestazioni ecologiche particolari e alla pianificazione e preservazione di biotopi e di paesaggi degni di protezione. A partire dal 2005, una volta modificata la legge, si vuole fra l'altro sostenere la creazione e la gestione di parchi paesaggistici,
- l'ordinamento del territorio beneficia di 68 milioni, inclusi gli aiuti agli investimenti per le regioni di montagna e alla costruzione generale di alloggi.

Proposta

Riduzione per un totale di 13 milioni dei crediti di pagamento stanziati in favore dei settori protezione dalle inondazioni, risanamento delle acque residue, natura e paesaggio e per l'esecuzione della legge sulla protezione dell'ambiente.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 28.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

	2004	2005	2006
Protezione dalle inondazioni		3,3	5,0
Risanamento delle acque residue		4,5	4,5
Natura e paesaggio		0,8	3,0
Esecuzione della LPAmb			0,5
Totale		8,6	13,0

I risparmi non comportano trasferimenti di oneri sui Cantoni. L'attuazione avviene essenzialmente con rinunce a progetti.

Protezione dalle inondazioni

Il taglio di 5 milioni va a scapito dei sussidi federali ai Cantoni in favore delle strutture edili di protezione dalle inondazioni. Esso corrisponde al 7,5 per cento circa dei fondi previsti per il 2006 (67 mio.). Se i Cantoni non compenseranno detto taglio aumentando le loro prestazioni finanziarie, il volume d'investimento sarà destinato a scendere e le misure di protezione verranno ritardate o rimandate.

Risanamento delle acque residue

Il piano finanziario del 2006 prevede 7,5 milioni per il risanamento delle acque residue. Il taglio proposto ammonterà complessivamente a circa 4,5 milioni (dal 2005). Si tratta sostanzialmente di una correzione della stima, dato che non è ancora possibile definire con esattezza l'ammontare delle richieste di sussidio che giungeranno dai Cantoni. In quest'ambito vi sono però possibilità di manovra.

Natura e paesaggio

Complessivamente, le spese nel settore natura e paesaggio saranno ridotte di circa 3 milioni (2006). I tagli saranno effettuati sostanzialmente a scapito dei parchi naturali e paesaggistici. Dato che il sostegno previsto per questo tipo di parchi avverrà mediante la stipulazione di accordi di prestazioni e bilanci globali, non è necessario modificare il programma dei parchi naturali e paesaggistici. A seguito della riduzione dei sussidi concessi dalla Confederazione, vi saranno anche meno incentivi per la realizzazione di parchi.

Esecuzione della legislazione sulla protezione dell'ambiente

L'aiuto all'esecuzione sarà ridotto di mezzo milione. Tutti i settori specifici dell'Ufficio ridurranno i loro progetti di aiuto all'esecuzione.

2.1.9 Agricoltura e altri settori economici

2.1.9.1 Agricoltura

Situazione attuale

La maggior parte delle spese inerenti al settore agricolo viene disciplinata secondo limiti di spesa, giusta l'articolo 6 della legge federale sull'agricoltura (Lagr; RS 910.1). Conformemente al messaggio del 29 maggio 2002 (FF 2002 IV 4208) relativo all'ulteriore sviluppo della politica agricola (PA 2007), nonché in virtù del piano finanziario del 30 settembre 2002, l'Ufficio federale dell'agricoltura (incl. Unità di ricerche agronomiche e Istituto nazionale d'allevamento equino) può disporre dei seguenti mezzi finanziari:

	2004	2005	2006
mezzi finanziari stanziati (in mio.)	3777	3748	3791

Proposta

Riduzione delle spese nel 2006 di 160 milioni rispetto al piano finanziario.

I risparmi sono realizzati nei settori seguenti (in mio.):

	2004	2005	2006
– amministrazione, ricerca e consulenza	1,5	2,6	6,5
– miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	28,5	19,4	48,5
– promozione di produzione e smercio	10,0	38,0	48,0
– pagamenti diretti		50,0	57,0

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4 capoverso 1 numero 29.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 40	2005: 110	2006: 160
----------	-----------	-----------

Situazione iniziale

I mezzi finanziari per le più importanti misure di politica agricola vengono approvati dalle Camere federali a scadenza quadriennale (limiti di spesa, art. 6 Lagr.). Nel messaggio del 29 maggio 2002 relativo all'ulteriore sviluppo della politica agricola, il Consiglio federale propone un nuovo decreto federale, che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2004–2007. I crediti in esso contenuti ammontano, sull'arco di quattro anni, a un totale di 14,092 miliardi.

I risparmi previsti nel quadro del programma di sgravio 2003 devono avere un effetto duraturo. La riduzione delle uscite del 2006, pari a 160 milioni, deve venir applicata anche nel 2007. Ciò significa che dal 2004 al 2007 nel settore agricolo sarà necessario risparmiare un totale di 470 milioni, di cui 453 milioni nell'ambito dei

limiti di spesa. Con questa riduzione, i mezzi effettivamente disponibili nel quadro dei tre limiti di spesa sono ridotti a 13,639 miliardi. Nel periodo 2004–2007 i mezzi a disposizione dell'agricoltura sono perciò nominalmente più bassi rispetto a quelli del periodo 2000–2003 (14,029 mia). A ciò va ad aggiungersi una riduzione di 17 milioni al di fuori dei limiti di spesa, che porta ad una diminuzione dei mezzi a disposizione dell'agricoltura pari a 470 milioni in quattro anni.

Questi adattamenti non necessitano di alcuna modifica di legge; possono avvenire per via di ordinanza.

Misure di sgravio

Le misure di politica agricola e i mezzi disponibili per la loro attuazione dovrebbero permettere all'agricoltura di ottemperare nel migliore dei modi al mandato costituzionale conferitole dall'articolo 104 della Costituzione federale. Per la determinazione dei mezzi è necessario tener conto della situazione generale dell'economia e delle finanze federali (art. 5 cpv. 3 LAgr). In seguito all'entrata in vigore del freno all'indebitamento, il Consiglio federale ha già dovuto ridurre complessivamente di 288 milioni, vale a dire del 2 per cento, i contributi dei limiti di spesa stabiliti a livello di ipotesi di lavoro nel quadro della consultazione relativa alla PA 2007. Il rapido peggioramento delle finanze federali necessita ora da parte dell'agricoltura ulteriori sforzi, nonostante si riconosca il fatto che essa deve già sottostare ad una forte pressione. Il contributo che le viene richiesto in materia di risparmio è comunque proporzionalmente più contenuto rispetto alla sua quota alle spese globali della Confederazione.

Nella ripartizione dei risparmi sulle categorie di spese del settore agricolo, si deve tener conto dei tre punti cardine della sostenibilità: economia, aspetti sociali e ambiente. Per questo motivo non è possibile adottare la totalità dei risparmi necessari unicamente nell'ambito delle spese per le misure strutturali o sociali, oppure in quello dei provvedimenti di sostegno del mercato. Se si dovesse risparmiare per queste due categorie di spesa più di quanto proposto, le conseguenze per l'agricoltura sarebbero a corto e medio termine più pesanti rispetto a quelle causate da una riduzione dei pagamenti diretti. In particolare, gli effetti sarebbero sproporzionati per singoli rami di produzione (latte), regioni (regioni di montagna) o tipi di azienda.

Quindi circa un terzo delle riduzioni spetta ad ognuno dei settori seguenti: miglioramento delle basi di produzione e misure sociali; promozione della produzione e dello smercio; pagamenti diretti.

I crediti al di fuori dei limiti di spesa vengono ridotti proporzionalmente. Concernono soprattutto le spese per la ricerca agronomica, per l'Istituto nazionale di allevamento equino, per la consulenza e la valutazione.

Nell'ambito dei limiti di spesa per le basi di produzione e le misure sociali, vengono ridotti i mezzi a disposizione per i crediti d'investimento (8 mio.) e per gli aiuti per la conduzione aziendale (38 mio.), ciò che, tra l'altro, può essere giustificato dagli attuali tassi d'interesse, relativamente bassi. I contributi a fondo perso di cui beneficiano in primo luogo le regioni di montagna, dovrebbero subire soltanto una leggera riduzione (2 mio.). Nel quadro della PA 2007, le aree rurali dovrebbero essere sostenute grazie ad un ampliamento delle possibilità di promozione (soprattutto mediante il ripristino delle opere di bonifica fondiaria, il sostegno alle costruzioni collettive per lo stoccaggio, la lavorazione e la nuova commercializzazione dei prodotti regio-

nali, nonché la diversificazione delle singole attività aziendali). Inoltre, i crediti per la produzione vegetale e per quella animale subiscono una riduzione (0,6 mio.).

Per ciò che concerne il sostegno del mercato, la riduzione di 48 milioni viene attuata linearmente in tutti i settori finora sussidiati (quasi il 6,7%).

L'obiettivo di risparmio nell'ambito dei pagamenti diretti è raggiunto mediante la riduzione, a partire dal 2005, del contributo di superficie di circa 60 franchi per ettaro.

La tabella seguente riassume gli effetti delle riduzioni sui limiti di spesa, nonché sul totale delle uscite dell'Ufficio federale di agricoltura, dell'Unità di ricerche agronomiche e dell'Istituto nazionale d'allevamento equino.

Panoramica delle riduzioni proposte (in mio.)

	2004	2005	2006	2007	04/07
Mezzi finanziari prima del programma di sgravio 2003	3 777	3 748	3 791	3 797	15 113
<i>Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali</i>	276	250	314	289	1129
Riduzioni	-28	-19	-49	-49	-145
Nuovo saldo	248	231	265	240	984
<i>Promozione di produzione e smercio</i>	769	749	720	708	2 946
Riduzioni	-10	-38	-48	-48	-144
Nuovo saldo	759	711	672	660	2 802
<i>Pagamenti diretti</i>	2 487	2 492	2 500	2 538	10 017
Riduzioni		-50	-57	-57	-164
Nuovo saldo	2 487	2 442	2 443	2 481	9 853
<i>Uscite fuori dei limiti di spesa</i>	245	257	257	262	1 021
Riduzioni	-2	-3	-6	-6	-17
Nuovo saldo	243	254	251	256	1 004
Totale delle riduzioni	40	110	160	160	470
Mezzi finanziari dopo il programma di sgravio 2003	3 737	3 638	3 631	3 637	14 643

Conseguenze

Le misure di sgravio attuate nell'ambito del miglioramento delle basi della produzione e delle misure sociali riducono le possibilità finanziarie degli agricoltori di adattare le strutture e le infrastrutture alle nuove esigenze. Risulta molto difficile valutare quali saranno gli effetti diretti a corto termine. A medio termine le misure di risparmio ridurranno il potenziale di razionalizzazione e di riduzione dei costi, come pure, di conseguenza, la competitività. Esse colpiranno in modo particolare l'agricoltura delle regioni di montagna.

Per quanto concerne il sostegno del mercato, le riduzioni dei crediti nel 2006 causeranno agli agricoltori perdite di guadagno dirette per circa 63 milioni. Attraverso un effetto trasversale sui prodotti non sovvenzionati, le riduzioni determineranno nella maggior parte delle voci di spesa una diminuzione sproporzionata delle entrate pari all'incirca ad un fattore di 1,5. Circa tre quarti (48 mio.) delle perdite di guadagno nel sostegno del mercato si ripercuoteranno sull'economia lattiera. In questo settore il sostegno verrà ridotto di circa 32 milioni all'anno, ciò che praticamente equivale

ad un abbassamento del prezzo del latte fornito di 1,5 centesimi al chilo. La riduzione dei crediti nel settore della produzione animale (circa 3 mio.) causa una perdita diretta di guadagno pari a 4 milioni. Nel settore della produzione vegetale (inclusa la viticoltura) i contributi dovrebbero essere ridotti di quasi 9 milioni all'anno, ciò che causerebbe perdite di guadagno agli agricoltori per 10–15 milioni. Le aziende agricole delle zone di pianura verranno colpite maggiormente dalle perdite rispetto a quelle di montagna. Le riduzioni attuate nell'ambito del sostegno del mercato hanno un effetto cumulativo sulla limitazione proposta nella Politica agricola 2007 per questo settore (diminuzione globale del 20% rispetto al periodo 2000–2003).

Dal 2005 il contributo di superficie (pagamenti diretti generali) sarà ridotto di circa 60 franchi per ettaro. Questo provvedimento interesserà uniformemente tutte le aziende, proporzionalmente alla superficie da esse coltivata. 25 000 aziende situate in zona campicola e nella zona intermedia riceveranno all'incirca 27 milioni di pagamenti diretti in meno. Nelle regioni di montagna e collinari 34 000 aziende subiranno una riduzione dei contributi pari complessivamente a circa 30 milioni. Il reddito degli agricoltori diminuirà in media di circa 1000 franchi per ogni azienda, vale a dire di 770 franchi per unità di manodopera familiare o del 2,5 per cento.

Le riduzioni, per un totale di 6,5 milioni, previste al di fuori dei limiti di spesa, nel 2006 riguarderanno soprattutto l'Unità di ricerche agronomiche. Esse comportano una ristrutturazione delle sei Stazioni di ricerca con la soppressione di circa 40 posti di lavoro, dopo che tra il 1994 e il 2001 ne sono già stati eliminati più o meno il 25 per cento. Verrà inoltre rivisto il sostegno alle attività di consulenza, ciò che riguarderà i Cantoni e entrambe le Centrali di consulenza agricola di Lindau e di Losanna. Anche i mandati di ricerca e di valutazione subiranno un ridimensionamento.

Globalmente le riduzioni proposte causeranno un ulteriore aumento della pressione sul settore agricolo. Rispetto ad oggi, vi sarà perciò un numero maggiore di aziende la cui esistenza sarà minacciata. Secondo i risultati contabili provvisori delle aziende di riferimento, nel 2002 il reddito medio di un'unità di manodopera familiare è stato di 30 400 franchi all'anno, o di 2500 franchi mensili, vale a dire il 10 per cento in meno rispetto alle medie dei tre anni 1999, 2000 e 2001.

In un'azienda media di 20 ettari e senza tener conto del rincaro, le riduzioni causano in totale una diminuzione annuale diretta delle entrate stimata a 2400 franchi. Per poter compensare tali perdite e mantenere le entrate nominali, il cambiamento strutturale dovrebbe raggiungere tassi annuali del 4 fino al 5 per cento (secondo la PA 2007: 2,8%). Considerata la situazione congiunturale, una simile evoluzione è piuttosto improbabile e si può perciò presupporre una diminuzione delle entrate nominali che concernerà tutte le aziende.

Sul piano cantonale si dovrà prevedere una lista d'attesa più lunga per la trattazione delle domande di sostegno per provvedimenti di miglioramento strutturale e un eventuale aumento di casi nei confronti dei quali vanno adottate misure sociali. Le riduzioni proposte non comportano perciò alcun onere diretto per i Cantoni.

Situazione attuale

Giusta gli articoli 36, 37 e 38 della legge forestale, la Confederazione sostiene il settore forestale versando aiuti finanziari o indennità soprattutto per misure selvicolturali, di allacciamento e di miglioramento delle strutture, nonché in favore di attività necessarie per conservare la funzione protettiva della foresta. Tale funzione serve soprattutto alla prevenzione di danni causati da pericoli naturali. In base alla capacità finanziaria dei Cantoni, i sussidi concessi nell'ambito dei crediti autorizzati si situano tra il 50 e il 70 per cento dei costi. Per gestire i mezzi a disposizione, ai Cantoni saranno assegnati contingenti di pagamento annui. Giusta il piano finanziario del 30 settembre 2002, nel 2006 la Confederazione verserà contributi per circa 180 milioni.

Proposta

Riducendo il credito di pagamento annuo per Cantone (contingentamento) e stralciando singole misure sussidiabili, la Confederazione risparmia 50 milioni di franchi.

Sono modificate in particolare le misure sussidiabili seguenti:

- danni alle foreste: il sostegno viene accordato soltanto ai boschi di protezione,
- gestione forestale: il sostegno finanziario viene limitato alla cura del novelleto nonché a misure di cura ai fini della protezione della biodiversità; nel settore della pianificazione saranno finanziate soltanto le basi per la pianificazione interaziendale,
- impianti di allacciamento: nuovi impianti saranno finanziati soltanto in boschi con funzioni di protezione particolari.

Stralciando dette misure sussidiabili la Confederazione risparmia 25 milioni (a tal fine è necessaria una modifica della legge forestale). La riduzione dei contingenti comporta sgravi per 25 milioni.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 30.

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 15: modifica degli articoli 37 e 38 della legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (LFo; RS 921.0).

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 15

2005: 40

2006: 50

Nel piano finanziario del 30 settembre 2002, per il 2006 sono previsti sussidi al settore forestale per un ammontare di circa 180 milioni, rubricati sotto quattro voci. In

base alle esigenze notificate dai Cantoni, questi mezzi saranno ripartiti, sotto forma di contingenti di pagamento annui, all'interno delle rubriche fra i diversi componenti (p. es. cura del bosco di protezione) e fra i Cantoni.

Attualmente nel nostro Paese è in atto un ampio dibattito che permetterà di formulare obiettivi, strategie e misure per il bosco svizzero del 2015, il cosiddetto Programma forestale svizzero (PF-CH). Uno dei punti di questo programma è costituito dal nuovo orientamento della politica dei sussidi. I previsti tagli alle spese influenzeranno notevolmente il risultato di tale processo. Dato che nel caso dei tagli decisi nel quadro del programma di sgravio 2003 non si tratta (almeno in parte) di interventi «una tantum» ma di veri e propri interventi strutturali, diventa indispensabile modificare la legge sulle foreste e adeguare sia l'ordinanza sulle foreste che le relative direttive.

Cura del bosco

Le uscite nel settore subiranno tagli per 30 milioni (2006). Il provvedimento tocca in particolare la cura del bosco nell'Altipiano, settore in cui saranno ridotti i sussidi nell'ordine di circa 12,5 milioni. Il sostegno finanziario accordato sinora a misure di cura deficitarie, all'utilizzazione e all'esbosco nell'Altipiano viene, di regola, a cadere. Dette misure sono sostenute soltanto laddove sono molto dispendiose per ragioni legate alla varietà biologica (biodiversità). Il sostegno finanziario concesso alla cura del novelleto rimane invariato. Nel settore *cura del bosco di protezione*, i tagli permettono di risparmiare contingenti di pagamento annui per 9 milioni. Nell'ambito della *prevenzione e rimozione dei danni ai boschi*, le misure saranno sostenute soltanto se eseguite nei boschi di protezione. Viene a cadere il sostegno accordato all'acquisto e alla gestione di trappole per il bostrico, nonché all'allestimento e alla rimozione di danni biotici e abiotici nei boschi senza funzioni di protezione (ovvero ubicati prevalentemente nell'Altipiano). I tagli alle spese per un ammontare di 4 milioni comporteranno una riduzione del numero di misure eseguite. Il sostegno alle *basi di pianificazione forestale* sarà ridotto di 2,5 milioni. Il sostegno finanziario sarà limitato alla pianificazione interaziendale (piani di sviluppo forestale regionali). Il sostegno finanziario alla pianificazione aziendale verrà pertanto meno. Per mandati a terzi nel settore *pubblicità e promozione delle vendite* saranno risparmiati circa 1,2 milioni. Il programma d'azione della Confederazione «legno 21» sarà ridimensionato adeguatamente (meno progetti). La Confederazione destinerà i suoi sussidi in base ad accordi di prestazione stipulati con i Cantoni nell'ambito delle misure di promozione ai sensi della legge forestale (progetto *effor2*). I costi del programma pilota *effor2* saranno tagliati di 0,8 milioni, misura che richiede un adeguamento dei contratti pilota in vigore.

Allacciamenti

Le spese nel settore degli allacciamenti (strade forestali, piste d'esbosco, teleferiche forestali) saranno diminuite di circa 9 milioni. Nuovi impianti saranno finanziati soltanto in via eccezionale (nel caso di boschi che svolgono funzioni di protezione particolari). Un ulteriore sostegno andrà al ripristino di impianti esistenti e al loro adeguamento a processi di raccolta del legno moderni, nonché a progetti che serviranno a migliorare le strutture delle aziende forestali, a promuoverne la collaborazione e la logistica (ad es. sinergie per una gestione comune).

Protezione dai pericoli naturali

Il sostegno accordato alle misure di protezione dai pericoli naturali (opere di protezione e carta dei pericoli) sarà ridotto di circa 11 milioni, tagliando i contingenti di pagamento annui. Di conseguenza, dovrebbe ridursi anche il numero delle misure da eseguire.

Le modifiche descritte permetteranno di risparmiare le somme seguenti (in mio.):

	2004	2005	2006
Cura del bosco	7	25	30
Allacciamenti	6	9	9
Protezione da catastrofi naturali		6	11
Crediti d'investimento per l'economia forestale	2		
Risparmi complessivi	15	40	50

I tagli complessivi di 50 milioni previsti per il 2006 interessano circa il 30 per cento dei mezzi destinati al settore forestale. I tagli sono suddivisi come segue: 20 milioni interessano il bosco di protezione (circa il 17% dei crediti stanziati nel piano finanziario 2006) e 30 milioni per il bosco utilizzato a fini produttivi (53%).

I tagli non generano costi supplementari a carico dei Cantoni. Non può però essere escluso che parte dei costi ricada sui Cantoni. L'attuazione avverrà in primo luogo rinunciando a determinati progetti. Non può essere escluso che tale scenario comporti nelle regioni alpine un incremento di danni consistenti dovuti a calamità naturali. Nell'ambito della NPC il settore forestale rimane un compito comune di Confederazione e Cantoni. Ai sensi del messaggio sulla NPC, la Confederazione e i Cantoni parteciperanno anche in futuro al suo finanziamento. Ci si limita a eliminare i sussidi supplementari concessi ai Cantoni in base alla loro capacità finanziaria. Dato che le misure adottate nel quadro del programma di sgravio si tradurranno in un minore sostegno da parte della Confederazione, le riflessioni relative all'ulteriore elaborazione del progetto NPC dovranno tenere conto dei tagli avvenuti.

I tagli operati ai sussidi federali dovrebbero comportare una riduzione del volume d'investimento annuale nell'economia forestale di circa 100 milioni. Il parziale ritiro della Confederazione dal sostegno alla funzione produttiva del bosco può ripercuotersi sul numero degli impieghi nel settore, con una perdita di posti di lavoro che non possiamo quantificare.

2.1.9.3

SvizzeraEnergia

Situazione attuale

Nell'ambito del programma SvizzeraEnergia, lanciato nel 2001, la Confederazione sostiene l'impiego razionale dell'energia e le fonti di energia rinnovabili con un budget ordinario pari a 55 milioni di franchi all'anno.

Proposta

Riduzione dei crediti previsti nel piano finanziario del 30 settembre 2002.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno dei provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 31.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 5

2005: 25

2006: 35

Il 17 gennaio 2001 il Consiglio federale ha approvato il programma SvizzeraEnergia, che mira a raggiungere gli obiettivi energetici e climatici svizzeri e un approvvigionamento durevole in risorse energetiche. Questa decisione rientra fra gli obiettivi della legislatura 2000–2003 e si basa sull'esperienza decennale del programma d'azione Energia 2000 e sui risultati di un'ampia discussione a livello politico. Analogamente al programma che lo ha preceduto, anche SvizzeraEnergia dispone di un budget di 55 milioni di franchi all'anno.

Ripercussioni del programma di sgravio 2003 sul budget di SvizzeraEnergia (in mio.)

Gruppi / Sottogruppi di uscite	Preventivo 2003	Preventivo 2006 (dopo attuazione progr. di sgravio 2003)
Sovvenzioni a impianti	14,9	0,0
– impianti pilota e di dimostrazione	8,7	
– progetti di importanza nazionale	4,5	
– chiusura di progetti: calore residuo, legno	1,7	
Contributi globali ai Cantoni	14,0	7,0
Reti, informazioni	24,8	12,5
– agenzie (tra l'altro agenzie dell'energia dell'economia, Minergia, città dell'energia ...)	18,2	9,5
– informazione, marketing	5,9	2,3
– formazione, perfezionamento	0,7	0,7
Direzione (inclusi valutazione, controlling)	1,0	0,5
Totale	54,7	20,0

Nell'ambito del programma di sgravio, anche SvizzeraEnergia deve subire tagli sostanziali. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di sopprimere tutte le sovvenzioni e i contributi a favore dell'impiego razionale dell'energia (sovvenzioni a impianti) e delle fonti di energia rinnovabili, per un totale di 14,9 milioni di franchi. Allo stesso tempo, opera un cambiamento di concezione che consentirà di concentrarsi sui compiti più importanti ed efficaci per conseguire una riduzione di CO₂. In futuro si lavorerà in modo ancora più intenso con le associazioni dell'energia. Inoltre sono auspicati contributi volontari da parte dell'economia per il conseguimento degli obiettivi energetici e climatici.

In virtù della legge sull'energia e di quella sul CO₂, il ruolo di SvizzeraEnergia verrà ridefinito e si concentrerà sulla piattaforma per il coordinamento della politica energetica. L'accento verrà posto su una politica d'innovazione più vicina alle imprese. L'impegno per l'uso razionale di energia diventerà più importante e in futuro le agenzie interessate dovranno poter dispiegare i loro effetti in modo ancora più incisivo. Oltre all'informazione anche la formazione e il perfezionamento assumono un ruolo fondamentale. Nel campo delle energie rinnovabili il promovimento dovrà incentrarsi sui vettori energetici più vicini al mercato, la cui introduzione sul mercato sarà sostenuta anche in futuro da un trasferimento di tecnologie. I Cantoni porteranno avanti i progetti più efficienti con un dimezzamento dei contributi. Sta a loro scegliere se assumersi la parte mancante dei contributi globali della Confederazione a favore dei loro programmi di promovimento oppure se rinunciare a proprie prestazioni.

2.1.9.4 Società svizzera di credito alberghiero (SCA)

Situazione attuale

La legge federale del 1° luglio 1966 per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche (LCAIb) permette di migliorare la struttura del capitale delle aziende alberghiere e di rafforzare in questo modo la loro capacità d'investimento nel lungo periodo. Tale legge prevede la concessione alla SCA di crediti senza interessi. Con il messaggio del 20 settembre 2002 il Consiglio federale ha proposto di concedere prestiti per un ammontare totale di 100 milioni suddivisi in cinque quote annuali di 20 milioni (2003–2007).

Proposta

Riduzione di 20 milioni dell'ammontare totale del prestito e riduzione delle quote annuali previste per il periodo 2004–2006 rispettivamente di 5, 7 e 8 milioni.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 32.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2003 (in mio.):

2004: 5

2005: 7

2006: 8

Il capoverso 1 dell'articolo 15 della legge riveduta conferisce alla Confederazione la possibilità di concedere prestiti per sostenere il settore alberghiero. Tale possibilità è stata abolita nel 1998 nell'ambito del risanamento delle finanze federali. Il prestito previsto di 100 milioni destinati alla SCA servirà per il rifinanziamento della Società. La legge riveduta stabilisce anche che la SCA dovrà cercare d'ora in avanti alternative al rifinanziamento attuato grazie alla Confederazione, allo scopo di aumentare la sua capacità finanziaria. La riduzione di 20 milioni del prestito totale e la diminuzione delle quota annuale di 5 milioni nel 2004, 7 milioni nel 2005 e 8 milioni nel 2006, accelererà la richiesta di capitali terzi sul mercato dei crediti e/o dei capitali da parte della SCA.

Il 18 giugno 2003 le Camere federali hanno ridotto di 20 milioni il credito d'impegno voluto dal Consiglio federale. La misura proposta è pertanto già adempiuta. Il Governo mantiene comunque questa misura nel suo messaggio sul programma di sgravio 2003 poiché questi 20 milioni sono parte integrante del suo piano di risanamento.

2.1.9.5 Promozione della piazza economica / Promozione delle esportazioni

Situazione attuale

La Confederazione dispone di innumerevoli strumenti di promozione della nostra economia nell'ambito delle relazioni commerciali internazionali. Tra questi vi sono il decreto federale del 22 giugno 1949 inteso a promuovere le cooperative di fideiussione delle arti e mestieri e il decreto federale del 28 settembre 2000 sul finanziamento della promozione delle esportazioni.

Proposta

Riduzione dei crediti previsti dal piano finanziario per i due strumenti summenzionati di 3 milioni nel 2005 e di 5 milioni nel 2006.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 7: la legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 33.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2003 (in mio.):

2004: –	2005: 3	2006: 5
---------	---------	---------

Partecipazione alla perdite delle cooperative regionali di fideiussione

Sulla base del decreto federale del 22 giugno 1949 inteso a promuovere le cooperative di fideiussione delle arti e mestieri (RS 951.24), la Confederazione può rimborsare parzialmente, nella misura del 50–60 per cento, le perdite subite dalle cooperative regionali di fideiussione. Considerata la flessione nelle perdite registrata da queste istituzioni negli ultimi anni, è possibile ridurre di 2 milioni i crediti inseriti nel piano finanziario 2006.

Promozione delle esportazioni

Con decisione del 26 febbraio 2003, il Consiglio federale ha preso atto che il DFE, in aggiunta agli strumenti previsti nell'ambito del tetto creditizio per il finanziamento della promozione delle esportazioni nel periodo 2004–2007, di stanziare 3 milioni all'anno per un'ulteriore professionalizzazione della rete esterna e per ulteriori misure di formazione continua in questo ambito. Si propone ora di rinunciare a tali misure a partire dal 2005.

2.1.10 Misure interdipartimentali e amministrazione generale

2.1.10.1 Personale

Situazione attuale

Secondo il vigente piano finanziario le uscite relative al personale, pari all'8–8,5 per cento delle uscite complessive della Confederazione, aumentano da 4,5 miliardi (2004) a 4,75 miliardi (2006).

Proposta

Riduzione lineare del 3 per cento dei posti di lavoro nel settore civile dell'Amministrazione federale (rinuncia a determinati compiti); riduzione del fabbisogno di risorse per la retribuzione del personale e delle prestazioni del datore di lavoro per la compensazione del rincaro; diversi altri tagli e misure volte al contenimento dei costi.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 34.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

	2004	2005	2006
Riduzione di posti (senza DDPS)	20,0	40,0	60,0
Ridistribuzione nelle riserve del Consiglio federale	-20,0	-20,0	-20,0
Correttivi misure salariali 03–06	58,0	78,0	138,0
Correttivi compensazione del rincaro per pensioni CPC	53,0	53,0	160,0
Correttivi contributi AD	12,0	12,0	12,0
Pensionamenti anticipati DFAE	0,5	0,5	1,0
Periodo di pratica per gli universitari			2,0
Prestazioni trasversali UFPER	1,0	3,0	3,0
Rinuncia agli interessi ipotecari agevolati			6,1
Totale	124,5	166,5	362,1

Neanche il settore del personale può essere risparmiato da un programma di sgravio di questa portata. Al riguardo è tuttavia importante non solo tenere conto degli obiettivi di risparmio, ma anche garantire la continuità nell'adempimento dei compiti e assicurare la competitività sul mercato del lavoro. I tagli decisi si basano quindi su un piano di attuazione variabile, che tocca sia i posti di lavoro, sia le retribuzioni, sia diverse prestazioni accessorie. Tale programma conferisce al Consiglio federale uno spazio d'azione che gli consente di reagire immediatamente alla congiuntura e alla situazione del mercato del lavoro. Almeno finché le condizioni quadro di politica finanziaria e congiunturale non cambieranno e il freno all'indebitamento lo richiederà, l'obiettivo dello sgravio rimarrà immutato. L'attuazione sarà riesaminata ogni anno.

Riduzione di posti

Le misure di sgravio decise per tutto lo spettro dei compiti della Confederazione comportano in parte anche risparmi nel settore del personale, specialmente nel DDPS (cfr. n. 2.1.3.1 e 3.1.1.2). Al fine di rafforzare il meccanismo di rinuncia a determinati compiti nei dipartimenti civili, il Consiglio federale prevede di ridurre, tra il 2004 e il 2006, cumulativamente i crediti stanziati per il personale degli Uffici federali civili (escluso il settore «disegno sull'efficienza») dell'1 per cento all'anno. Per il DFAE la diminuzione è ridotta della metà circa ogni anno, per evitare che ripercussioni troppo incisive sulla rete di rappresentanze comportino la chiusura di molte di esse. Con strumenti come l'esame di posti di lavoro individuali e l'accertamento sistematico del fabbisogno di personale, si dovrebbe aprire un margine di manovra per nuovi compiti (impiego efficace ed efficiente delle risorse). I superiori e gli specialisti del personale dell'Amministrazione federale sono tenuti a non rioccupare automaticamente i posti di lavoro che si liberano, ma a sottoporli a una scrupolosa analisi dell'effettivo bisogno. Se annualmente non vengono rioccupati 200 posti (posti vacanti), ossia l'1 per cento o 20 milioni della massa salariale dei dipartimenti civili, risulteranno minori uscite pari a 60 milioni nel 2006. Circa 200 posti rimarranno nelle riserve del Consiglio federale e verranno impiegati in modo mirato per l'adempimento di nuovi compiti. Almeno 400 posti dovranno essere soppressi definitivamente. Il risparmio (compiti/posti) non dovrebbe portare, per quanto possibile, a nessun licenziamento. La riduzione di posti avverrà in stretta collaborazione con gli specialisti delle risorse umane in modo da risultare socialmente sopportabile. Al riguardo assumono particolare importanza l'intensificazione dello scambio di personale a livello interdipartimentale (trasferimenti) nonché lo sfruttamento di tutte le possibilità nell'ambito dello sviluppo del personale. Per la trasformazione e la riduzione di posti dovrebbe essere messo a disposizione uno strumento di monitoring. Esso dovrebbe costituire la base di un controlling che garantirà che l'Amministrazione federale possa svolgere, per quanto possibile, compiti nuovi o modificati con le medesime risorse di personale.

Correttivi delle misure salariali (compensazione del rincaro sugli stipendi)

In virtù dell'articolo 16 della legge sul personale federale (RS 172.220.1), la Confederazione versa ai suoi impiegati una compensazione del rincaro sullo stipendio e su determinate prestazioni. Aumenti di stipendio individuali sono da anni finanziati con i risparmi sulle fluttuazioni, vale a dire con minori uscite conseguite attraverso la gestione di posti da rioccupare. Nella determinazione della compensazione del rincaro la Confederazione, in qualità di datore di lavoro, tiene conto della sua situazione

economica e finanziaria nonché delle condizioni del mercato del lavoro. Nel preventivo delle spese per il personale 2003 era previsto l'1,2 per cento, mentre – sulla base dei criteri economici vigenti a metà del 2002 – per ciascuno degli anni del piano finanziario 2004–2006, l'1,5 per cento. In realtà, nel 2003 il Consiglio federale ha accordato l'1 per cento. Attualmente gli istituti di previsione pronosticano un rincaro moderato per l'anno in corso e per quello successivo. Il piano d'attuazione prevede pertanto una riduzione dall'1,5 all'1 per cento delle risorse destinate alla compensazione del rincaro per gli anni 2004 e 2005. Ciò si traduce in uno sgravio di 100 milioni annui rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002. Vale la regola in base alla quale misure salariali più basse dello 0,1 punto di per cento provocano risparmi di 20 milioni, di cui circa 16 milioni sono da imputare alle prestazioni del datore di lavoro, soprattutto al secondo pilastro (6 mio. per gli impiegati, 10 mio. per i beneficiari di pensioni) mentre solo 4 milioni incidono direttamente sullo stipendio. Ciò significa che gli effetti base delle misure salariali, estesi agli anni successivi, sono relativamente deboli e gli effetti dello sgravio si producono principalmente nell'anno dell'adozione di tali misure. Per il 2006 un assegno unico soltanto assicurato nel sistema del primato dei contributi, che dovrebbe essere versato al posto della compensazione del rincaro, può produrre il necessario effetto di risparmio.

Attraverso una modifica dell'articolo 39 dell'ordinanza sul personale della Confederazione (RS 172.220.111.3), il Consiglio federale creerà inoltre le condizioni per adeguare in modo più flessibile l'evoluzione dello stipendio nella carriera professionale alle possibilità finanziarie e al mercato del lavoro. Nei prossimi anni è previsto un rallentamento degli aumenti di stipendio individuali, che porterà a uno sgravio dei budget dei servizi.

Correttivi della compensazione del rincaro sulle pensioni

Conformemente della legge del 23 giugno 2000 sulla CPC (RS 172.222.0), la Confederazione garantisce ancora ai beneficiari di pensioni fino alla fine del 2005 la stessa compensazione del rincaro accordata al personale attivo; tuttavia a partire dal 2006 ne garantirà solo la metà. Sostanzialmente è la compensazione del rincaro sulle pensioni dovrebbe essere finanziata con il provento del capitale investito della Cassa pensioni. Dato che ciò non è attualmente possibile, i costi saranno sostenuti dal datore di lavoro. Poiché i beneficiari di pensioni, diversamente dagli impiegati, non versano più né contributi per aumento di guadagno né contributi assicurativi periodici, ogni punto percentuale di compensazione del rincaro sulle pensioni grava attualmente le finanze federali di oltre 100 milioni. La correzione dall'1,5 all'1 per cento nel 2004 e 2005 comporta quindi uno sgravio di 53 milioni all'anno.

Con la presentazione di una modifica legislativa sulla CPC, proposta fuori dal presente programma di sgravio, vi sarà quindi la possibilità di conseguire ulteriori sgravi in questo settore. All'esame è soprattutto la possibilità di rinunciare a partire dal 2006 alla garanzia di metà compensazione del rincaro. Non è esclusa nemmeno una modifica del regime transitorio. In tal modo sarebbe possibile già prima del previsto una riduzione della compensazione del rincaro sulle pensioni. Dal punto di vista della politica del personale, bisogna evitare che la compensazione del rincaro venga concessa ai beneficiari delle pensioni, quando è negata al personale attivo.

Contributi all'assicurazione contro la disoccupazione

Con il decreto del 29 novembre 2002, il Consiglio federale ha ridotto l'aliquota di contribuzione all'assicurazione contro la disoccupazione dal 3 al 2,5 per cento rispettivamente dal 2 all'1 per cento con effetto dal 1° gennaio 2003. A partire dal 1° gennaio 2004 ci sarà un'ulteriore riduzione dal 2,5 al 2 per cento, mentre il contributo di solidarietà dell'1 per cento sarà soppresso. Sia i dipendenti, sia la Confederazione come datore di lavoro trarranno beneficio da tale riduzione.

Pensionamenti anticipati

La procedura relativa al pensionamento anticipato nell'ambito delle ristrutturazioni verrà inasprita. In futuro i pensionamenti con piano sociale dovranno produrre, negli anni successivi, risparmi tangibili sia nei dipartimenti civili, sia nel DDPS. In questo modo lo strumento del piano sociale è applicato in misura moderata. Nei dipartimenti civili il contributo allo sgravio rimarrà piuttosto modesto, in quanto il ricorso al piano sociale avverrà solo sporadicamente. Per queste ragioni tale contributo non viene quantificato nel programma di sgravio.

Pensionamento anticipato degli agenti del DFAE

Conformemente all'articolo 34 dell'ordinanza sul personale della Confederazione (RS 172.220.111.3), gli impiegati del DFAE soggetti all'obbligo di trasferimento e gli impiegati della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) il cui impiego all'estero rientra nelle condizioni d'assunzione, possono, se hanno trascorso un determinato periodo all'estero in luoghi dalle condizioni di vita difficili, chiedere il pensionamento anticipato al più presto dopo il compimento del 59° anno d'età, sempre che questo non pregiudichi interessi pubblici. Il contributo del datore di lavoro al sistema di capitalizzazione e le pensioni transitorie per questa categoria di personale sono finanziate attraverso i crediti del personale del DFAE.

I contributi versati dal datore di lavoro, a titolo di pensionamento anticipato e di pensioni transitorie, per i 12 agenti del DFAE che nel 2002 hanno beneficiato della pensione anticipata, ammontavano a 3,1 milioni. Nel piano finanziario del 30 settembre 2002 sono stati stanziati crediti di 4,0 milioni per il 2004 e il 2005, nonché di 4,5 milioni per il 2006. L'esperienza mostra che tali crediti possono essere ridotti di 0,5 milioni nel 2004 e 2005, e di 1 milione nel 2006.

Periodo di pratica per gli universitari diplomati

Ogni anno vengono spesi circa 5 milioni in periodi di pratica per i titolari di un diploma universitario o di una scuola professionale universitaria. A partire dal 2006 bisognerà risparmiare 2 milioni all'anno con la riduzione del numero di posti destinati ai periodi di pratica. Questa riduzione non avverrà nella difficile situazione economica attuale, ma è prevista solo per il 2006.

Prestazioni trasversali UFPER

L'attuale livello relativamente basso di fluttuazione del personale federale, ma anche la parziale rinuncia alla rioccupazione dei posti vacanti prevista del programma di sgravio, comporteranno una riduzione dei posti messi a concorso. Ciò consente una riduzione delle risorse nel settore del *marketing del personale* di circa un terzo, ossia di circa 1 milione all'anno.

Nel settore della *formazione del personale* offerta a livello centralizzato dall'UFPER, dovranno essere cancellate, a partire dal 2005, singole offerte di formazione e manifestazioni, mentre l'offerta rimanente subirà una sensibile riduzione. A partire dal 2005 il fabbisogno finanziario nel settore della formazione centralizzata del personale sarà pertanto ridotto di circa un quarto (-1,5 mio.). Questa misura, criticabile nell'ottica della politica del personale, deve però essere considerata necessaria alla luce della situazione finanziaria della Confederazione.

Infine, nel servizio medico amministrativo e nel *settore delle visite mediche* sarà possibile conseguire – in virtù degli accordi presi nonché dei risultati dei conti degli anni passati e delle previsioni future – un modesto risparmio, dell'ordine di 0,5 milioni.

Rinuncia agli interessi ipotecari agevolati

Nel 1989 è stata introdotta la concessione di mutui ipotecari agevolati agli assicurati della Cassa federale di assicurazione (CFA), fondata in un primo tempo sull'ordinanza sui mutui ipotecari CFA. In vista dell'autonomizzazione della Cassa pensioni della Confederazione e della disgiunzione delle Casse pensioni di Swisscom, RUAG e della Posta, è stato deciso di sostituire l'ordinanza sui mutui ipotecari CFA con l'ordinanza del Dipartimento federale delle finanze (DFF) concernente i mutui ipotecari agevolati. L'ordinanza sui mutui ipotecari DFF è entrata in vigore il 1° gennaio 2002. L'agevolazione del mutuo ammonta allo 0,5 per cento rispetto al tasso d'interesse ipotecario applicato dalla Banca cantonale bernese ai mutui esistenti di primo grado. La Confederazione, in qualità di datore di lavoro, si assume lo 0,25 per cento dell'agevolazione nonché il rischio del credere. La Cassa pensioni concede lo 0,25 per cento di riduzione d'interesse sul tasso d'interesse della Banca cantonale bernese per mutui ipotecari esistenti, per l'assunzione del rischio del credere e per l'amministrazione del mutuo da parte della Confederazione. Alla fine del 2002 erano pendenti complessivamente 5376 singoli mutui per un totale di 1839 milioni. Le uscite della Confederazione per gli interessi ipotecari agevolati, per l'assunzione delle perdite e la costituzione di una prima tranche ai fini di una riserva per la copertura del credere ammontavano nel 2002 a 6 milioni. È prevista una rinuncia temporanea alla concessione di mutui agevolati, che dovrebbe essere, in un primo tempo, limitata al 2006 e al 2007. Tale misura non interesserà invece l'agevolazione dello 0,25 per cento da parte di Pubblica. Alla luce del basso livello dei tassi d'interesse ipotecari e della breve limitazione temporale, il Consiglio federale ritiene che tale misura sia sostenibile.

2.1.10.2

Costruzioni civili

Situazione attuale

Il piano finanziario 2004–2006 della Confederazione del 30 settembre 2002 prevede per l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica alla rubrica «Costruzioni civili» i seguenti importi:

2004: 282,9 milioni

2005: 335,9 milioni

2006: 332,2 milioni

Proposta

Riduzione degli importi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 nelle seguenti proporzioni:

2004: riduzione da 282,9 milioni a 232,9 milioni

2005: riduzione da 335,9 milioni a 255,9 milioni

2006: riduzione da 332,2 milioni a 252,2 milioni

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale nell'articolo 4a capoverso 1 numero 35.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

2004: 50

2005: 80

2006: 80

I mezzi finanziari iscritti nella rubrica «Costruzioni civili» dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica sono utilizzati per la preparazione e per la manutenzione delle costruzioni d'infrastruttura dell'amministrazione federale civile. Rientrano in questo settore l'acquisto di terreni e immobili, gli studi preliminari e le progettazioni, le nuove costruzioni e le trasformazioni, gli impianti telefonici e la rete informatica LAN, l'equipaggiamento iniziale di mobili nonché le decorazioni artistiche.

Gli immobili di proprietà della Confederazione hanno un valore a nuovo pari a circa 4,6 miliardi di franchi, suddivisi fra 4500 singoli edifici, di cui circa 300 situati all'estero.

Con le misure di sgravio, le spese per le costruzioni per il 2004 vengono stabilizzate al livello dell'anno precedente, ossia a 230 milioni, e a partire dal 2005 a circa 250 milioni di franchi. I risparmi ammonteranno a un totale di 210 milioni e i mezzi finanziari saranno di principio sufficienti solo per il mantenimento della funzione e del valore della sostanza esistente. La realizzazione delle trasformazioni dell'edificio del Parlamento e delle ali di Palazzo federale, del centro per la stampa, del Bernerhof nonché del magazzino sotterraneo della Biblioteca nazionale rimane pertanto possibile.

Ad eccezione di un edificio amministrativo situato a Ittigen, tutti i progetti per nuove costruzioni saranno invece sospesi. Sono toccati da questa misura fra l'altro i nuovi

Tribunali federali a San Gallo e Bellinzona, per i quali si stanno cercando soluzioni che riguardano la locazione di edifici alle cui spese dovranno partecipare per metà anche i Cantoni di sede. Anche la realizzazione della nuova costruzione a Zollikofen destinato, nell'ambito del progetto Efficienza, a ospitare le autorità federali del perseguimento penale sarà rinviata di alcuni anni. Nonostante l'attuazione del programma 2006 di sistemazione dei nuovi posti di lavoro (immobili di proprietà anziché in locazione) non sia più possibile entro i termini prestabiliti, le misure di sgravio nel settore delle costruzioni civili sono complessivamente sostenibili.

2.1.10.3 Pubblicazioni e relazioni pubbliche

Situazione attuale

Secondo il piano finanziario del 30 settembre 2002, le uscite per stampati e pubblicazioni ammonteranno nel 2006 a circa 49 milioni.

I costi complessivi sostenuti dalla Confederazione per le relazioni pubbliche si sono aggirati negli ultimi due anni sugli 80 milioni all'anno.

Proposte

Pubblicazioni e stampati: tagli per 2 milioni nel 2004, 3 milioni nel 2005 e 5 milioni nel 2006.

Relazioni pubbliche: tagli per 4 milioni nel 2004, 6 milioni nel 2005 e 8 milioni nel 2006.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) con un mandato di risparmio al Consiglio federale contenuto nell'articolo 4a capoverso 1 numero 36.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

	2004	2005	2006
Pubblicazioni	2	3	5
Relazioni pubbliche	4	6	8
Totale	6	9	13

Pubblicazioni e stampati

L'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) è incaricato dalla Confederazione di provvedere alla produzione di pubblicazioni e stampati. Per le pubblicazioni specificate concretamente dalla legge (servizio universale) bisogna prevedere uscite annue di 25 milioni. La cifra rimanente, da 15 milioni nel 2004 fino a 19 milioni nel 2006, è destinata alla produzione di pubblicazioni e stampati di tutti i servizi dell'Amministrazione federale. I tagli implicano che i singoli servizi dispongono proporzionalmente di meno denaro.

Relazioni pubbliche

Negli ultimi due anni, i costi integrali delle relazioni pubbliche si sono aggirati sugli 80 milioni all'anno. Al riguardo si è tenuto conto dei costi del personale e dei costi per beni e servizi delle attività concernenti le relazioni pubbliche. Non sono state considerate le attività prescritte dalla legge, come le spiegazioni per le votazioni, nonché le prestazioni destinate al Parlamento, ad esempio messaggi e rapporti.

Sulla base del rilevamento effettuato nel 2001, le uscite per le relazioni pubbliche della Cancelleria federale e dei Dipartimenti saranno ridotte linearmente attraverso un aumento dei tagli dal 5 al 10 per cento nel periodo 2004–2006. Nell'ambito dei dati di preventivo, i Dipartimenti hanno indicato come saranno attuati i tagli. In primo luogo sono state citate innumerevoli piccole rinunce. Riassumendo, si possono elencare i seguenti punti principali:

- la Cancelleria federale prevede risparmi nell'ambito delle traduzioni nonché la rinuncia a prestazioni di Teletext,
- il DFAE ridimensiona in particolare il rendiconto sull'attività svolta dal DSC, l'assistenza a giornalisti stranieri e rinuncia in parte al sostegno finanziario di allestimenti di film e di pubblicazioni. Di conseguenza, saranno ridotti i rendiconti pubblicati in media esteri nonché la presenza del DFAE in Svizzera. Circa un terzo dell'importo sarà conseguito con una riduzione di posti di lavoro,
- il DFI apporta tagli essenziali da un lato nell'ambito delle mostre – in particolare alla Biblioteca nazionale e al Museo nazionale – e dall'altro nel quadro di diverse pubblicazioni. Inoltre, la rete per l'ottimizzazione dei premi, che rende attenti gli assicurati sulle diverse possibilità di ottimizzare i loro premi dell'assicurazione malattia, dovrebbe essere soppressa,
- il DFGP risparmia in primo luogo nel settore delle pubblicazioni e dei rapporti (rinuncia, riduzione della tiratura o grafica semplificata),
- il DDPS raggruppa in una sola pubblicazione diversi giornali interni e giornali delle truppe svizzere del settore della difesa e stralcia provvedimenti dal programma di comunicazione,
- il DFF concretizza le proprie direttive di risparmio principalmente con un taglio di tre posti e con risparmi nell'ambito delle pubblicazioni,
- nel DFE saranno adottati provvedimenti in particolare nell'UFFT, nell'agricoltura e nell'UFV. L'UFFT ad esempio rinuncerà a una campagna pubblicitaria a favore della formazione professionale. Nel settore dell'agricoltura sono previste limitazioni nell'ambito delle sponsorizzazioni e pubblicazioni, minori conferenze e risparmi sul personale. L'UFV rinuncia alle pianificate produzioni di video e stampati,
- i tagli nel DATEC riguardano soprattutto il numero, la periodicità nonché la tiratura di pubblicazioni. Ad esempio, l'UFAFP rinuncia a un ampio rapporto sull'ambiente e riduce la produzione di opuscoli indirizzati al pubblico. Inoltre, pagine Internet sostituiranno prodotti stampati.

2.1.10.4

Provvedimenti diversi concernenti l'Amministrazione generale

Situazione attuale

Tra le spese di funzione dell'Amministrazione generale della Confederazione che entrano in considerazione rientrano le cosiddette prestazioni di servizi di terzi. Per il 2006 il piano finanziario a questo titolo prevede un'uscita intorno ai 1,1 miliardi, ossia circa 100 milioni di meno rispetto al preventivo 2003. Le prestazioni di servizi di terzi non comprendono soltanto le spese per periti esterni e mandati di ricerca, ma anche spese di trasporto, le tasse postali e di telecomunicazione, le imposte e le commissioni della tesoreria della Confederazione. Tali spese vanno considerate almeno parzialmente vincolate.

Proposta

Riduzione delle prestazioni di servizi di terzi di 30 milioni a partire dal 2004. Ulteriori riduzioni mediante soppressione e semplificazione di compiti nei settori della statistica, dell'Archivio federale, dell'uguaglianza fra uomo e donna, di MeteoSvizzera, dell'Amministrazione delle dogane, dei conteggi di stipendio del personale, dell'Amministrazione delle contribuzioni, del traffico postale del DFF, dell'approvvigionamento economico del Paese, dell'aviazione civile.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 I 7: aggiunta alla legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) di un mandato di risparmio al Consiglio federale contenuto nell'articolo 4a capoverso 1 numero 37.

Risparmi rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

	2004	2005	2006
Prestazioni di servizi di terzi	30,0	30,0	30,0
Settori diversi dell'amministrazione generale del DFI	1,3	1,8	2,6
Settori diversi dell'amministrazione generale del DFF	1,4	3,7	4,9
Soppressione di compiti dell'UFAE			1,0
Soppressione di compiti dell'UFAC		1,3	2,0
Totale	32,7	36,8	40,5

Prestazioni di servizi di terzi

A livello di spese, il presente programma di sgravio poggia da una parte su tagli nei settori chiave: solo in questo modo è possibile generare il volume di risparmio necessario. D'altra parte il Consiglio federale ha esortato i dipartimenti ad attuare ampi piani di rinunce nei loro settori rispettivi. In questo senso ai dipartimenti sono state assegnate direttive quantitative, pur rimanendo liberi di stabilire i provvedimenti di sgravio. Inoltre il Consiglio federale ha deciso una riduzione lineare delle prestazioni di servizi di terzi. Anche questa circostanza obbligherà i servizi ad adottare importanti e durevoli misure di rinuncia.

Un terzo circa delle prestazioni di servizi di terzi vanno considerate spese vincolate, quali le commissioni della tesoreria della Confederazione. La riduzione proposta corrisponde pertanto a un taglio del 5 per cento circa. Per la ripartizione a livello dipartimentale è stato applicato un calcolo misto che tiene conto da un canto delle quote dei dipartimenti alle spese totali per prestazioni di servizi di terzi e, d'altro canto, del grado di vincolo di queste spese.

Settori diversi dell'amministrazione generale del DFI

Per adempiere le direttive del Consiglio federale in ambito di pianificazione delle rinunce, il DFI effettua numerosi tagli che vanno imputati all'amministrazione generale. Essi concernono i settori della statistica, dell'Archivio federale, dell'uguaglianza fra uomo e donna, di MeteoSvizzera e delle prestazioni di servizi in ambito informatico. I risparmi sono realizzati mediante la riduzione di singoli contributi a terzi e la riduzione del contributo netto di finanziamento all'ufficio GEMAP Meteo-Svizzera, la rinuncia a diversi progetti e rilevamenti statistici e la riduzione delle spese per l'informatica.

Settori diversi dell'amministrazione generale del DFF

Anche il DFF sarà toccato da tutta una serie di tagli minori. Nel caso dell'Amministrazione delle dogane si prevede per esempio il rinvio di singoli progetti di investimento: ne sono anzitutto toccati l'acquisto di impianti di sorveglianza video per i valichi doganali non più presidiati, nonché di apparecchi stazionari a raggi X per la radioscopia di spedizioni per via aerea negli uffici doganali degli aeroporti. Si rinuncerà a questi investimenti per la durata del periodo del piano finanziario. I tagli riguarderanno anche l'ulteriore sviluppo delle apparecchiature di registrazione per la TTP (nuova generazione di apparecchiature). L'introduzione graduale, sinora prevista per il 2006, viene pertanto rinviata all'anno successivo. Ulteriori risparmi a livello di DFF sono possibili rinunciando alle buste di risposta dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, all'invio dei conteggi degli stipendi non appena essi potranno essere consultati elettronicamente (presumibilmente nel 2006), nonché per il tramite di misure organizzative e tecniche per gli invii postali.

Approvvigionamento economico del Paese

A partire dal 2006, le spese dell'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese sono ridotte di 1 milione. Questo sgravio può essere realizzato sia per il tramite di un ridimensionamento, sia trasformandole in ente di diritto pubblico. Nel corso degli ultimi anni i compiti dell'Ufficio sono stati ridefiniti, con la conseguenza della compressione o addirittura della scomparsa di settori parziali, mentre taluni nuovi settori sono stati aggiunti. In complesso le spese sono diminuite negli ultimi anni. Si tratta di un processo che può essere continuato, per esempio sopprimendo o riducendo i compiti in materia di scorte obbligatorie. Un'ulteriore possibilità da esaminare è costituita dalla completa trasformazione dell'Ufficio in un ente autonomo di diritto pubblico. Un simile *outsourcing* sgraverebbe finanziariamente la Confederazione e, a determinate condizioni, ridurrebbe sensibilmente i costi per l'economia generale, soprattutto in ambito di scorte obbligatorie. A tale scopo dovranno ancora essere chiariti in dettaglio i passi giuridici necessari (eventualmente le modifiche di legge).

Riduzione dei compiti dell'UFAC

Nell'ambito dell'aviazione civile, si riduce da un canto di 1 milione il credito per noleggio di aerei per i viaggi del Consiglio federale, di modo che la somma disponibile sarà di 0,6 milioni. D'altra parte viene ridotto di 1 milione il credito per l'istruzione di volo di terzi, che viene trasferita all'Aero Club svizzero. La Confederazione assume i costi di spese vive (3,7 mio.). La riduzione necessita modifiche di fondo.

2.1.11 Entrate

2.1.11.1 Assicurazione militare

Situazione attuale

Gli impiegati della Confederazione designati nell'articolo 1a capoverso 1 lettera b della legge federale del 19 giugno 1992 sull'assicurazione militare (LAM; RS 833.1), ad esempio i membri del corpo degli istruttori dell'esercito o del corpo della guardia delle fortificazioni, sono assicurati presso l'assicurazione militare per l'intera durata del loro rapporto d'impiego. A differenza di tutti gli altri impiegati della Confederazione, questi assicurati a titolo professionale, il cui numero ammonta attualmente a 3736, non versano premi per l'assicurazione malattie, né per l'assicurazione contro gli infortuni non professionali.

Proposte

Obbligo per gli assicurati a titolo professionale di versare un premio corrispondente a quello dell'assicurazione di base ai sensi della legge sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10), rispettivamente a quello dell'assicurazione facoltativa degli assicurati a titolo professionale dopo il pensionamento.

Obbligo per gli assicurati a titolo professionale di versare un premio per l'assicurazione contro gli infortuni non professionali ai sensi della legge sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20), corrispondente a quello degli altri impiegati della Confederazione.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 13: modifica della legge federale del 19 giugno 1992 sull'assicurazione militare (LAM; RS 833.1), articolo 2.

Maggiori entrate rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002

(in mio.):

2004: –

2005: –

2006: 12,5

In virtù della responsabilità dello Stato, la Confederazione si fa carico delle conseguenze delle affezioni subite da chi compie un servizio obbligatorio. Nell'esercizio della loro attività professionale, gli impiegati della Confederazione menzionati nell'articolo 1a capoverso 1 lettera b LAM (assicurati a titolo professionale) sono

esposti a un rischio analogo a quello corso da chi compie un servizio obbligatorio. Visto che durante i loro servizi di truppa gli assicurati a titolo professionale sono comunque coperti dall'assicurazione militare, una loro copertura assicurativa permanente da parte di quest'ultima evita problemi di coordinamento difficilmente risolvibili altrimenti nella presa a carico di un'affezione da parte di un'assicurazione. Ma poiché gli assicurati a titolo professionale godono della copertura completa dell'assicurazione militare anche al di fuori della loro attività professionale, è giustificato pretendere da loro il versamento di premi adeguati. Con ciò vengono equiparati agli altri impiegati della Confederazione per quanto riguarda i premi.

L'assicurazione militare fornisce agli assicurati a titolo professionale prestazioni analoghe a quelle previste dall'assicurazione di base ai sensi della LAMal e dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni per i loro assicurati.

Secondo l'articolo 2 LAM in vigore, per fissare il contributo per l'assicurazione facoltativa degli assicurati a titolo professionale dopo il pensionamento, il Consiglio federale prende in considerazione già ora la media dei premi versati per l'assicurazione di base ai sensi della LAMal. Il contributo ammonta attualmente a franchi 217,50 al mese. Lo stesso contributo sarà pertanto richiesto anche agli assicurati a titolo professionale.

Il supplemento di premio per l'assicurazione contro gli infortuni non professionali (INP) dovrà corrispondere al premio pagato a questo titolo dagli altri impiegati della Confederazione, ossia dovrà essere pari allo 0,7933 per cento del salario determinante per il calcolo dei contributi sociali. Poiché tale premio è dovuto solo fino all'importo massimo del guadagno assicurato ai sensi della LAINF (attualmente fr. 106 800), il supplemento di premio mensile ammonterà a franchi 70,60 al massimo.

Per le finanze federali risultano le seguenti maggiori entrate:

Contributi a titolo professionale degli assicurati sotto forma di premio

Categoria (Stato 31.3.2003)	Numero	Premi INP (fr. all'anno)	Premi ass. fac. (fr. all'anno)
Membri del corpo degli istruttori dell'esercito	1 919	1 489 500	5 008 590
Membri del corpo della guardia delle fortificazioni	1 411	854 600	3 682 710
Membri in uniforme della squadra di sorveglianza	170	136 600	443 700
Controllori di armi	2	1 400	5 220
Custodi di piazza di tiro, capi di piazza di tiro	116	166 700	302 760
Infermieri militari	66	40 900	172 260
Istruttori della protezione civile	52	43 600	135 720
Totale	3 736	2 733 300	9 750 960

Gli impiegati della Confederazione designati nell'articolo 1a capoverso 1 lettera b LAM dovranno quindi versare premi corrispondenti a quelli dell'assicurazione di base ai sensi della LAMal e dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali ai sensi della LAINF.

Vista la difficile situazione finanziaria, saranno da prendere in considerazione anche adeguamenti sul piano delle prestazioni dell'assicurazione militare. Vanno poi esaminate le possibilità di risparmio offerte da un eventuale trasferimento dei compiti

dell'Ufficio federale dell'assicurazione militare a un'altra assicurazione sociale. A questo proposito il Consiglio federale elaborerà un messaggio separato.

2.1.11.2 Addossamento delle spese procedurali nell'ambito della procedura penale federale

Situazione attuale

Il diritto vigente non prevede emolumenti per la procedura delle indagini, l'istruzione preparatoria, nonché la promozione dell'accusa e il fatto di sostenerla. Se il procedimento d'indagine federale viene sospeso, la Confederazione assume tutte le spese, anche quando sono state occasionate da un comportamento colpevole o illecito dell'imputato o da una denuncia sporta con dolo o in modo gravemente negligente.

Secondo il diritto vigente la procedura di reclamo davanti alla Camera di accusa rispettivamente in futuro davanti alla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale è gratuita, a meno che il reclamo sia temerario.

Proposta

Ridisciplinamento dell'assunzione delle spese per la procedura delle indagini, l'istruzione preparatoria nonché la promozione dell'accusa e il fatto di sostenerla nella procedura penale federale nonché introduzione dell'obbligo di rifondere le spese relative alla procedura giudiziaria di reclamo.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 4: modifica della legge federale sulla procedura penale (PP, RS 312.0), articolo 38 capoverso 1 e 2 e articolo 121 (abrogato), articolo 172 capoverso 1, articolo 219 capoverso 3 (abrogato), articoli 245 (nuovo), 246 (nuovo), 246^{bis} (nuovo), 246^{ter} (nuovo).

Maggiori entrate rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002

(in mio.):

2004: –

2005: 0,5

2006: 1,2

Con la modifica della legge federale sulla procedura penale ci si propone di disciplinare l'assunzione delle spese occasionate dalle indagini, dall'istruzione preparatoria nonché dalla promozione dell'accusa e dal fatto di sostenerla. Per tali atti di perseguimento penale compiuti dalle autorità federali saranno riscossi emolumenti che, unitamente alle spese, potranno essere addossati al condannato. Inoltre i costi della difesa d'ufficio saranno posti a carico dell'imputato benestante che non è in grado o si rifiuta di designare un difensore. Le spese (emolumenti e tasse) potranno essere addossate anche in caso di sospensione di un procedimento d'indagine, qualora l'imputato l'abbia provocato o intralciato per sua colpa o illecitamente oppure la denuncia sia stata sporta con dolo o in modo gravemente negligente.

Le procedure d'indagine complesse e transnazionali possono durare parecchi mesi, anche oltre un anno e mezzo, ingenerando un grande dispendio di lavoro e spese

elevate (sorveglianze delle telecomunicazioni, perizie, viaggi di servizio, carcere preventivo). Se tali costose e dispendiose indagini vengono sospese dal Procuratore generale della Confederazione, secondo il diritto vigente la Confederazione sopporta tutte le spese, anche se queste ultime sono state determinate dal comportamento colpevole o illecito dell'imputato oppure sono originate da una denuncia sporta con dolo o in modo gravemente negligente.

Le future entrate supplementari derivanti da detti provvedimenti non possono essere quantificate con precisione; dovrebbero situarsi intorno al milione, benché occorra tener conto anche di un esiguo maggior dispendio in termini di personale.

Inoltre, anche nell'ambito della procedura giudiziaria di reclamo saranno prelevate le spese, per cui in caso di soccombenza il reclamante sarà tenuto a rifondere le spese. Non sussistono motivi oggettivi per continuare a sostenere il principio vigente della gratuità, anche perché con il progetto Efficienza è stata ampliata la possibilità di presentare reclamo e quindi la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale verrà presumibilmente adita con maggior frequenza.

L'introduzione dell'obbligo di rifondere le spese della procedura giudiziaria di reclamo cela un potenziale di maggiori entrate stimato all'incirca in almeno 225 000 franchi l'anno (dal 2005). Si tratta tuttavia di una stima approssimativa, poiché le entrate effettive dipendono da fattori sconosciuti, segnatamente dal numero di reclami, dalla quota dei rigetti e dell'ammontare degli emolumenti prelevati nelle singole procedure di reclamo.

2.1.11.3 Tassa di vigilanza nel settore del riciclaggio di denaro

Situazione attuale

Il piano finanziario della Confederazione del 30 settembre 2002 prevede per l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario negli anni 2004–2006 entrate di 0,75 milioni annui.

Proposta

Aumento delle entrate a 4,5 milioni annui con l'introduzione di una tassa forfettaria di vigilanza.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003 numero I 16: modifica della legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (Legge sul riciclaggio di denaro, LRD, RS 955.0), articolo 22.

Maggiori entrate rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002

(in mio.):

2004: –	2005: 3,75	2006: 3,75
---------	------------	------------

Secondo l'attuale regolamentazione dell'articolo 22 della legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (LRD), possono essere ad-

debitate soltanto le attività di vigilanza svolte dall'Autorità di controllo che possono essere imputate individualmente all'assoggettato. Nella prassi tuttavia può essere imputata individualmente soltanto una piccola parte delle attività dell'Autorità di controllo, poiché la maggior parte delle sue attività comprende prestazioni di servizio di ordine generale che non possono essere imputate individualmente.

Con l'introduzione di una tassa forfettaria di vigilanza, possono essere coperti i costi causati dall'attività di vigilanza svolta dall'Autorità di controllo secondo il principio di causalità. Ne risulteranno pertanto una maggiore trasparenza dei costi e maggiori entrate pari a circa 4 milioni annui.

Inoltre si propone di modificare l'attuale articolo 22 LRD e di istituire una base legale per la riscossione di una tassa forfettaria di vigilanza. Lo scopo della regolamentazione proposta è di prevedere, accanto alle tasse per procedure individuali, una tassa annua affinché i costi complessivi dell'Autorità di controllo siano sopportati dalle persone soggette alla vigilanza.

2.1.11.4 Base giuridica generale per la riscossione di emolumenti

Situazione attuale

La riscossione di emolumenti da parte dell'Amministrazione federale per decisioni di prima istanza e altre prestazioni si basa sull'articolo 4 della legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010).

Proposta

Prevedere nella legge una nuova regolamentazione generale degli emolumenti allo scopo di continuare e consolidare la politica in materia di emolumenti applicata finora dalla Confederazione nonché istituire una chiara base legale per le ordinanze del Consiglio federale relative agli emolumenti.

Presupposti giuridici

Legge federale sul programma di sgravio 2003, numero I 3 e 7: aggiunta dell'articolo 46a (nuovo) alla legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010) e abrogazione dell'articolo 4 della legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Maggiori entrate rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002:

Nessuno sgravio immediato (ma mantenimento a lungo termine delle entrate a titolo di emolumenti).

Una nuova regolamentazione ha in primo luogo lo scopo di proseguire in modo sistematico e di consolidare la politica in materia di emolumenti applicata dalla Confederazione nonché di istituire una chiara base legale per le ordinanze del Consiglio federale sugli emolumenti. Nel contempo, una fonte di entrate essenziale della Con-

federazione dovrebbe poggiare su una base solida e quindi essere garantita a lungo termine. Il provvedimento non produrrà uno sgravio immediato delle finanze federali, ma questa nuova regolamentazione dovrebbe esortare i servizi dell'amministrazione ad esaminare la loro politica in materia di emolumenti allo scopo di colmare eventuali lacune. Dato che per l'introduzione di un unico articolo nuovo non si giustifica un messaggio specifico sulla revisione della LOGA, la presente modifica della LOGA viene realizzata nel quadro del messaggio concernente la legge federale sul programma di sgravio 2003.

Nella misura in cui non siano riscossi sulla base di leggi speciali, attualmente la riscossione di emolumenti della Confederazione si basa sull'articolo 4 della legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali. Per quanto riguarda la riscossione di emolumenti per decisioni e altre prestazioni non si tratta essenzialmente di uno sgravio transitorio delle finanze federali, bensì piuttosto di un compito permanente volto a conseguire, a lungo termine, una ripartizione adeguata degli oneri. Di conseguenza la citata disposizione di legge dovrebbe essere abrogata e la nuova regolamentazione inserita nella LOGA.

Concretamente, si propone di completare la LOGA con un nuovo articolo 46a. Contrariamente alla regolamentazione vigente, questa disposizione non è soltanto sussidiaria, ma dovrebbe piuttosto rendere superflue le regolamentazioni sugli emolumenti contenute nelle leggi speciali. Inoltre, è previsto di disciplinare i principi che reggono la riscossione di emolumenti in un'ordinanza generale del Consiglio federale sugli emolumenti. La riscossione di emolumenti secondo la nuova regolamentazione proposta corrisponde alla prassi attuale del Tribunale federale nel settore degli emolumenti amministrativi. Dal profilo del diritto sostanziale non sono previste modifiche. Questo aspetto viene illustrato con il rinvio esplicito al principio della copertura dei costi e dell'equivalenza. Entrambi i principi mirano a controbilanciare l'ampia delega al Consiglio federale e limitano quest'ultima dal punto di vista del contenuto.

2.1.11.5 Ulteriori provvedimenti riguardanti le entrate

Ripartizione supplementare degli utili della Banca nazionale svizzera

Alla fine del mese di gennaio del 2003 il Consiglio federale ha preso decisioni di fondo riguardo al futuro del controvalore delle 1300 tonnellate d'oro di cui la Banca nazionale svizzera (BNS) non necessita più per adempiere il suo mandato di politica monetaria. Il Governo è dell'opinione che tale patrimonio debba essere mantenuto nella sostanza e gestito da un fondo. I redditi reali conseguiti annualmente dovrebbero spettare per un terzo alla Confederazione e per due terzi ai Cantoni. Per applicare questa proposta bisogna istituire una base costituzionale.

Fino all'entrata in vigore della base costituzionale i redditi provenienti dall'oro venduto e reinvestito affluiscono nel conto economico della BNS. Dato che in occasione della stesura dell'accordo sulla ripartizione degli utili del mese di aprile del 2002 non si è tenuto conto di tali utili supplementari, questi contribuiscono a un aumento maggiore del previsto degli accantonamenti a titolo di politica monetaria della BNS. Per questo, la BNS e il DFF hanno concluso il 12 giugno 2003 una convenzione supplementare limitata nel tempo sulla ripartizione degli utili. Essa prevede di di-

stribuire alla Confederazione ($1/3$) e ai Cantoni ($2/3$) il ricavo della vendita del patrimonio aureo già prima dell'entrata in vigore della pertinente base costituzionale. Questa ripartizione supplementare avrà luogo per la prima volta nella primavera del 2004 e ammonterà a circa 300 milioni di franchi. Essa aumenterà con ulteriori vendite dell'oro. Nella primavera del 2005 saranno ripartiti 400 milioni e, dalla primavera del 2006, 500 milioni di franchi annui.

Aumento dell'imposta sul tabacco

Il 21 marzo 2003, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato la revisione della legge sull'imposizione del tabacco (RS 641.31). Il Consiglio federale si vede così conferita la competenza di aumentare dell'80 per cento l'aliquota d'imposta specifica dell'imposizione sul tabacco. I produttori e gli importatori sono inoltre obbligati a versare una tassa di 2,6 centesimi al massimo per pacchetto in un fondo per la prevenzione del tabagismo.

Se il termine del referendum del 10 luglio 2003 dovesse trascorrere inutilizzato, il Consiglio federale potrà porre in vigore la modifica dell'imposizione sul tabacco al più presto a partire dal 1° agosto 2003. In tal modo, l'aumento dell'imposta di 30 centesimi per pacchetto, previsto per quest'anno, procurerà introiti – dopo un termine transitorio di due mesi – a partire dal 1° ottobre 2003. Dato che nel piano finanziario è previsto un aumento di soli 20 centesimi, nel 2004 si registreranno maggiori introiti pari a 65 milioni.

Negli anni fra il 2004 e il 2007, le maggiori entrate attese per ciascun incremento del prezzo di 10 centesimi per pacchetto ammonteranno a circa 65 milioni. Se l'imposta sul tabacco nel 2005 sarà nuovamente aumentata ad esempio di 20 centesimi per pacchetto, risulteranno maggiori entrate supplementari dell'ordine di grandezza di 130 milioni.

Introduzione di un'imposta speciale sugli alcopop

Con un messaggio separato del 26 febbraio 2003, il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere federali una modifica della legge sugli alcool e l'introduzione di un'imposta speciale sugli alcopop. Queste bibite sono composte da una miscela di bevande distillate e gazzose, succhi di frutta o altre bibite edulcorate. Il nuovo articolo 23^{bis} capoverso 2^{bis} prevede un'imposta pari al 300 per cento dell'aliquota unica prelevata sulle bevande spiritose.

L'anno scorso, l'industria delle bevande distillate ha immesso sul mercato nuovi alcopop. Una presentazione moderna, una vasta campagna pubblicitaria e prezzi modici sono gli ingredienti del successo di questi nuovi prodotti presso i giovani. I principali consumatori sono adolescenti e persino fanciulli. Mentre nel 2000 sono state vendute soltanto 2 milioni di bottiglie, un anno dopo queste erano già 28 milioni e nel 2002 quasi 40 milioni. Questi prodotti possono essere nocivi, poiché dissetano senza che ci si renda conto del contenuto alcolico. Sono destinati innanzi tutto ad indurre nuovi consumatori a bere alcool. Molti giovani che non apprezzano il gusto dell'alcool nella sua presentazione tradizionale (sotto forma di vino, birra, bevande spiritose) si abituano così alle bevande alcoliche. Ma quanto prima inizia il consumo di alcool, tanto più elevato è il rischio che si manifestino, in seguito, problemi o addirittura fenomeni di dipendenza.

In base al consumo attuale (40 mio. di bottiglie) l'introito fiscale supplementare ammonterebbe teoricamente a più di 50 milioni di franchi. Se, per contro, il consumo dovesse diminuire della metà – il che rappresenta l'obiettivo perseguito – senza essere sostituito dal consumo di altri alcolici, gli introiti supplementari sarebbero soltanto di 25 milioni di franchi circa. Le ripercussioni finanziarie a lungo termine sono tuttavia difficilmente quantificabili, poiché il mercato degli alcopop potrebbe anche crollare.

Miglioramenti nel campo della riscossione delle imposte

Un elemento importante della strategia di risanamento è rappresentato da miglioramenti nel campo della riscossione delle imposte allo scopo di individuare vie più frondi di imposte e abusi (prima fra tutti la sottrazione d'imposta) e di punirli. In tal modo si dovrebbe aumentare in particolare l'effetto preventivo e migliorare la lealtà fiscale. A questo proposito è decisivo che possa essere mantenuta e oltremodo migliorata la disponibilità a cooperare da parte dei contribuenti. Le misure preconizzate non dovrebbero pertanto comportare un inasprimento della prassi né diventare troppo oppressive. È invece opportuno mirare a una maggiore accettazione del sistema, ad esempio tramite informazioni adeguate per i contribuenti e iter migliori, ma anche procedendo con determinazione contro i contribuenti sleali.

Un gruppo di progetto «JUSTA» composto da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, è giunto alla conclusione che:

- un'organizzazione più efficiente dell'attività di controllo nell'ambito dell'imposta sul valore aggiunto, dell'imposta preventiva ed eventualmente dell'imposta federale diretta attraverso un adeguamento dei progetti di controllo allestiti all'interno dell'Amministrazione,
- l'esame dei procedimenti e dei settori di compiti,
- un'intensificazione degli esami svolti al domicilio dei contribuenti da parte di personale competente,
- una migliore collaborazione tra le diverse autorità di controllo,
- una migliore informazione dei contribuenti e
- sistemi IT più intelligenti

possano portare progressi che non comportano un maggiore onere amministrativo per i contribuenti.

Ciononostante, un'attuazione efficace e un'applicazione duratura dei miglioramenti nel campo della riscossione delle imposte necessitano di un aumento dei crediti per il personale. Assumendo personale supplementare qualificato possono essere conseguiti maggiori entrate ragguardevoli che superano di gran lunga i rispettivi costi per il personale. Un aumento complessivo di 50 posti per gli ispettori e i revisori fiscali dovrebbe comportare a medio termine maggiori entrate dell'ordine di grandezza di 100 milioni. Il Consiglio federale deciderà quindi, nel quadro dell'adozione del preventivo per il 2004, se questo aumento potrà essere finanziato con le riserve del Consiglio federale o se dovrà essere sottoposto all'approvazione del Parlamento unitamente al preventivo.

Ulteriori adeguamenti degli emolumenti

Le entrate della Confederazione provenienti da emolumenti ammontano attualmente a circa 300 milioni all'anno. Gli emolumenti dovrebbero essere essenzialmente riscossi secondo il principio della copertura dei costi e del principio dell'equivalenza (cfr. n. 2.1.11.4). In diversi settori vi è oggi una necessità di apportare adeguamenti. Si tratta di misure che riguardano gli aumenti degli emolumenti per il rilascio di un visto, gli adeguamenti degli emolumenti della divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari o della vigilanza delle fondazioni, una prassi più restrittiva nella consegna esente da tasse di pubblicazioni nonché dell'addebitamento delle tasse postali per la vendita di pubblicazioni. Anche se è difficile valutare oggi il profitto della maggior parte dei provvedimenti, si può prevedere che, adeguando gli emolumenti entro il 2006, potranno essere conseguite maggiori entrate complessive dell'ordine di grandezza di 25 milioni.

Maggiori entrate rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002 (in mio.):

	2004	2005	2006
Ripartizione supplementare degli utili della BNS	100	135	165
Aumento dell'imposta sul tabacco	65	195	195
Imposta speciale sugli Alcopops	25	25	25
Miglioramenti nel campo della riscossione delle imposte		50	100
Emolumenti (incl. n. 2.1.11.2 e 2.1.11.3)	10	29	30
Totale	200	434	515

2.2 Revisione della legge sulle finanze della Confederazione

Unitamente all'attuazione del freno all'indebitamento, con il presente messaggio proponiamo due modifiche della legge sulle finanze della Confederazione. Queste concernono la diminuzione del deficit strutturale (cfr. n. 1.2.4) e il calcolo del conto di compensazione.

2.2.1 Diminuzione del disavanzo strutturale

Contrariamente alle previsioni iniziali, lo scorso anno le finanze della Confederazione hanno registrato un elevato deficit strutturale. Nell'anno corrente il disavanzo strutturale ammonta ad un importo tra i 2,4 e i 3,4 miliardi a seconda del metodo di calcolo (cfr. n. 1.1.6) e, senza contromisure, in futuro continuerà ad aumentare.

Il freno all'indebitamento esclude l'accumulo di deficit strutturali e ne esige il risanamento entro il preventivo seguente. Affinché la sua incidenza possa essere sopportata in qualsiasi congiuntura, questo meccanismo consente deficit nei periodi di recessione ed esige eccedenze per i periodi di alta congiuntura. La situazione delle finanze della Confederazione, al momento della sua introduzione, riveste grande importanza: visto che i deficit strutturali vanno immediatamente corretti, da un punto di

vista di politica congiunturale al momento dell'introduzione del freno all'indebitamento un deficit strutturale non dovrebbe coincidere con un periodo economicamente debole. Avevamo già sottolineato tale problematica nel rapporto complementare al messaggio sul freno all'indebitamento del 10 gennaio 2001, ma solo disponendo dei risultati contabili del 2002, caratterizzati da una vera e propria flessione delle entrate, si è palesato che, contrariamente alle stime iniziali, alla fine del 2002 il deficit strutturale non era ancora estinto.

Per non gravare la congiuntura con misure correttive esagerate, proponiamo di eliminare il deficit strutturale gradualmente sull'arco di quattro anni. A tal fine occorre completare la legge sulle finanze della Confederazione con una disposizione transitoria relativa agli articoli 24a e 24c che consente di aumentare l'importo massimo delle spese a tenore dell'articolo 126 capoverso 2 della Costituzione, affinché all'entrata in vigore del freno all'indebitamento un eventuale deficit strutturale già esistente possa essere ammortizzato su più anni. La nuova disposizione transitoria disciplinerà in modo vincolante anche la procedura di risanamento da seguire. Partendo dal 2004, si prevede di estenderla su quattro anni e di ridurre gradualmente l'importo massimo delle spese in modo da estinguere il disavanzo strutturale entro il 2007. Si potrebbe così inoltre garantire che tali eccedenze non gravino sul conto di compensazione secondo l'articolo 24d della legge sulle finanze della Confederazione. Per garantire che l'effetto anticiclico auspicato possa effettivamente esplicarsi già nel preventivo 2004, la modifica legislativa dovrebbe entrare in vigore urgentemente.

Riteniamo che l'adeguamento proposto sia compatibile con l'idea di base del freno all'indebitamento. Solo in tal modo è possibile rispettare il principio peraltro sancito anche dalla Costituzione di «prendere in considerazione la situazione economica». Qualora il Consiglio federale e il Parlamento fossero invece tenuti ad estinguere immediatamente e totalmente un deficit generato negli anni precedenti, tale principio sarebbe violato: i cosiddetti stabilizzatori automatici sarebbero neutralizzati, la politica finanziaria della Confederazione assumerebbe un'impostazione prociclica e le difficoltà economiche aumenterebbero.

2.2.2 Calcolo del conto di compensazione

Il conto di compensazione da calcolare nel conto di Stato ha due funzioni. Da un lato, serve a compensare eventuali errori di stima, sia sul fronte delle entrate sia per quanto concerne lo sviluppo dell'economia. D'altro lato, funge anche da meccanismo sanzionatorio. Anche nel caso in cui si sia adottato un bilancio conforme alle regole applicabili e si usi la massima prudenza nelle relative aggiunte, non è da escludere che le uscite effettive nel conto di Stato superino in definitiva quelle autorizzate dalle Camere in ossequio al freno all'indebitamento. Siffatte infrazioni sono addebitate ad un conto di compensazione tenuto separatamente dal conto di Stato.

Il calcolo del conto di compensazione è stato scientemente strutturato in modo «asimmetrico», nel senso che sono addebitati soltanto le eccedenze rispetto agli importi massimi delle spese iscritti al preventivo. Eventuali minori uscite riconducibili

a resti di crediti non sono invece accreditate²⁴. La ragione principale di questa asimmetria risiede nell'intenzione di servirsi dei crediti non iscritti a bilancio per compensare maggiori uscite in caso di esigenze di pagamento straordinarie.

Uno degli svantaggi dell'asimmetria consiste nel rendere più complesso e più oneroso il calcolo del conto di compensazione rispetto ad un calcolo simmetrico. Le flessioni degli introiti degli ultimi mesi hanno inoltre evidenziato un altro aspetto perturbatore per quanto riguarda le voci delle uscite vincolate alle entrate. Ad esempio, una diminuzione dei proventi dell'imposta federale diretta comporta una diminuzione del massimale delle uscite; le minori uscite che ne risultano sotto forma di quote cantonali sull'imposta federale diretta rappresentano tuttavia crediti residui che nel computo asimmetrico non sono iscritti all'attivo del conto di compensazione.

Nel qui proposto calcolo simmetrico, le uscite sono comparate conformemente al conto di Stato con il massimale delle uscite corretto in base all'errore di stima e la differenza è iscritta a credito o a debito del conto di compensazione. In tal modo eventuali importi residui rispetto al massimale delle uscite sono accreditati al conto di compensazione, indipendentemente dal fatto che risultino da resti di crediti o da misure di risparmio. Per questo motivo, ma anche nell'interesse di un calcolo più semplice e più trasparente, proponiamo di modificare l'articolo 24d LFC nel senso di un calcolo simmetrico.

2.3 Spiegazioni delle modifiche di legge

2.3.1 Legge federale sul programma di sgravio 2003

Qui di seguito gli articoli di legge modificati sono illustrati nei dettagli. Le spiegazioni sono volutamente più o meno approfondite: dipende se la modifica di legge si chiarisce in gran parte da sé o se per la sua comprensione è necessario conoscere a fondo i retroscena. Questo è per esempio il caso della modifica della legge sull'asilo, che è connessa agli adeguamenti della legge sugli stranieri.

L'ordine delle spiegazioni si basa su quello delle modifiche di legge secondo il numero che quest'ultime recano nella Raccolta sistematica.

2.3.1.1 Per la legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)

Art. 13b cpv. 1 lett. c e d (nuovo)

In linea di principio si intende promuovere una partenza responsabile degli stranieri. Alle autorità cantonali deve però essere fornito uno strumento con il quale possa essere garantita l'esecuzione dell'allontanamento, in particolare delle persone che non

²⁴ A tenore della vigente legge sulle finanze della Confederazione, le misure di risparmio del Consiglio federale e del Parlamento fluiscono invece nel computo del conto di compensazione se sono soddisfatte le due condizioni seguenti: in primo luogo l'importo massimo delle spese secondo preventivo dev'essere ridotto dell'importo del risparmio mediante decreto federale, secondariamente il conto di compensazione deve presentare un disavanzo.

ottemperano spontaneamente al loro obbligo di partenza. Al riguardo, nel programma di sgravio devono essere anticipate alcune disposizioni di carcerazione che abbiamo presentato nell'ambito del messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri (LStr, 08.03.2002, 02.024).

La *lettera c* indica ancora come motivo della carcerazione il pericolo di latitanza. Secondo la prassi in vigore del Tribunale federale, una violazione dell'obbligo di collaborare potrebbe costituire un forte indizio di pericolo di latitanza. Il Tribunale federale ha tuttavia negato l'indizio di pericolo di latitanza quando la violazione dell'obbligo di collaborare consisteva nel fatto che la persona obbligata a partire si era limitata a comportarsi passivamente nell'ottenimento dei documenti di viaggio (DTF 122 II 49). Con la nuova formulazione anche un comportamento passivo nell'ottenimento dei documenti di viaggio può portare a ordinare una carcerazione in vista dell'espulsione.

La *lettera d* stabilisce un nuovo motivo di carcerazione e rende oggettivo il pericolo di latitanza: è sufficiente che dopo un comportamento abusivo sia stata emessa una decisione di non entrata nel merito. Si parla di comportamento abusivo esclusivamente nei seguenti casi: occultamento non scusabile di documenti di viaggio, inganno sulla propria identità, violazione dell'obbligo di collaborare (art. 32 cpv. 2 lett. a e 33 LAsi).

Art. 13f (nuovo)

I richiedenti l'asilo che hanno ricevuto una decisione passata in giudicato di non entrata nel merito conformemente agli articoli 32–34 della legge sull'asilo sottostanno alla LDDS. Di conseguenza, l'obbligo di collaborare deve essere definito anche in quest'ultima legge. Gli stranieri devono in particolare collaborare nell'ottenimento dei mezzi di prova per quanto sia ragionevole. Sono inoltre obbligati a prendere personalmente provvedimenti per procurarsi documenti di viaggio validi. Se nonostante gli sforzi profusi lo straniero non riesce a procurarsi autonomamente i documenti di viaggio, l'obbligo di collaborare non è violato. In ogni caso occorre collaborare all'ottenimento dei documenti di viaggio da parte delle autorità. Se le persone interessate non adempiono il loro obbligo di collaborare, contro di esse può essere ordinata la carcerazione a scopo di espulsione conformemente all'articolo 13b capoverso 1 lettera c.

Art. 14f (nuovo)

Tutte le persone oggetto di una decisione passata in giudicato di non entrare nel merito della loro domanda d'asilo non sottostanno più alla legge sull'asilo bensì alla LDDS. La Confederazione non deve quindi rimborsare di principio ai Cantoni le spese per le persone che hanno ricevuto una decisione passata in giudicato di non entrata nel merito e soggiornano illegalmente in Svizzera.

Per poter tuttavia compensare il trasferimento di costi ai Cantoni in questi casi, la Confederazione versa loro in via eccezionale contributi forfettari per eventuali spese di aiuto in situazioni di bisogno, partenza ed esecuzione.

L'aiuto in situazioni di bisogno deve essere fornito presumibilmente al Cantone di attribuzione dopo la decisione passata in giudicato di non entrata nel merito. Se la decisione di non entrata nel merito viene presa al centro di registrazione, l'inden-

nizzo per l'aiuto in situazioni di bisogno potrebbe venir ripartito secondo una chiave fissata nell'ordinanza. L'indennizzo delle spese di aiuto in situazioni di bisogno è in particolare un contributo ai Cantoni per il pronto soccorso medico e le prestazioni assistenziali minime da versare nell'ambito dell'obbligo costituzionale di garantire il minimo vitale. Spetta ai Cantoni e ai Comuni stabilire l'entità dell'aiuto in situazioni di bisogno. Per prestazioni di aiuto in situazioni di bisogno minime si intendono di principio prestazioni materiali come quelle per l'alloggio e i pasti. I Cantoni non devono fornire queste prestazioni sistematicamente, ma soltanto alle persone in stato di necessità che ne fanno richiesta.

Le spese di partenza per le persone di cui all'articolo 44a sono versate dalla Confederazione come sinora (applicazione per analogia dell'art. 92).

La Confederazione indennizza i Cantoni per l'esecuzione dell'allontanamento dopo la partenza controllata. L'indennità deve servire da stimolo ai Cantoni ad eseguire gli allontanamenti di persone che non adempiono il loro obbligo di partenza e soggiornano illegalmente in Svizzera.

Gli indennizzi federali ai Cantoni per l'esecuzione dell'allontanamento deve essere limitata nel tempo. Questi contributi sono in effetti destinati a persone che soggiornano illegalmente in Svizzera e che sono state interessate dall'asilo per un periodo molto breve. La limitazione temporale, da fissare mediante ordinanza, del pagamento dell'indennizzo d'esecuzione da parte della Confederazione è pertanto giustificata.

Disposizione transitoria

Il nostro Consiglio deve avere la possibilità di prevedere una regolamentazione a favore dei Cantoni affinché le persone per le quali è stata presa una decisione di asilo e di allontanamento secondo gli articoli 32–34 della legge sull'asilo già passata in giudicato al momento dell'entrata in vigore della presente legge non rientrino direttamente nella responsabilità finanziaria dei Cantoni. Per queste persone, a partire dall'entrata in vigore della presente legge, la Confederazione non indennizza di principio più le prestazioni assistenziali di cui all'articolo 88 capoverso 1 della legge sull'asilo. Invece di rimborsare dette prestazioni, la Confederazione può tuttavia versare conformemente all'articolo 14f capoverso 2 un'indennità per l'aiuto in situazioni di bisogno e per l'esecuzione dell'allontanamento. Il versamento ha luogo solo se la partenza controllata è avvenuta al più tardi nove mesi dopo l'entrata in vigore della presente legge. Sono escluse le persone per le quali la Confederazione sostiene il Cantone nell'esecuzione dell'allontanamento prima dell'entrata in vigore della presente legge.

2.3.1.2 Per la legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi)

Art. 27 cpv. 4 Ripartizione fra i Cantoni (nuovo)

Lo scopo della modifica di legge nel settore dell'asilo è di escludere da questo settore le persone la cui domanda è manifestamente immotivata o che si comportano abusivamente. Si è in presenza di domande di asilo manifestamente immotivate e di comportamenti abusivi quando sono adempiute le condizioni delle fattispecie di non

entrata nel merito di cui agli articoli 32–34. Queste domande d’asilo devono essere trattate rapidamente.

Si intende inoltre promuovere la partenza spontanea delle persone in questione. Più in fretta si accertano le domande d’asilo manifestamente immotivate e i comportamenti abusivi, più rapidamente ha luogo una partenza spontanea, maggiore è il risparmio. Per le domande d’asilo manifestamente immotivate e i comportamenti abusivi si cerca quindi di ottenere una decisione passata in giudicato di non entrata nel merito presso i centri di registrazione.

Di regola i richiedenti l’asilo continueranno a essere ripartiti fra i Cantoni secondo le disposizioni dell’articolo 27. Quando però si dispone di una decisione passata in giudicato di non entrata nel merito presso il centro di registrazione, si rinuncia di principio a una ripartizione.

Questo principio rende necessarie alcune eccezioni perché nei centri di registrazione vi sono capacità limitate a seconda degli arrivi di richiedenti l’asilo e della durata del soggiorno. Anche nella Commissione di ricorso in materia d’asilo (CRA) si possono raggiungere limiti di capacità in base al numero di ricorsi presentati. Per poter gestire queste situazioni in modo flessibile, le persone per le quali non si è entrato nel merito della domanda d’asilo sono attribuiti a un Cantone se la decisione su ricorso non è stata pronunciata entro un termine adeguato (*lett. a*).

Non si può inoltre contare su una partenza spontanea nei casi in cui il richiedente l’asilo è già stato perseguito penalmente per aver commesso in Svizzera un crimine o un delitto. In questi casi, la persona viene attribuita al Cantone ai fini dell’esecuzione dell’allontanamento (*lett. b*). Tale fattispecie non riguarda le sentenze o i procedimenti penali per entrata illegale in Svizzera se subito dopo l’entrata viene presentata una domanda d’asilo.

Ha inoltre luogo un’attribuzione dopo una decisione di non entrata nel merito se l’esecuzione dell’allontanamento è imminente (*lett. c*). Un’esecuzione è imminente se in primo luogo sono note l’identità e la nazionalità della persona obbligata a partire. In secondo luogo devono essere disponibili documenti di viaggio validi o la loro emissione deve essere stata assicurata dalla rappresentanza diplomatica competente o si sa per esperienza che è possibile procurarseli in pochi giorni. In terzo luogo la partenza deve essere tecnicamente possibile, vale a dire deve essere possibile procurarsi i biglietti aerei in breve tempo e un eventuale accompagnamento deve già stato essere predisposto. In questi casi si giustifica anche l’esecuzione effettiva dell’allontanamento.

L’elenco delle eccezioni non è esaustivo, in modo da garantire alle autorità la necessaria flessibilità di gestione.

Art. 32 cpv. 2 lett. f Motivi di non entrata nel merito (*nuovo*)

Con l’introduzione di Dublino II²⁵, all’interno dell’Unione europea e in alcuni Stati dello Spazio economico europeo, come l’Islanda e la Norvegia, vige il principio secondo cui i richiedenti l’asilo possono essere oggetto di una sola procedura d’asilo.

²⁵ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

Gli Stati membri riconoscono in effetti reciprocamente le decisioni di asilo e di allontanamento prese da un altro Stato membro. La Svizzera, fintanto che non disporrà di un accordo parallelo a Dublino II, diventa la seconda destinazione dei richiedenti l'asilo in Europa. Per contrastare questo sviluppo, la nuova disposizione prevede che non si debba di principio entrare nel merito se in uno Stato membro dell'Unione europea è già stata presa una decisione formale negativa.

Se vi sono indizi che dopo il rifiuto di una domanda d'asilo in uno Stato membro dell'Unione europea sono intervenuti fatti secondo cui potrebbero giustificare la qualità di rifugiato o la concessione di una protezione provvisoria, occorre entrare nel merito della domanda d'asilo.

Art. 36 Procedura prima delle decisioni di non entrata nel merito

L'articolo 36 definisce prima di una decisione di non entrata nel merito occorre procedere a un'audizione complementare secondo gli articoli 29 e 30 e quelli in cui è sufficiente il diritto di essere sentiti. Prima di prendere una decisione di non entrata nel merito conformemente all'articolo 32 capoverso 2 lettera f, occorre esaminare se vi sono indizi secondo cui sono intervenuti fatti che potrebbero giustificare la qualità di rifugiato o la concessione di una protezione provvisoria. Per questo esame si giustifica un'audizione complementare.

Art. 37 Decisione di non entrata nel merito

L'effetto di risparmio di questo programma di sgravio nel settore dell'asilo dipende essenzialmente dalla durata della procedura d'asilo. Le decisioni in caso di domande d'asilo manifestamente immotivate e di comportamenti abusivi devono essere prese entro 10 giorni feriali. Si dimezza in tal modo il termine attualmente vigente.

Art. 44a Statuto giuridico delle persone la cui domanda d'asilo è stata oggetto di una decisione di non entrata nel merito (*nuovo*)

Tutte le persone la cui decisione di non entrata nel merito e di allontanamento è passata in giudicato non sottostanno più alla legge sull'asilo. Esse sono considerate stranieri che soggiornano illegalmente in Svizzera e sottostanno esclusivamente alle disposizioni della LDDS. Sono quindi di principio escluse dalle disposizioni della legge sull'asilo concernenti le prestazioni assistenziali, la partenza e l'esecuzione dell'allontanamento. Se necessitano di un aiuto in situazioni di bisogno, il Cantone di dimora ha l'obbligo di assistenza in base agli articoli 20 e 21 della legge federale del 24 giugno 1977 sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (LAS, RS 851.1). Su richiesta, il Cantone di dimora deve fornire a queste persone le prestazioni minime di aiuto in situazioni di bisogno necessarie, compreso il pronto soccorso medico, nell'ambito del suo obbligo costituzionale di garanzia del minimo vitale. La Confederazione può tuttavia versare contributi ai Cantoni per le relative spese, sotto forma di importi forfettari.

Le persone allontanate conformemente al presente articolo sottostanno tuttavia ancora all'articolo 14 della legge sull'asilo, secondo cui dopo l'inoltro di una domanda d'asilo e fino alla partenza dalla Svizzera al termine della procedura d'asilo con decisione passata in giudicato, oppure fino a che sia ordinata una misura sostitutiva nel

caso l'esecuzione non sia possibile, il richiedente non può avviare una procedura per il rilascio di un permesso di dimora di polizia degli stranieri.

Art. 45 cpv. 2 Tenore della decisione d'allontanamento

Finora, nelle decisioni di allontanamento in seguito a decisioni di non entrata nel merito veniva disposto l'allontanamento immediato e la soppressione dell'effetto sospensivo di un eventuale ricorso. L'ordine dell'esecuzione immediata di un allontanamento non significava che le autorità esecutive potevano iniziare l'esecuzione subito dopo l'apertura della decisione, poiché i provvedimenti d'esecuzione sono possibili solo dopo che la decisione è divenuta esecutiva. L'esecutività è data se entro 24 ore dalla notifica della decisione non viene presentata nessuna istanza di ripristino dell'effetto sospensivo (art. 112 LAsi) o se la CRA respinge una tale istanza con decisione incidentale. In caso di accoglimento di un'istanza di ripristino dell'effetto sospensivo, malgrado fosse ordinata l'esecuzione immediata, i provvedimenti d'esecuzione effettivi si procrastinavano fino al momento in cui la decisione assumeva la forza di cosa giudicata.

Dall'entrata in vigore delle modifiche legislative, la soppressione dell'effetto sospensivo di un eventuale ricorso viene meno. In futuro, una decisione di allontanamento sarà eseguibile solo a partire dal momento in cui la decisione ha acquistato forza di cosa giudicata, indipendentemente dal fatto che l'esecuzione immediata fosse stata ordinata o no. Il capoverso 2 non è pertanto necessario e può dunque essere stralciato.

Art. 46 Esecuzione da parte dei Cantoni

Il capoverso 1 obbliga come sinora il Cantone di attribuzione a eseguire le decisioni di allontanamento.

Secondo il capoverso 1^{bis}, un determinato Cantone è tenuto a eseguire anche nel caso di persone che hanno ricevuto decisioni di non entrata nel merito e che non sono state assegnate a nessun Cantone. Se la decisione di non entrata nel merito è già passata in giudicato presso il centro di registrazione, la persona non viene attribuita ad alcun Cantone. Con la forza di cosa giudicata è in effetti chiaro che la persona interessata deve lasciare la Svizzera autonomamente già dal centro di registrazione. Nel caso in cui non ottemperasse a questo obbligo e venisse fermata dalle autorità, la decisione d'allontanamento designa già quale Cantone deve eseguire l'allontanamento. Il Cantone competente per l'esecuzione è designato per analogia conformemente alla chiave di ripartizione dei richiedenti l'asilo di cui all'articolo 27.

Nonostante una decisione di non entrata nel merito conformemente agli articoli 32–34 LAsi, per le persone che sono state perseguite o condannate per aver commesso in Svizzera un crimine o un delitto è applicabile il principio di cui al capoverso 1 (cfr. spiegazioni dell'art. 27). In questi casi il Cantone d'attribuzione è esplicitamente competente per l'esecuzione dell'allontanamento. Gli interessati sono trasferiti direttamente dal centro di registrazione al Cantone competente di eseguire l'allontanamento.

Lo stesso principio è applicabile alle persone per le quali è prevedibile l'esecuzione dell'allontanamento (cfr. spiegazioni dell'art. 27).

Art. 88 cpv. Ibis Somma forfettaria (*nuovo*)

Le persone la cui domanda d'asilo è stato oggetto di una decisione passata in giudizio conformemente agli articoli 32–34 devono lasciare la Svizzera immediatamente e autonomamente. A contare da questo momento sono considerate stranieri che soggiornano illegalmente in Svizzera e non sottostanno quindi più alla legislazione sull'asilo ma a quella sugli stranieri. Le prestazioni assistenziali non devono più essere versate sistematicamente dai Cantoni conformemente all'articolo 80 della legge sull'asilo. Se una persona necessita di un aiuto in situazioni di bisogno, lo stesso deve essere fornito dal Cantone di dimora. Per compensare il trasferimento di costi ai Cantoni, la Confederazione può indennizzare i Cantoni a titolo forfettario. Il rapporto tra Confederazione e Cantoni per quanto concerne il diritto ai sussidi deve essere stabilito in un nuovo articolo 14^f LDDS (cfr. anche le spiegazioni dell'art. 44a).

Art. 108a Termine di ricorso in caso di decisioni di non entrata nel merito (*nuovo*)

Il termine di ricorso di 30 giorni attualmente in vigore conformemente all'articolo 50 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021) è troppo lungo se si vuole che una decisione di non entrata nel merito diventi rapidamente esecutiva. L'articolo 6 della legge sull'asilo consente al legislatore di prevedere eccezioni alla PA. Il termine di ricorso per tutte le decisioni conformemente agli articoli 32–34 è ora di cinque giorni feriali.

Art. 109 Termine di disbrigo dei ricorsi sulle decisioni di non entrata nel merito

La CRA dispone attualmente di un termine di disbrigo di sei settimane per i ricorsi contro le decisioni conformemente agli articoli 32–35 e 40 capoverso 1. Se tuttavia si rinuncia allo scambio di scritti e non sono necessari ulteriori atti procedurali, il termine per tutti i ricorsi contro decisioni di non entrata nel merito conformemente agli articoli 32–34 è ridotto a cinque giorni feriali, come già proposto nella revisione parziale della legge sull'asilo. La riduzione del termine di disbrigo per ricorsi che non necessitano di ulteriori chiarimenti dovrebbe consentire il risparmio auspicato nell'ambito del programma di sgravio.

Art. 110 Termini di procedura

Nella presente revisione il termine di disbrigo della CRA per ricorsi in materia di decisioni di non entrata nel merito deve essere fissato a cinque giorni. Se il ricorso non adempie le esigenze formali, attualmente il termine supplementare per regolarizzarlo è di sette giorni. Di regola queste lacune possono essere colmate in modo semplice. Anche un ricorso non redatto in una lingua ufficiale può essere tradotto in breve tempo. Se in questi casi viene accordato un termine supplementare di sette giorni per regolarizzare il ricorso, il termine supplementare è, ingiustamente, più lungo del termine di ricorso e la CRA non può attenersi al termine di disbrigo di cinque giorni. Per queste ragioni è giustificato introdurre un termine più breve, tre giorni, per la regolarizzazione di un ricorso nei casi di ricorsi contro le decisioni di non entrata nel merito.

Art. 112 cpv. 1 Effetto sospensivo ed esecuzione immediata

La nuova concezione della procedura di ricorso prevede che il termine di ricorso per decisioni di non entrata nel merito sia breve ma che di principio ogni ricorso contro queste decisioni abbia un effetto sospensivo e che di conseguenza il richiedente possa rimanere in Svizzera fino alla decisione sul ricorso (cfr. art. 42 cpv. 1 LAsi). Per analogia anche l'ordine dell'esecuzione immediata è stato abrogato (vedi spiegazioni all'art. 45 cpv. 2). Per questi motivi nell'articolo 112 capoverso 1 si precisa ora che solo nei casi di allontanamento preventivo (art. 23 cpv. 2 e art. 42 cpv. 3) può essere ordinata l'esecuzione immediata con revoca dell'effetto sospensivo di un eventuale ricorso. Solo in questi casi è mantenuta la possibilità di presentare un'istanza di ripristino dell'effetto sospensivo.

Disposizioni transitorie

Per conseguire il risparmio auspicato con le misure di sgravio, la nuova concezione deve esplicitare quanto prima i suoi effetti. Per tale motivo, i nuovi termini di disbrigo e di ricorso devono poter essere applicati il più rapidamente possibile. Le disposizioni concernenti lo statuto giuridico e l'indennizzo finanziario si applicano anche a persone oggetto di una decisione di asilo o di allontanamento passata in giudicato prima dell'entrata in vigore della legge. Tali persone sono quindi considerate, a partire dall'entrata in vigore della legge, come persone che soggiornano illegalmente in Svizzera. Per queste persone la Confederazione non assume più di principio prestazioni assistenziali. Se le autorità federali prima dell'entrata in vigore della presente legge hanno garantito il loro sostegno in materia di esecuzione su domanda dei Cantoni, dopo l'entrata in vigore della legge i Cantoni continueranno a ricevere le somme forfettarie di cui all'articolo 88 capoverso 1 per le persone in questione. Queste somme forfettarie sono versate al massimo per nove mesi dopo l'entrata in vigore della legge (cfr. disposizioni transitorie della LDDS).

2.3.1.3 Per la legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)

Art. 46a (nuovo)

L'articolo proposto sostituisce l'articolo 4 della legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010). Al contrario della regolamentazione attuale, il nuovo disciplinamento non avrà più un carattere sussidiario. Il nuovo articolo è inteso a creare una base legale generale per la riscossione di emolumenti da parte di Consiglio federale e Amministrazione federale. Disciplinamenti in materia di emolumenti saranno definiti in leggi speciali solo laddove devono essere disciplinate particolarità o deroghe. Lo scorporo del disciplinamento in materia di emolumenti dalla legge a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali intende sottolinearne il carattere duraturo e nel frattempo garantire un'adeguata ripartizione degli oneri. Prestazioni dello Stato richieste o utilizzate a titolo individuale costituiscono un onere speciale estraneo all'ambito ordinario e non devono quindi essere finanziate dalla collettività.

Il nuovo articolo sugli emolumenti costituisce la base legale formale per la riscossione degli stessi per le decisioni di prima istanza, le prestazioni di servizio e gli altri

atti ufficiali. Gli emolumenti per decisioni su ricorso sono disciplinati nella legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021). Un disciplinamento di tutto il settore degli emolumenti nella PA non appare sensato, dal momento che gli atti ufficiali alla cui base vi sono decisioni di prima istanza sono di natura disparata e di conseguenza richiedono numerose tariffe. Inoltre il presente disciplinamento degli emolumenti non pone in primo piano considerazioni di diritto procedurale ma i principi di diritto materiale che regolano la determinazione e il calcolo di detti emolumenti. Si giustifica di conseguenza un disciplinamento nella LOGA dei principi generali in materia di emolumenti per le procedure di prima istanza, le prestazioni di servizio e gli altri atti ufficiali.

La riscossione degli emolumenti secondo il disciplinamento proposto corrisponde alla giurisprudenza attuale del Tribunale federale in materia di emolumenti amministrativi. Dal profilo del diritto materiale non sono previsti cambiamenti, come risulta chiaramente dal rinvio esplicito ai principi della copertura dei costi e dell'equivalenza che limitano materialmente la latitudine di disciplinamento delegata al Consiglio federale. «Secondo il principio della copertura dei costi, il ricavo degli emolumenti non può superare o può superare solo lievemente i costi globali del settore amministrativo in questione ..., ciò che non esclude una certa schematizzazione o forfettizzazione della tassa ... Nella spesa globale occorre conteggiare non solo le spese correnti del settore amministrativo in questione, ma anche adeguati accantonamenti, ammortamenti e riserve ...» (DTF 126 I 188). Il principio della copertura dei costi stabilisce quindi il limite massimo per il calcolo degli emolumenti. «Il principio di equivalenza è espressione nell'ambito del diritto degli emolumenti, del principio di proporzionalità e stabilisce che un emolumento non deve essere manifestamente sproporzionato rispetto al valore oggettivo della prestazione e deve mantenersi entro limiti ragionevoli. Il valore della prestazione si misura in base all'utile che porta all'assoggettato o in base al costo del suo utilizzo concreto rispetto alle spese globali del settore amministrativo in questione, con la possibilità di ricorrere a strumenti di misura schematici, basati sulla probabilità e sull'esperienza media ... Non è necessario che gli emolumenti corrispondano sempre precisamente all'onere amministrativo; possono invece basarsi su criteri sostenibili oggettivamente e non procedere a differenziazioni per le quali non vi sono motivi ragionevoli ...» (DTF 126 I 188, a proposito dei limiti del principio d'equivalenza, cfr. anche DTF 128 II 255 consid. 4.3).

Il disciplinamento proposto definisce la riscossione degli emolumenti da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. È necessario menzionare il Consiglio federale perché la nozione di Amministrazione federale secondo l'articolo 2 LOGA non lo include. Il nuovo disciplinamento si applica – come gli altri disciplinamenti generali sull'Amministrazione federale – anche alle unità amministrative decentrate (art. 2 cpv. 3 LOGA) per quanto non sia disciplinato diversamente nel diritto speciale (p. es. in atti normativi concernenti l'organizzazione). Non ha invece senso includere le organizzazioni esterne all'Amministrazione federale incaricate di compiti pubblici (art. 2 cpv. 4 LOGA) a causa delle diverse costellazioni possibili. Per queste organizzazioni, la riscossione degli emolumenti deve essere prevista nelle leggi speciali.

La cerchia delle persone obbligate a versare emolumenti risulta dalla nozione stessa di emolumento. Gli emolumenti sono prestazioni pecuniarie che devono essere versate per una prestazione statale attribuibile individualmente alla persona soggetta al

pagamento (equivalenza individuale). Gli emolumenti amministrativi costituiscono quindi la remunerazione di una prestazione statale. Gli emolumenti d'uso costituiscono la remunerazione per l'uso di un impianto o di una cosa pubblica. Nel caso di prestazioni di servizi, sono assoggettate agli emolumenti le persone che richiedono la prestazione e ne traggono un beneficio. Per quanto riguarda le decisioni, il destinatario di una decisione sottostà all'obbligo di versare gli emolumenti. In questo caso è peraltro possibile che l'emanazione di una decisione non venga ritenuta come beneficio o vantaggio personale dell'assoggettato, ad esempio se con la decisione viene respinta un'istanza o se motivi di pubblico interesse impongono l'emanazione di una decisione. Secondo costante e pluriennale prassi delle autorità federali anche in questi casi il principio di equivalenza individuale può tuttavia essere riconosciuto. Ciò rende per esempio possibile che, nelle procedure di decisione di prima istanza l'obbligo di pagare i costi procedurali segua il principio della soccombenza (DTF 128 II 247 ff., consid. 4.1.; vedi anche consid. 6 sui limiti del principio della soccombenza, in particolare riguardo allo stretto campo di applicazione del principio della soccombenza rispetto al principio di causalità). La cerchia delle persone assoggettate agli emolumenti risulta quindi implicitamente dalla nozione di emolumento in quanto taxa basata sull'equivalenza individuale. Di conseguenza non è necessario menzionare esplicitamente gli assoggettati all'emolumento per soddisfare le esigenze costituzionali in materia di riscossione di emolumenti (art. 164 cpv. 1 lett. d Cost.; RS 101).

Sono oggetto della riscossione di emolumenti le decisioni e le prestazioni di servizi. Le decisioni sono decisioni di prima istanza conformemente all'articolo 5 LOGA. I servizi sono prestazioni provocate da privati e che vanno di regola a loro vantaggio. Vanno distinte le prestazioni accessorie commerciali che Uffici federali forniscono in concorrenza con privati, il cui indennizzo è di regola stabilito in una convenzione.

L'Amministrazione, oltre a decisioni e servizi, compie diversi altri atti ufficiali (ad es. controlli, inchieste, che non vengono concluse con decisioni, negoziazione e conclusione di contratti di diritto pubblico) per i quali può essere opportuno riscuotere emolumenti. Dal momento che questa esigenza in termini generali non è data per tutta l'Amministrazione, il Consiglio federale deve avere la competenza di prevedere a livello di ordinanza emolumenti per determinati settori dell'Amministrazione. Al riguardo il Consiglio federale si limiterà ad atti ufficiali che – analogamente alle decisioni e ai servizi – possono essere attribuiti individualmente a determinate persone.

Il nuovo disciplinamento concernente gli emolumenti contiene inoltre una delega di competenza al Consiglio federale per regolare questioni di dettaglio. In proposito, il Consiglio federale deve rispettare come linea direttrice il principio della copertura dei costi e il principio di equivalenza, in particolare per quanto concerne la determinazione delle tariffe degli emolumenti. Per quanto concerne la procedura di riscossione degli emolumenti, si prevede di introdurre in un'ordinanza generale concernente gli emolumenti per le prestazioni di servizi la semplice fatturazione invece di una decisione concernente l'emolumento. Solo in caso di controversia sull'emolumento l'unità amministrativa emanerà una decisione in merito. Questa procedura è efficace e corrisponde alla prassi attuale. In caso di esenzione dagli emolumenti, il Consiglio federale deve valutare regolarmente se sussiste un interesse pubblico preponderante alla decisione o alla prestazione di servizio o se tale esenzione è giustificata. Entrano ad esempio in discussione la rinuncia agli emolumenti nei confronti dei Cantoni e dei Comuni per prestazioni federali nell'ambito dell'esecuzione del di-

ritto federale o in caso di reciprocità da parte dei Cantoni e dei Comuni, la rinuncia alla riscossione di emolumenti di lieve entità e la rinuncia a emolumenti in settori che rientrano nei diritti fondamentali (cfr. ad es. DTF 126 I 1).

2.3.1.4 Per la legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (PP)

Art. 38

Capoverso 1: con la presente revisione viene a cadere la determinazione dell'indennità al difensore da parte del giudice istruttore. La parentesi è inoltre superflua.

Capoverso 2: l'assunzione definitiva dei costi della difesa d'ufficio da parte della Confederazione si giustifica solo nei casi di cui all'articolo 36 capoverso 2 (indigenza dell'imputato).

Art. 121 (abrogato)

L'assunzione delle spese delle indagini preliminari, dell'istruzione preparatoria della messa in stato d'accusa e dell'attività requirente è ora disciplinata globalmente nel capo quinto della legge e in un'ordinanza del Consiglio federale.

Art. 172 cpv. 1 primo periodo

Si chiarisce linguisticamente che si tratta delle spese di tutto il procedimento penale, comprese le indagini preliminari, l'istruzione preparatoria, la messa in stato d'accusa e l'attività requirente.

Art. 219 cpv. 3 (abrogato)

La completa gratuità della procedura di reclamo in virtù del vigente articolo 219 capoverso 3 costituisce, in confronto alle altre procedure giudiziarie federali, che prevedono tutte l'obbligo di rifondere le spese, una disposizione singolare che è priva di giustificazione propria. Per questo viene abrogata.

Titolo prima dell'art. 245

Capo quinto: Spese del procedimento

Nelle tre versioni linguistiche della legge le nozioni restrittive «Prozesskosten», «frais de procès» e «spese processuali» sono sostituite con le nozioni di «Verfahrenskosten», «frais de procédure» e «spese del procedimento» che includono tutti i livelli del procedimento penale.

Art. 245

Con l'aggiunta «in relazione al procedimento giudiziario», l'applicazione sussidiaria degli articoli 146–161 dell'organizzazione giudiziaria è limitata alle spese di procedimento del giudice.

Art. 246 (nuovo)

Viene istituita una base legale per potere, a determinate condizioni, mettere totalmente o in parte le spese cagionate dal procedimento e un emolumento a carico dell'imputato, del denunciante e della parte lesa in caso di sospensione delle indagini preliminari o dell'istruzione preparatoria. Il giudice deve inoltre avere la possibilità di mettere a carico dell'imputato, della parte lesa e del denunciante non solo le spese proprie e quelle del Ministero pubblico della Confederazione e del giudice istruttore ma anche gli emolumenti per le indagini preliminari, l'istruzione preparatoria, la messa in stato d'accusa e l'attività requirente.

Anche per i ricorsi al Ministero pubblico della Confederazione secondo l'articolo 105^{bis} capoverso 1 contro atti ufficiali della polizia giudiziaria deve poter essere riscosso un emolumento che può essere messo a carico del ricorrente assieme alle altre spese.

Il capoverso 1 sancisce il principio secondo cui per le indagini preliminari, la procedura di ricorso secondo l'articolo 105^{bis} capoverso 1, l'istruzione preparatoria, l'esercizio dei diritti da parte del procuratore generale della Confederazione nell'istruzione preparatoria nonché la messa in stato d'accusa e l'attività requirente possono essere prelevati emolumenti e spese. Il capoverso 2 autorizza il Consiglio federale a disciplinare in un'ordinanza gli emolumenti e i disborsi (spese del procedimento).

Art. 246^{bis} (nuovo)

Il capoverso 1 sancisce il principio secondo cui, in caso di decisione di non doversi procedere alle indagini preliminari e di sospensione delle indagini preliminari e dell'istruzione preparatoria, le spese del procedimento sono di regola assunte dalla cassa federale.

Il capoverso 2 stabilisce a che condizioni le spese del procedimento possono essere messe a carico totalmente o in parte dell'imputato, del denunciante o della parte lesa in caso di decisione di non apertura o di sospensione del procedimento penale. Il capoverso 3 stabilisce chi sopporta i costi della procedura di ricorso conformemente all'articolo 105^{bis} capoverso 1.

Art. 246^{ter} (nuovo)

Se il procedimento penale è svolto dapprima a livello federale e successivamente viene delegato a un Cantone, il giudice cantonale deve se del caso poter mettere a carico delle parti al procedimento e di terzi a favore della cassa federale le spese del procedimento federale.

Entrata in vigore

Con il presente messaggio viene modificata la versione della legge sulla procedura penale federale (PP)²⁶ riveduta dalla legge federale del 4 ottobre 2002 sul Tribunale penale federale (LTPF)²⁷, che entrerà in vigore presumibilmente il 1° aprile 2004.

²⁶ RS 312.0

²⁷ FF 2002 5791

Sono interessate due disposizioni della legge sulla procedura penale federale (art. 38 e 121). La presente nuova revisione della legge sulla procedura penale federale dovrà quindi entrare in vigore, per quanto possibile, simultaneamente alla revisione secondo la legge sul Tribunale penale federale e in ogni caso non prima.

2.3.1.5 Per la legge federale del 5 ottobre 1984 sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (LPPM)

Art. 5 cpv. 1 lett. b periodo introduttivo e cpv. 2

L'articolo 5 LPPM descrive il campo d'applicazione dei sussidi d'esercizio per gli istituti e per le persone ivi accolte. L'articolo 5 capoverso 1 LPPM stabilisce che sono sussidiate le istituzioni che accolgono giovani adulti per educarli al lavoro (art. 100^{bis} CP) o principalmente fanciulli e adolescenti in applicazione degli articoli 82 segg. e 89 segg. CP, giovani adulti fino a 22 anni in applicazione dell'articolo 397a del Codice civile e fanciulli e adolescenti il cui comportamento sociale è particolarmente turbato. L'articolo 9 capoverso 1 OPPM definisce più precisamente quest'ultimo gruppo. L'articolo 9 capoverso 2 OPPM, invece, per il riconoscimento di una nuova istituzione parifica a questo gruppo anche i fanciulli e gli adolescenti che in base all'articolo 8 della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità²⁸ devono essere collocati in una casa di educazione perché necessitano di istruzione scolastica speciale. Concretamente, ciò può significare che in un istituto riconosciuto dal DFGP siano ospitati in primo luogo fanciulli collocati in una casa di questo genere perché richiedono un'istruzione scolastica speciale. Soltanto se la quota dei giorni di soggiorno determinanti scende sotto il 10 per cento, il DFGP non versa più alcun sussidio (art. 8 cpv. 5 OPPM).

L'assicurazione per l'invalidità (AI) versa prestazioni assicurative a fanciulli e adolescenti (fr. 44 per giorno di scuola e fr. 56 per giorno di soggiorno) che secondo una decisione dell'AI necessitano di un'istruzione scolastica speciale. Le case che impartiscono un'istruzione scolastica speciale con oltre un terzo di fanciulli assoggettati all'AI ricevono inoltre sussidi d'esercizio dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)²⁹.

Per analogia con le disposizioni dell'UFAS e nel senso della nuova perequazione dei compiti (NPC) riguardante la clientela dell'AI e della LPPM, è necessario stralciare dalla LPPM la parità di trattamento dei fanciulli che sottostanno alla legislazione sull'AI. Per realizzare un risanamento strutturale fra le case d'educazione che sottostanno all'AI e quelle che dipendono dal settore della giustizia, i sussidi d'esercizio dovranno essere versati soltanto alle istituzioni nelle quali almeno un terzo dei giorni di soggiorno riguardano fanciulli e adolescenti che adempiono i criteri della LPPM. I contributi del DFGP andranno dunque in primo luogo a favore di fanciulli e adolescenti che non ricevono già prestazioni assicurative dell'AI. Sarà pertanto necessario, oltre all'adeguamento dell'articolo 5 capoverso 1 lettera b LPPM, completare la corrispondente ordinanza. L'articolo 5 capoverso 2 LPPM, invece, decade.

²⁸ RS 831.20

²⁹ N. 1014 della circolare concernente i sussidi alle spese d'esercizio dei centri d'integrazione (CCI).

Art. 19a Moratoria in materia di riconoscimento secondo il programma di sgravio 2003 (*nuovo*)

Dato che, secondo una decisione del Tribunale federale (DTF 117 Ib 225), gli istituti d'educazione che soddisfano le condizioni di riconoscimento (esigenze di qualità del DFGP) devono essere riconosciuti, questa moratoria per il periodo dal 1° gennaio 2004 al 31 dicembre 2007 deve essere sancita a livello di legge in un nuovo articolo 19a. Analogamente, l'ordinanza deve essere completata con la disposizione corrispondente (art. 16a cpv. 1).

In vista dell'entrata in vigore della nuova procedura penale minorile, occorre però escludere dalla moratoria i generi di case previsti dalla nuova legge; ciò riguarda in particolare gli istituti per l'esecuzione di pene detentive di quattro anni.

2.3.1.6 Per la legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC)

Art. 24d Conto di compensazione

Il freno all'indebitamento esige che venga tenuto un conto di compensazione che, da un lato, compensa eventuali errori di stima delle entrate o dell'evoluzione economica e, dall'altro, serve da meccanismo di sanzione.

Il vigente articolo 24d assegna al conto di compensazione la differenza fra l'importo massimo stanziato nel preventivo e quello rettificato sulla base delle entrate effettivamente conseguite. Questo disciplinamento è asimmetrico, in quanto i sorpassi del limite di spesa previsto nel preventivo sono addebitati al conto di compensazione, mentre se le uscite sono inferiori al preventivo i residui di credito non sono invece accreditati.

D'ora innanzi si rinuncia alla differenza fra le uscite totali iscritte nel conto di Stato e l'importo massimo rettificato sulla base delle entrate effettivamente conseguite. Con questo trattamento simmetrico, degli scostamenti rispetto al preventivo viene tenuto conto soltanto addebitando i sorpassi del limite di spese al conto di compensazione.

2.3.1.7 Per la legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali

Art. 4

Abrogato

Il vigente articolo 4 dà al Consiglio federale la competenza di emanare disposizioni per la riscossione di emolumenti. Dato che la riscossione di emolumenti ora è disciplinata nell'articolo 46a della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) (cfr. a tale proposito le spiegazioni relative alla modifica della LOGA nel n. 2.3.1.3), l'articolo 4 viene abrogato.

Art. 4a

Il nuovo articolo 4a affida al Consiglio federale un mandato di risparmio per il periodo 2004–2006 rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002. Esso sostituisce il vigente articolo 4a, emanato nell'ambito del programma di stabilizzazione 1998.

Il capoverso 1 dell'articolo 4a riassume tutti i mandati di risparmio che il Consiglio federale potrebbe decidere nel proprio ambito di competenza in base all'articolo 24f capoverso 1 lettera a della legge sulle finanze della Confederazione (LFC). Il fatto di sancire le diverse misure nell'articolo 4a è volto a sottolineare il carattere di pacchetto dell'intero programma di sgravio. Inoltre, elevandolo a livello di legge, ne aumenta anche il carattere vincolante.

Pertanto, sono prese in considerazione soltanto misure di sgravio che non richiedono modifiche a livello di legge speciale. Nel caso delle misure di sgravio che solo in parte richiedono modifiche di leggi speciali (Esecuzione delle pene e delle misure, 2.1.1.2; Vari settori nell'ambito delle relazioni con l'estero, 2.1.2.2; Promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla proprietà³⁰, 2.1.6.6; altri contributi direttamente vincolati alle opere nel settore stradale 2.1.7.4³¹; Economia forestale, 2.1.9.2;), sono menzionati soltanto i risparmi che il Consiglio federale potrebbe decidere nel proprio ambito di competenza.

La successione dei mandati di risparmio nel capoverso 1 rispecchia la struttura delle misure nel messaggio. Poiché esse vi sono già descritte dettagliatamente, rinunciamo di seguito a una presentazione e rinviando soltanto nella seguente tavola al corrispondente capitolo del messaggio.

Il capoverso 2 autorizza il Consiglio federale, nell'ambito del preventivo, a effettuare spostamenti di crediti tra le categorie toccate dalle misure di sgravio a condizione che questi spostamenti non comportino riduzioni dei tagli previsti. Per il settore della difesa, il capoverso 3 prevede che le rate annuali possano essere spostate. Deve tuttavia essere rispettato il limite di spese per il periodo 2004–2007. Il capoverso 4 stabilisce che la competenza del Parlamento in materia di preventivo rimane salva.

³⁰ Le riduzioni nel 2004 sono effettuate nell'ambito della legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali. La soppressione a partire dal 2005 richiede una modifica della legge federale del 21 marzo 2003 che promuove un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati.

³¹ I tagli del 2004 per i passaggi a livello, la tutela del patrimonio nazionale e le gallerie paravalanghe vengono effettuati nel quadro della legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali.

Tavola delle corrispondenze

Numero nell'art. 4a cpv. 1	Capitolo del messaggio
1	2.1.1.1 Attuazione progetto Efficienza
2	2.1.1.2 Esecuzione delle pene e delle misure
3	2.1.1.3 Misurazione ufficiale
4	2.1.2.1 Aiuto allo sviluppo e aiuto ai Paesi dell'Est
5	2.1.2.2 Altri settori nell'ambito delle relazioni con l'estero
6	2.1.3.1 Settore «Difesa»
7	2.1.3.2 Altri settori della difesa nazionale
8	2.1.4.1 Istruzione, ricerca a tecnologia
9	2.1.4.2 Promozione dell'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle scuole
10	2.1.5.1 Cultura
11	2.1.5.2 Sport
12	2.1.5.3 Sanità
13	2.1.6.5 Prestazioni collettive dell'AI
14	2.1.6.6 Promozione delle costruzioni di abitazioni
15	2.1.6.8 Misure d'integrazione degli stranieri
16	2.1.6.9 Aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia
17	2.1.7.1 Costruzione delle strade nazionali
18	2.1.7.2 Manutenzione delle strade nazionali
19	2.1.7.3 Strade principali
20	2.1.7.4 Altri contributi direttamente per opere stradali
21, 22	2.1.7.5 Contributi generali a favore delle strade (contributo straordinario)
23	2.1.7.6 Fondo per i grandi progetti ferroviari
24	2.1.7.7 Convenzione sulle prestazioni Confederazione-FFS
25	2.1.7.8 Trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia
26	2.1.7.9 Misure nel settore dei trasporti pubblici ai sensi della legge sui disabili
27	2.1.8.1 Impianti per le acque di scarico e per lo smaltimento dei rifiuti
28	2.1.8.2 Diverse misure nel settore ambientale
29	2.1.9.1 Agricoltura
30	2.1.9.2 Economia forestale
31	2.1.9.3 Programma SvizzeraEnergia
32	2.1.9.4 Prestiti alla Società svizzera di credito alberghiero
33	2.1.9.5 Promozione della piazza economica e delle esportazioni
34	2.1.10.1 Personale
35	2.1.10.2 Costruzioni civili
36	2.1.10.3 Pubblicazioni e relazioni pubbliche
37	2.1.10.4 Provvedimenti diversi concernenti l'amministrazione generale

2.3.1.8 Per la legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin)

Art. 3 lett. c n. 1, titolo del capitolo 5 sezione 1 nonché articoli 18, 19 e 20

Il caso di sussidio «sicurezza dei passaggi a livello» è soppresso. Nella sezione 1 del Capitolo 5 il titolo deve pertanto essere adeguato, mentre negli articoli 3, 18, 19 e 20 LUMin questa possibilità di sussidio viene soppressa.

Art. 28

Dato che il caso di sussidio «siti caratteristici» viene soppresso, nell'articolo 28 l'espressione «siti caratteristici» è stralciata.

Art. 31

Oggi la Confederazione subsidia anche opere di protezione contro le forze della natura sulle strade che non fanno parte della rete delle strade nazionali e delle strade principali. Questo caso di sussidio viene limitato. Secondo il capoverso 2 (nuovo) i contributi per trafori o gallerie verranno ancora accordati soltanto se essi servono alla protezione di strade nazionali e principali. Per le altre strade, secondo il capoverso 3, sono sussidiati unicamente i provvedimenti per la protezione delle foreste e la protezione contro le piene.

La protezione delle foreste e la protezione contro le piene non sono toccate da questi provvedimenti di sgravio.

2.3.1.9 Per la legge federale del 21 giugno 1991 sulla radiotelevisione (LRTV)

Art. 20 cpv. 3

Questa disposizione obbligava finora la Confederazione ad assumere almeno la metà dei costi di emittenza da parte della SSR di un programma radiofonico destinato all'estero. La soppressione di questi sussidi federali provoca l'abrogazione del capoverso 3. L'articolo 20 capoverso 1 può servire da base legale per i sussidi federali ancora da versare a swissinfo/RSI.

Art. 33 cpv. 1 e 2

L'adeguamento terminologico introdotto in questo articolo tiene conto dell'evoluzione nel settore dei media.

Art. 55 cpv. 2^{bis} (nuovo)

Completando l'articolo 55 con questo nuovo capoverso, il Consiglio federale riceve la competenza, al momento di stabilire le tasse di ricezione, di definire la quota che la SSR deve impiegare per la sua offerta redazionale destinata all'estero. In tal modo è garantito che al momento di adeguare le tasse i mezzi supplementari assegnati dal

Consiglio federale a questo scopo vadano effettivamente anche a favore di swissinfo/RSI.

2.3.1.10 Per la legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente LPamb

Art. 50

Secondo l'articolo 26 della legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin; RS 725.116.2) i contributi alle misure di protezione ecologica lungo le strade sono commisurati alle disposizioni della legislazione federale sulla protezione dell'ambiente. Per i settori provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico e protezione fonica fa stato la legge sulla protezione dell'ambiente. Dato che per le altre strade non saranno più forniti contributi per i provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico, per questa categoria i contributi saranno limitati a provvedimenti antirumore e d'isolamento acustico. Nel contempo l'aliquota dei contributi per questi sussidi sarà ridotta dall'attuale 40-70 per cento al 20-35 per cento. Il contributo della Confederazione per provvedimenti di protezione ecologica lungo le strade nazionali e principali rimane invariato secondo le aliquote vigenti per questo tipo di strade.

2.3.1.11 Per la legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)

Art. 103 cpv. 3

È necessario abrogare l'articolo 103 capoverso 3 LAVS per sopprimere il contributo annuo speciale della Confederazione destinato a finanziare l'anticipazione delle rendite. L'abrogazione è realizzata mediante una legge federale urgente; in tal modo si può tener conto di questa soppressione già nel preventivo 2004.

Art. 103 cpv. 4 (nuovo)

Il contributo della Confederazione alle uscite complessive dell'AVS ammonta dal 1° gennaio 1999 al 16,36 per cento (LF sul programma di stabilizzazione, RU 1999 2374 2385). L'ammontare di questo contributo può essere mantenuto soltanto se le quote della Confederazione del 17 per cento sulle entrate dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS non vengono soppresse (cfr. art. 2 cpv. 2 del DF del 20 marzo 1998 sull'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI nonché disegno del Consiglio federale ad art. 130 cpv. 6 Cost., FF 2000 1816). In caso contrario l'aliquota del contributo della Confederazione deve essere ridotta conformemente al nuovo capoverso 4 in proporzione alle minori entrate che essa incasserà attraverso l'imposta sul valore aggiunto.

Le uscite dell'AVS e di conseguenza il contributo della Confederazione in percentuale delle uscite aumentano maggiormente rispetto al trend di crescita dell'economia svizzera rispettivamente delle entrate della Confederazione. Nel caso in cui le

quote della Confederazione del 17 per cento sulle entrate a favore dell'AVS fossero stralciate dalle Camere federali, a causa di questa tendenza opposta e delle lacune di finanziamento che ne risultano, il contributo della Confederazione ai sensi dell'articolo 103 capoverso 1 lettera a dovrà essere ridotto in modo tale da essere sopportabile per le finanze federali. Nel capoverso 4 è stata pertanto introdotta la facoltà per il Consiglio federale di fissare ogni volta all'inizio dell'anno l'aliquota del contributo della Confederazione per l'anno in corso sulla base delle cifre contenute nel preventivo. In questo caso la riduzione dell'aliquota del contributo di x,xx punti percentuali dal 16,36 per cento è proporzionale alle quote sulle entrate dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS che la Confederazione non percepirà rispetto alle uscite complessive dell'AVS. Si tratta pertanto di un mero calcolo finanziario senza alcun margine di manovra, il cui scopo è di compensare in modo corrispondente l'eventuale onere supplementare a carico delle finanze federali. Il contributo della Confederazione alle uscite effettive dell'AVS per l'anno in questione, che corrisponde a una percentuale di queste spese, è determinato in funzione di quest'aliquota ridotta di partecipazione.

Con le disposizioni contenute nel numero II (cpv. 3) concernente l'entrata in vigore della legge sul programma di sgravio 2003, il Consiglio federale sancisce a livello di legge che la riduzione del contributo entrerà in vigore soltanto se le quote della Confederazione sugli aumenti dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS dovessero essere stralciate dalle Camere federali. Se le quote sono per contro mantenute, non si procederà a nessuna riduzione dei contributi della Confederazione a favore dell'AVS.

Disposizione finale della modifica del ... (nuova)

Il cosiddetto contributo «flexa» della Confederazione per finanziare l'anticipazione delle rendite, deciso nell'ambito della decima revisione dell'AVS, è già stato rinviato al 2002 nell'ambito delle misure urgenti per lo sgravio delle finanze federali 1997. Nel corrente anno 2003 questo contributo viene pertanto versato per la prima e unica volta, dato che con il programma di sgravio 2003 potrà essere definitivamente soppresso al più presto a partire dal 2004. Come spiegato nel numero 2.1.6.2, il fabbisogno di finanziamento anticipato per l'AVS dovuto all'introduzione dell'anticipazione della rendita si è rilevato molto meno elevato di quanto previsto. I motivi che inducono a sopprimere definitivamente questo contributo giustifica anche il rimborso del contributo unico «flexa» versata dalla Confederazione nel 2003. Per smorzare le ripercussioni di questa compensazione sulle finanze della Confederazione e sul conto finanziario dell'AVS, la compensazione avviene in due tranches di uguale importo nel 2005 e nel 2006.

Disposizioni finali della modifica del 19 marzo 1999 capoverso 2

L'articolo 103 stabilisce il contributo della Confederazione e dei Cantoni per il finanziamento dell'AVS. Questo ammonta complessivamente al 20 per cento delle uscite dell'assicurazione, di cui il 17 per cento a carico della Confederazione e il 3 per cento dei Cantoni. Con la legge federale del 19 marzo 1999 sul programma di stabilizzazione 1998, l'aliquota della Confederazione è scesa al 16,36 per cento e quella dei Cantoni è stata aumentata al 3,64 per cento. Il capoverso 2 delle disposizioni finali della modificazione del 19 marzo 1999 prevede che questa misura sia

applicata al più tardi a partire dal 1° gennaio 2005. La nuova perequazione finanziaria e dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC), contrariamente a quanto previsto in passato, potrà entrare in vigore al più presto il 1° gennaio 2007. Pertanto, l'attuale ripartizione degli oneri rimarrà valida sino alla messa in vigore della NPC. Il capoverso 2 delle disposizioni finali della modificazione del 19 marzo 1999 deve essere quindi abrogato.

Disposizioni finali della modifica del ...

Il capoverso 1 enuncia il principio secondo cui per il prossimo adeguamento delle rendite AVS/AI non si baserà sull'indice misto bensì soltanto sull'indice dei prezzi al consumo. Affinché questo provvedimento abbia un effetto durevole, occorre però garantire che al momento dei successivi adeguamenti delle rendite l'indice dei salari non preso in considerazione secondo il capoverso 1 non venga successivamente compensato. Questo obiettivo è ottenuto correggendo l'indice dei salari per gli ulteriori adeguamenti dell'indice delle rendite durante il periodo definito (cpv. 2). L'evoluzione dell'indice dei salari deve essere diminuita della differenza (in punti percentuali) tra l'evoluzione dei prezzi al consumo e l'evoluzione dei salari.

2.3.1.12 Per la legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (LAI)

Art. 78 cpv. 3 (nuovo)

Il contributo della Confederazione alle uscite annuali dell'AI ammonta al 37,5 per cento. L'ammontare di questo contributo può essere mantenuto soltanto se le quote della Confederazione sulle entrate dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AI non vengono soppresse (cfr. disegno del Consiglio federale ad art. 130 cpv. 6 Cost., FF 2000 1816). In caso contrario l'aliquota del contributo della Confederazione deve essere ridotta conformemente al nuovo capoverso 3 in proporzione alle minori entrate che essa incasserà attraverso l'imposta sul valore aggiunto.

Le uscite dell'AI e di conseguenza il contributo della Confederazione in percentuale delle uscite aumentano maggiormente rispetto al trend di crescita dell'economia svizzera e delle entrate della Confederazione. Nel caso in cui le quote della Confederazione del 15 per cento sulle entrate a favore dell'AI fossero stralciate dalle Camere federali, a causa di questa tendenza opposta e delle lacune finanziarie che ne risultano, il contributo della Confederazione ai sensi dell'articolo 78 capoverso 1 lettera a dovrà essere ridotto in modo tale da essere sopportabile per le finanze federali. Nel capoverso 3 è stata pertanto introdotta la facoltà per il Consiglio federale di fissare ogni volta all'inizio dell'anno l'aliquota del contributo della Confederazione per l'anno in corso sulla base delle previsioni contenute nel preventivo. In questo caso la riduzione dell'aliquota del contributo dal 37,5 per cento di x,xx punti percentuali è proporzionale alle quote sulle entrate dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AI che la Confederazione non percepirà rispetto alle uscite complessive dell'AI. Si tratta pertanto di un mero calcolo finanziario senza alcun margine di manovra, il cui scopo è di compensare in modo corrispondente l'eventuale onere maggiore delle finanze federali. Il contributo della Confederazione alle uscite effettive dell'AI per

l'anno in questione è determinato in funzione di quest'aliquota ridotta di partecipazione.

Con le disposizioni contenute nel numero II (cpv. 3) concernente l'entrata in vigore della legge sul programma di sgravio 2003, il Consiglio federale sancisce a livello di legge che la riduzione del contributo entrerà in vigore soltanto se le quote della Confederazione sugli aumenti dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AI dovessero essere stralciate dalle Camere federali. Se le quote sono per contro mantenute, non si procederà a nessuna riduzione dei contributi della Confederazione a favore dell'AI.

2.3.1.13 Per la legge federale del 19 giugno 1992 sull'assicurazione militare (LAM)

Art. 2

Il capoverso 1 stabilisce il nuovo obbligo di versare premi per le persone assicurate a titolo professionale. Questo comprende la compensazione delle prestazioni in luogo dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie secondo gli articoli 25–31 della legge federale del 18 marzo 1994³² sull'assicurazione malattie e dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni per gli infortuni non professionali secondo gli articoli 10–33 della legge federale del 20 marzo 1981³³ sull'assicurazione contro gli infortuni.

I capoversi 2 e 3 corrispondono dal profilo del contenuto al vigente capoverso 1. Essi disciplinano l'assicurazione facoltativa degli assicurati a titolo professionale dopo il pensionamento.

Il capoverso 4 corrisponde in gran parte al vigente capoverso 4. La competenza del Consiglio federale riguarda ora anche l'obbligo di versare premi introdotto nel capoverso 1 per gli assicurati a titolo professionale.

La presente modifica entrerà in vigore solo a partire dal 1° gennaio 2006.

2.3.1.14 Per la legge federale del 21 marzo 2003 sulla promozione dell'alloggio, LPrA

Art. 12

Per migliorare l'offerta di abitazioni a pigioni moderate, la LPrA prevede di accordare mutui ai proprietari di abitazioni in locazione. Questi servono quali aiuti al finanziamento, mentre le pigioni possono essere ridotte per i gruppi di inquilini aventi diritto, dato che la Confederazione rinuncia agli interessi sui mutui. Questo provvedimento viene descritto con maggior precisione nell'articolo 12. Nell'ambito del programma di sgravio, si rinuncia provvisoriamente al versamento di questi mutui

³² RS 832.10

³³ RS 832.20

diretti della Confederazione. Pertanto è proposta la sospensione del presente articolo fino alla fine del 2008.

Art. 24

Analogamente all'articolo 12 per la costruzione di alloggi locativi, l'articolo 24 stabilisce la competenza della Confederazione per il versamento di mutui per abitazioni in proprietà per uso proprio. La Confederazione può quindi accordare mutui per la costruzione, l'acquisto o il rinnovo di alloggi in proprietà. La diminuzione dei costi abitativi avviene attraverso la riduzione degli interessi. Nell'ambito del programma di sgravio si rinuncia provvisoriamente a questa forma di promozione dell'abitazione in proprietà a prezzi moderati. Pertanto è proposta la sospensione dell'articolo 24 fino alla fine del 2008.

2.3.1.15 Per la legge federale del 1° ottobre 1991 sulle foreste (LFo)

Art. 37

Il caso di sussidio «Prevenzione e riparazione di danni alle foreste» viene limitata alle foreste con funzione protettiva.

Art. 38 cpv. 2 lett. a, b, d, d^{bis}

Lettera a: la Confederazione versava finora aiuti finanziari per l'elaborazione delle basi per la pianificazione forestale. Ora il sostegno finanziario viene limitato alla pianificazione interaziendale, mentre la pianificazione a livello di singola impresa non riceve più alcun sussidio da parte della Confederazione.

Lettera b: le misure selvicolturali temporanee (cura della foresta, utilizzazione e trasporto di legname) erano sostenute dalla Confederazione, se il costo complessivo non poteva essere coperto o se queste misure erano particolarmente dispendiose per motivi di protezione della natura. Ora il caso di sussidio della cura della foresta viene limitato alla cura di giovani popolamenti. Inoltre, per il sostegno di misure dispendiose è ora decisivo il criterio di «protezione della diversità biologica» e non più quello di «protezione della natura».

Lettere d e d^{bis}: finora la costruzione di nuovi impianti nell'ambito di strutture di raccordo forestali era sussidiata se esse erano necessarie per la gestione della foresta. Ora gli aiuti finanziari sono versati soltanto per strutture in foreste con una particolare funzione protettiva. Nelle foreste senza una funzione protettiva particolare vengono ora sussidiati l'acquisizione di strutture di raccordo mobili nonché l'adeguamento delle strutture ai moderni metodi di raccolta del legname e il ripristino di questo tipo di strutture.

2.3.1.16 Per la legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (LRD)

Art. 22

La revisione dell'articolo 22 LRD introduce la copertura dei costi complessivi, insorti per l'autorità di controllo per la sua attività di sorveglianza, secondo il principio di causalità. Invece oggi possono essere conteggiati unicamente i costi imputabili individualmente, che rappresentano solo circa un quinto dei costi complessivi.

Nel caso di un intermediario finanziario, la tassa di sorveglianza è calcolata in funzione del reddito lordo e delle dimensioni dell'azienda e, nel caso degli organismi di autodisciplina (OAD), in funzione del loro reddito lordo e del numero di affiliati.

L'articolo 22 riveduto descrive in forma di legge formale la cerchia di coloro che sottostanno alla tassa, l'oggetto della tassa e i criteri per il calcolo della stessa. Questo corrisponde alle attuali esigenze costituzionali in materia di riscossione delle tasse (art. 164 cpv. 1 lett. d Cost.).

2.3.2 Legge federale sulle misure urgenti del programma di sgravio 2003

La soppressione del contributo «flexa» versato dalla Confederazione all'AVS e le misure nel settore dell'asilo e dei rifugiati devono essere dichiarate urgenti conformemente all'articolo 165 capoverso 1 della Costituzione federale in considerazione della situazione sfavorevole. In tal modo i risparmi potranno essere presi in considerazione già nel preventivo 2004. Nel contempo anche le aliquote dei contributi per i provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico e per la protezione fonica lungo le strade devono essere abrogati o ridotti urgentemente dato che diversamente bisognerebbe attendersi numerose istanze presentate prima della scadenza della regolamentazione in vigore, ciò che pregiudicherebbe l'obiettivo di sgravio.

Dal profilo del contenuto, le misure nei numeri 1–4 corrispondono alle stesse misure proposte nei numeri 1, 2, 10 e 11 del disegno di legge federale sul programma di sgravio 2003. Pertanto possiamo rinunciare a commentare di seguito i singoli atti normativi.

Normalmente, una legge dichiarata urgente entra immediatamente in vigore, mentre in casi motivati l'entrata in vigore può essere differita di alcuni giorni o di qualche settimana. L'introduzione delle due misure direttamente dopo la loro adozione da parte delle Camere federali a metà dicembre sarebbe poco proficua e, dal profilo amministrativo, molto dispendiosa. Pertanto, esse entreranno in vigore soltanto all'inizio del mese successivo, che corrisponde anche all'inizio dell'anno.

La legge è valida fino a un anno dalla sua entrata in vigore. In seguito, le modifiche saranno sostituite dalle disposizioni dello stesso tenore dei numeri 1, 2, 10 e 11 della legge federale sul programma di sgravio 2003.

La legge federale sottoposta è conforme alla Costituzione federale e sottostà pertanto all'articolo 165 capoverso 2 Cost. Se per una legge federale dichiarata urgente è chiesta la votazione popolare, secondo questa disposizione essa decade un anno do-

po la sua adozione da parte dell'Assemblea federale se nel frattempo non è stata accettata dal Popolo. Dato che però nel presente caso la durata di validità della legge federale sin dall'inizio è limitata a meno di un anno, non dev'essere provvista di una clausola di referendum (cfr. Thomas Sägger, *Die Bundesbehörden*, Berna 2000, ad art. 165 Cost., marg. 496).

2.3.3 Legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC)

In origine era previsto di abbattere interamente il disavanzo strutturale entro la data in cui sarebbe stato introdotto il freno all'indebitamento. I risultati del consuntivo 2002, contraddistinti da un considerevole crollo delle entrate, hanno però dimostrato che alla fine del 2002 il disavanzo strutturale non era ancora stato eliminato.

Per non gravare la congiuntura di un'eccessiva correzione politico-finanziaria, il Consiglio federale propone, al momento dell'entrata in vigore del freno all'indebitamento, di eliminare gradualmente il disavanzo strutturale esistente entro un termine di quattro anni. A tale scopo, la legge sulle finanze della Confederazione è completata da una disposizione transitoria (art. 40*b*) degli articoli 24*a* e 24*c*, che consente di aumentare l'importo massimo delle spese totali conformemente all'articolo 126 capoverso 2 Cost. La nuova disposizione transitoria disciplinerà in modo vincolante il calendario per la riduzione del disavanzo. Alla luce dell'attuale situazione congiunturale è previsto di ammettere il disavanzo strutturale effettivo esistente nel 2003. Solo nel quadro del consuntivo 2003 sarà possibile conoscerne l'entità definitiva. Pertanto la LFC non fissa alcun importo, ma disciplina unicamente che il disavanzo strutturale non vada a carico del conto di compensazione. In tal modo si dovrebbe evitare che, in caso di una stima troppo elevata del disavanzo strutturale, risultino accrediti al conto di compensazione.

Nel 2004 l'importo massimo delle uscite ammesse sarà aumentato di 3 miliardi, ciò che corrisponde all'entità del disavanzo strutturale rimanente dopo le misure di risanamento. Negli anni 2005–2007 l'aumento dell'importo massimo verrà costantemente ridotto di un miliardo. Pertanto risultano i seguenti aumenti dell'importo massimo delle uscite: 2003 aumento pari all'entità del disavanzo strutturale effettivo; 2004: 3 miliardi; 2005: 2 miliardi; 2006: 1 miliardo. Nel 2007 l'intero disavanzo strutturale dovrà pertanto essere eliminato.

Affinché l'effetto anticiclico perseguito da questa disposizione transitoria trovi applicazione già nel 2004, la modifica di legge dev'essere dichiarata urgente conformemente all'articolo 165 capoverso 1 Cost. Inoltre, dev'essere sottoposta al referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera b Cost.

3 **Conseguenze**

3.1 **Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

3.1.1 **Per la Confederazione**

3.1.1.1 **Conseguenze finanziarie**

Il preventivo che il Consiglio federale ha approvato il 30 settembre 2002 nonché il pertinente piano finanziario 2004–2006 hanno costituito il punto di partenza dal profilo politico-finanziario per il progetto del programma di sgravio 2003. Nel mese di marzo del 2003 il Consiglio federale ha deciso che dovevano essere operati sgravi pari a circa 3,5 miliardi di franchi rispetto al piano finanziario e che già nel 2004 essi dovranno esplicare un effetto anticipato e compatibile con la congiuntura. Nel 2005 dovranno essere raggiunti almeno due terzi del volume di sgravi (cfr. n. 1.2.2). Come illustrato nella tabella nell'allegato 5 «programma di sgravio 2003: panoramica delle misure», questo obiettivo è stato a malapena raggiunto. Nella tabella non figurano gli sgravi per l'ultimo anno del periodo di legislatura, anche se le misure, intese come uno sgravio durevole, dovrebbero essenzialmente ripercuotersi sugli anni successivi. Singole misure permetteranno di risparmiare nel 2007 importi nettamente superiori rispetto all'anno precedente, ad esempio nel settore dell'istruzione, ricerca e tecnologia, e importi sensibilmente inferiori in altri settori (ad es. il contributo «flexa» della Confederazione all'AVS) o non produrranno più alcun effetto.

Nell'ottica attuale, le ripercussioni del programma di sgravio sulle finanze federali, sono illustrate alla fine del numero 1.2.2. In questo capitolo si ribadisce che per il 2006 sussiste ancora un fabbisogno di risanamento di poco più di un miliardo, che nel 2007 aumenterà ulteriormente (cfr. tabella nel n. 1.2.4). Al più tardi con il piano finanziario per la legislatura 2005–2007 il Consiglio federale informerà le Camere federali se ed eventualmente quali ulteriori misure di risanamento saranno necessarie.

3.1.1.2 **Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Come esposto nel numero 2.1.10.1, il programma di sgravio 2003 comporta anche una chiara riduzione dei posti di lavoro. Da un lato, essa poggia su singole misure di riduzione e di rinuncia: la riduzione dei posti di lavoro in seno al DDPS viene ad esempio sensibilmente accelerata. In origine si prevedeva di eliminare entro la fine del 2006 circa 1000 posti (dei 2500 posti netti complessivi che dovranno essere soppressi a seguito della riforma di Esercito XXI). Con il programma di sgravio 2003 l'effettivo del personale subisce durante questo lasso di tempo ulteriori tagli di circa 100–200 unità. I tagli presso il settore dell'agricoltura avranno come conseguenza una riduzione di circa 40 posti presso le stazioni di ricerche agrarie. Nel settore delle relazioni pubbliche saranno soppressi circa 10 posti.

Inoltre, il Consiglio federale ha deciso un taglio di posti lineare del 3 per cento (2006) nel settore civile dell'Amministrazione; il taglio del personale in seguito a misure mirate verrà incluso nel taglio lineare, che complessivamente riguarderà circa 600 posti, di cui 200 dovrebbero rimanere nella riserva del Consiglio federale per far fronte a compiti nuovi e prioritari. Questa riduzione di posti dovrebbe indurre i di-

partimenti e gli uffici a sfruttare il potenziale di riduzione di posti risultante dalle singole misure di sgravio, ad accelerare l'orientamento verso nuovi compiti e a rafforzare i meccanismi, peraltro già esistenti, di rinuncia a determinati compiti.

3.1.2 Per i Cantoni

Con il programma di sgravio 2003 dovrebbero essere evitati per quanto possibile i trasferimenti di oneri ai Cantoni (cfr. n. 1.2.3). Questo intento del nostro Collegio si manifesta sotto due aspetti:

- in primo luogo le misure di risparmio si situano prevalentemente in ambiti di pertinenza della Confederazione,
- in secondo luogo le misure nell'ambito del trasferimento Confederazione-Cantoni sono definite in modo da non obbligare i Cantoni a sopperire all'eventuale mancanza di mezzi finanziari della Confederazione. Ai Cantoni è piuttosto essere offerta la possibilità di sgravare anche il loro bilancio.

Nell'ambito delle discussioni a livello politico e a livello tecnico-specialistico tra la Confederazione e i Cantoni (gruppi di accompagnamento dei Cantoni), i rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni si sono accordati sul fatto che le singole misure con ripercussioni dirette sui bilanci cantonali devono poter essere attribuite alle seguenti categorie:

- a. la misura rappresenta uno sgravio finanziario diretto per il bilancio federale, ma anche per quello cantonale,
- b. la misura comporta un onere per i bilanci cantonali,
- c. i Cantoni dispongono della libertà di scelta, ossia la Confederazione non obbliga esplicitamente i Cantoni a compensare il deficit di entrate federali. I Cantoni hanno piuttosto anche la possibilità di sgravare i propri bilanci.

Misure che comportano oneri

Fatte salve alcune eccezioni (riduzione dei contributi straordinari non vincolati alle opere per le strade, traffico viaggiatori regionale, esecuzione delle pene e delle misure, protezione contro l'inquinamento fonico e misure di protezione dell'aria) è stato possibile attenersi al principio secondo cui si dovrebbero evitare trasferimenti di oneri dalla Confederazione ai Cantoni.

Misure che comportano sgravi

Alle misure che comportano oneri sono contrapposti in molti ambiti sgravi diretti dei bilanci cantonali. Per esempio per quanto concerne l'adeguamento delle rendite AVS/AI (adeguamento al rincaro invece che adeguamento secondo l'evoluzione dei prezzi e dei salari nel 2006), le strade principali, la costruzione e la manutenzione di strade nazionali nonché la protezione contro le piene. In tali ambiti la riduzione del programma cofinanziato dalla Confederazione conduce automaticamente al relativo sgravio dei bilanci cantonali. Uno sgravio di tali bilanci risulta anche dalla limitazione dell'aumento dei contributi federali alle prestazioni AI collettive al 4,3 per cento all'anno sino al 2006. Il progetto di nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) prevede di trasferire tale

compito nell'esclusiva responsabilità dei Cantoni. Di conseguenza, dal punto di vista della politica finanziaria essi sono in linea di massima interessati a misure di riduzione dei costi.

Misure che comportano libertà di scelta

Per quanto concerne le restanti misure con ripercussioni dirette sui bilanci cantonali, i Cantoni beneficiano della libertà di scelta. Con libertà di scelta s'intende che i Cantoni sono liberi di decidere se compensare o meno la soppressione di mezzi finanziari da parte della Confederazione. In questa categoria rientrano le misure negli ambiti seguenti: agricoltura e selvicoltura, protezione della natura e del paesaggio, borse di studio, università, scuole universitarie professionali, gioventù e sport, protezione della popolazione, misurazione ufficiale, protezione dei siti edificati, passaggi a livello, gallerie antislavine nonché energia.

La tabella seguente presenta una sintesi delle misure con ripercussioni dirette sui bilanci dei Cantoni. Essa ne indica l'importo nonché la classificazione nelle categorie onere, sgravio o libertà di scelta. Gli oneri sono computati positivamente nel bilancio globale e gli sgravi negativamente; lo zero sta a indicare la libertà di scelta. In quest'ultimo caso il valore zero è motivato dal fatto che per tali misure i Cantoni, a seconda della loro scelta, possono liberamente optare per un onere del loro bilancio oppure per uno sgravio. Vi è un onere del bilancio nel caso in cui essi decidano di sopperire in parte o integralmente alla soppressione o la diminuzione dei mezzi finanziari della Confederazione; vi è invece sgravio nel caso in cui i Cantoni decidano di non sopperirvi e di risparmiare anche la loro quota.

Questa rappresentazione è presentato unicamente da un punto di vista contabile. Essa fornisce tuttavia una prima indicazione, ossia che i bilanci dei Cantoni non sono quasi toccati dal programma di sgravio per quanto concerne il saldo. I maggiori oneri di circa 71 milioni sono controbilanciati da sgravi per 78 milioni; il saldo risulta quindi leggermente positivo per i Cantoni.

Tale risultato vantaggioso dal punto di vista delle ripercussioni dirette del programma di sgravio sui bilanci cantonali è dovuto soprattutto al fatto che i Cantoni hanno libera scelta per la maggior parte dei tagli nell'ambito del trasferimento Confederazione-Cantoni. La realizzazione di tale risultato dipenderà dal comportamento dei Cantoni, in particolare nell'ambito delle istituzioni collettive AI (case per anziani, laboratori, scuole speciali), della formazione terziaria (università cantonali e scuole universitarie professionali), dell'agricoltura e selvicoltura nonché dell'energia.

Panoramica delle misure con ripercussioni dirette sui bilanci cantionali
(importi in mio.)

Misura	Importo	Onere (+)	Sgravio (-)	Libertà di scelta (0)	Saldo
2.1.1.2 Esecuzione delle pene e delle misure	5	X			+5
2.1.1.3 Misurazione ufficiale	4			X	
2.1.3.2 Protezione della popolazione	8			X	
2.1.4.1 Formazione professionale	n.q.*	X			
2.1.4.1 Scuole universitarie professionali	n.q.			X	
2.1.4.1 Borse di studio	n.q.			X	
2.1.4.1 Università	n.q.			X	
2.1.4.2 Promozione tecnologie nelle scuole	14			X	
2.1.5.2 Gioventù e sport	5,2			X	
2.1.6.1 AVS/AI/PC	23		X		-23
2.1.6.5 Prestazioni collettive AI	28		X		-28
2.1.7.1 Costruzione strade nazionali	20		X		-20
2.1.7.2 Manutenzione strade nazionali	2		X		-2
2.1.7.3 Strade principali	18			X	
2.1.7.4 Gallerie paravalanghe	5			X	
2.1.7.4 Protezione contro l'inquinamento fonico	4	X			+4
2.1.7.4 Misure di protezione dell'aria	12	X			+12
2.1.7.4 Passaggi a livello	10			X	
2.1.7.4 Protezione dei siti edificati	2			X	
2.1.7.5 Contributi straordinari non vincolati alle opere	40	X			+40
2.1.7.5 Traffico viaggiatori regionale	10	X			+10
2.1.8.2 Protezione della natura e del paesaggio	3			X	
2.1.8.2 Protezione contro le piene	5		X		-5
2.1.9.1 Paesaggio	40			X	
2.1.9.2 Foresta	50			X	
2.1.9.3 Energia	7			X	
Totale					-7

* n.q.: non ancora quantificato

Ripercussioni indirette

La valutazione delle possibili ripercussioni delle singole misure sui bilanci cantonali risulta considerevolmente più difficile del calcolo delle ripercussioni dirette, soprattutto per quanto riguarda l'ambito sociale, ossia l'abbandono una tantum dell'indice misto per le rendite AVS e AI, il freno all'aumento delle uscite delle prestazioni collettive AI e l'ambito dell'asilo e dei rifugiati.

L'abbandono una tantum dell'indice misto potrebbe comportare per i Cantoni e i Comuni maggiori oneri fino a 80 milioni. Questa cifra è valida nell'ipotesi in cui i Cantoni, fra l'altro anche per motivi politici, dovranno farsi carico almeno in parte delle prestazioni assicurative mancanti. Questo significherebbe che circa un quarto dei 370 milioni risparmiati sulle prestazioni assicurative sarebbe controbilanciato dai Cantoni e dai Comuni sotto forma di maggiori prestazioni complementari, riduzioni di premi, contributi per la copertura dei disavanzi delle case di cura e per prestazioni di assistenza sociale.

La limitazione della crescita delle uscite per le prestazioni collettive dell'AI potrebbe comportare per i Cantoni maggiori oneri fino a 25 milioni. Questa cifra è valida nell'ipotesi in cui i Cantoni non riescono o riescono soltanto in misura insufficiente a frenare l'aumento dei costi delle istituzioni o a ottenere una maggiore partecipazione ai costi delle altre parti interessate. Dato che con la NPC il settore delle prestazioni collettive dell'AI sarà presumibilmente posto interamente sotto la responsabilità dei Cantoni, una riduzione della dinamica delle uscite è anche nell'interesse degli stessi Cantoni.

Nel settore dell'asilo e dei rifugiati, il monitoraggio comune di Confederazione e Cantoni, da istituire dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, dovrebbe permettere di riconoscere tempestivamente i problemi e di avviare gli adeguamenti necessari dal profilo giuridico o finanziari. In questo caso non vanno dimenticate le ripercussioni sugli organi di polizia e di giustizia cantonali.

Istituzione, ricerca e tecnologia

Come già illustrato più sopra (n. 2.1.4 Istruzione, ricerca e tecnologia), la concreta attuazione dei tagli nel settore dell'istruzione, ricerca e tecnologia è oggetto di trattative tra il DFI e il DFE da un lato e la CDPE dall'altro. La CDPE reputa che non si possano operare tagli ai contributi di base e propone invece di rinunciare ai progetti speciali. La CDPE giudica estremamente problematici i progetti per i quali sono previsti unicamente sussidi volti a dare un aiuto iniziale. Per il Consiglio federale è importante che tali questioni siano esaminate accuratamente nel quadro dei lavori attorno al progetto «Masterplan» in cui sono coinvolti anche i Cantoni.

Conseguenze per i singoli Cantoni

Per i seguenti motivi si rinuncia a rappresentare una tabella che mostri sottoforma di bilancio globale le conseguenze delle singole misure del programma di sgravio 2003 sui singoli Cantoni:

- il saldo dei diversi oneri e degli sgravi è in pratica nullo,
- si tratta per lo più di piccoli importi,
- nel settore con il maggior peso finanziario, quello dell'istruzione, ricerca e tecnologia, l'attuazione deve ancora essere negoziata con i Cantoni,

- mentre singoli misure (ad es. riduzione dei contributi straordinari a favore delle strade non vincolati alle opere, foreste, agricoltura, gallerie paravalanghe, protezione contro le piene) toccano soprattutto i Cantoni finanziariamente deboli e i Cantoni di montagna, i Cantoni promotori finanziariamente più forti sono fortemente toccati in particolare dalla misure di sgravio prese nel settore dell'istruzione, ricerca e tecnologia. Nel complesso non si impongono misure di correzione a favore di un gruppo specifico di Cantoni.

Diminuzione del gettito fiscale cantonale

Infine, nel tracciare un bilancio globale, occorre prendere in considerazione la diminuzione del gettito fiscale cantonale. Rispetto al piano finanziario del settembre dell'anno scorso, i Cantoni per il 2006 vedono ridotte le quote loro spettanti provenienti dall'imposta federale diretta e dall'imposta preventiva di circa 1,1 miliardi di franchi. Tali minori entrate non sono controllabili politicamente. La riforma fiscale sull'imposizione della famiglia penalizza i Cantoni in ragione di altri 400 milioni. Il cambiamento di sistema deciso dalle Camere federali nell'ambito della proprietà di abitazioni provocherà dal 2009 ulteriori minori entrate segnatamente di circa 150 milioni nell'ambito delle quote cantonali dell'imposta federale diretta e di 1,1 a 1,3 miliardi nell'ambito delle imposte cantonali e comunali.

Conclusioni

Anche la situazione delle finanze cantonali e comunali è tesa. Essa sarà ulteriormente aggravata dal pacchetto fiscale approvato dalle Camere federali e dal presente programma di sgravio 2003. Dal canto loro Cantoni e Comuni non potranno evitare di approntare programmi di risparmi che riguarderanno in parte la stessa cerchia di persone toccata dalla Confederazione con il programma di sgravio 2003. A causa delle misure di sgravio 2003 approntate dalla Confederazione, il grado di accettazione di ulteriori misure di risparmio a livello cantonale e comunale sarà sempre minore.

Anche se le conseguenze finanziarie dirette del programma di sgravio 2003 sono neutrali per le finanze dei Cantoni, non vanno sottovalutate le ripercussioni indirette di tali misure.

3.2 Ripercussioni sulla NPC

Quasi un terzo dei provvedimenti previsti dal programma di sgravio nei singoli campi d'applicazione riguardano settori che sono anche oggetto della nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). In questo ambito, la compatibilità tra i due progetti può essere considerata complessivamente buona, anche se le correlazioni tra il programma di sgravio e la NPC per quanto riguarda i singoli provvedimenti si presentano in modo molto differenziato.

Diversi provvedimenti del programma di sgravio comporteranno uno sgravio anche per i Cantoni, come in particolare nel settore della costruzione e manutenzione delle strade nazionali e principali. Per quanto riguarda le prestazioni collettive dell'AI – dove la NPC prevede una cantonalizzazione, accanto a standard minimi fissati dalla Confederazione –, l'esecuzione delle pene e delle misure nonché il settore forestale,

gli sgravi che il suddetto programma prevede per i Cantoni dovrebbero essere parzialmente compensati con determinati oneri supplementari.

Altri provvedimenti del programma di sgravio vanno nella stessa direzione della NPC e costituiscono pertanto un'anticipazione parziale o totale della NPC. A titolo di esempio citiamo nuovamente le prestazioni collettive dell'AI, ma anche il ritiro della Confederazione dalla partecipazione finanziaria per il risanamento dei passaggi a livello e dall'allestimento di gallerie paravalanghe al di fuori della rete delle strade nazionali e principali.

Sul piano dei contributi per le strade non vincolati alle opere, dove secondo il programma di sgravio il contributo straordinario della Confederazione dovrebbe essere ridotto di 40 milioni, la situazione è più complessa. In questo caso si tratta di un provvedimento volto a compensare l'aumento dei mezzi versati sotto forma di indennità per il traffico regionale (finanziamento dei costi che risultano da investimenti nell'infrastruttura e nel materiale rotabile), che altrimenti dovrebbero essere messi a disposizione unicamente dai Cantoni. I Cantoni criticano il fatto che questo finanziamento avvenga a carico dei mezzi finanziari a destinazione non vincolata, sebbene in futuro, secondo la NPC, i Cantoni debbano ricevere più mezzi a destinazione vincolata. Ciononostante, la quota minima del 12 per cento dei proventi dell'imposta sugli oli minerali a favore dei Cantoni prevista nella NPC per contributi generali per le strade non dovrebbe essere compromessa da questi provvedimenti. Sia la nuova regolamentazione (che dovrà essere disciplinata in una legge speciale) dei contributi generali per le strade, sia quella del traffico regionale non fanno peraltro parte del pacchetto NPC attualmente discusso in seno alle Camere federali, che ha invece per oggetto le modifiche costituzionali legate alla NPC.

Il programma di sgravio presenta una differenza rispetto alla NPC per quanto riguarda i provvedimenti per la protezione dell'aria lungo le strade che non sono nazionali e principali nonché per la protezione degli insediamenti. In quest'ambito la NPC prevede – contrariamente al programma di sgravio – che anche in futuro la Confederazione partecipi al finanziamento mediante i proventi dall'imposta sugli oli minerali sotto forma di contributi globali versati ai Cantoni senza influenza da parte della Confederazione sui singoli progetti. Anche in questo caso va precisato che la protezione dell'aria – come peraltro la protezione degli insediamenti – saranno oggetto soltanto del secondo pacchetto NPC unitamente alle necessarie modifiche di legge. Il programma di sgravio non riguarda pertanto i dibattiti parlamentari del primo pacchetto NPC.

Secondo la NPC, per la protezione degli insediamenti, meno importante dal profilo finanziario, sarà applicata la dissociazione parziale: in questo ambito la Confederazione dovrà poter garantire anche in altro modo il finanziamento delle opere di importanza nazionale, che in futuro sarà di sua incombenza.

In complesso si può affermare che il programma di sgravio non è in contraddizione con il primo pacchetto NPC attualmente discusso in Parlamento.

4

Programma di legislatura

La stabilità di un bilancio della Confederazione equilibrato, di un prelievo fiscale moderato e di una politica fiscale e finanziaria equilibrata ed equa costituisce uno degli obiettivi del programma di legislatura 1999–2003. Il freno all'indebitamento introdotto il 1° gennaio 2003 con la limitazione del disavanzo e dell'indebitamento in sede costituzionale, nonché la realizzazione di sostanziali risparmi nell'ambito del programma di sgravio 2003 contribuiranno a conseguire questo obiettivo.

5

Fondamenti giuridici

5.1

Costituzionalità e legalità

Le leggi e i decreti federali da modificare sono stati all'epoca emanati in procedura ordinaria, sulla base della Costituzione. Il fondamento giuridico costituzionale è indicato nell'ingresso dei singoli atti ora da modificare. Le modifiche proposte con il presente messaggio si mantengono nel quadro di queste norme costituzionali. Inoltre, il mandato di risparmio al Consiglio federale può basarsi sulle competenze costituzionali della Confederazione nei settori di compiti interessati.

I progetti sono dunque conformi alla Costituzione e alla legge.

5.2

Forma dell'atto

Progetto A

Per l'attuazione giuridica del programma di sgravio 2003 deve essere modificato un elevato numero di leggi federali vigenti, sulle quali, all'epoca, poteva essere chiesto un referendum ai sensi dell'articolo 141 della Costituzione federale. Come enunciato nel numero 1.2.3, tutti gli elementi del programma di sgravio dovrebbero essere riuniti sotto un solo titolo e assumere la forma di una legge federale che sottostà al referendum facoltativo. Questa procedura è giustificata dal fatto che i diversi provvedimenti hanno un obiettivo comune: lo sgravio.

Progetto B

Lo stralcio del contributo «flexa» della Confederazione all'AVS nonché le misure nel settore dell'asilo e dei rifugiati devono essere anticipati e, ai sensi dell'articolo 165 capoverso 1 Cost., dichiarati urgenti. La legge rimarrà in vigore per un anno al massimo e pertanto non sottostà a referendum (art. 165 cpv. 2 Cost.).

Progetto C

La modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione deve essere dichiarata urgente ai sensi dell'articolo 165 capoverso 1 della Costituzione federale. Dato che la nuova disposizione rimane in vigore fino alla fine del 2007 e quindi supera di un anno il suo periodo di validità, la modifica deve essere sottoposta al referendum facoltativo, ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera b Cost.

Progetti D ed E

Nel caso del decreto federale concernente la Convenzione sulle prestazioni fra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2003–2006 nonché del decreto federale concernente il limite di spesa per l'infrastruttura della società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2003–2006, si tratta di decreti federali semplici, non sottostanti a referendum (art. 163 cpv. 2 Cost.).

«Giusta» stima del fattore congiunturale

La considerazione dell'impatto della politica finanziaria sull'evoluzione congiunturale è un'esigenza da lungo tempo sentita e indiscussa. La si ritrova nell'articolo congiunturale della Costituzione federale (art. 100 Cost.), nelle disposizioni relative al freno all'indebitamento (art. 126 cpv. 2 Cost.), come anche nelle direttive delle finanze federali emanate dal Consiglio federale.

Il concetto del freno all'indebitamento persegue una duplice finalità:

- *equilibrio di bilancio*: impedire a medio termine un'ulteriore crescita dell'indebitamento dettata da disavanzi del conto finanziario, ossia garantire l'equilibrio delle finanze federali secondo il conto finanziario nell'arco di un ciclo economico,
- *compatibilità congiunturale*: assicurare un'opportuna considerazione della congiuntura nell'ambito della politica finanziaria.

Per realizzare l'obiettivo della compatibilità congiunturale, nel calcolo delle spese massime consentite (= tetto di spesa) si tiene conto, oltre che dell'entità delle entrate stimate, anche di un fattore congiunturale. Quest'ultimo è dato dal rapporto tra il prodotto interno lordo reale tendenziale di lungo periodo (PIL tendenziale) e il prodotto interno lordo (PIL) reale effettivo. Per il PIL reale effettivo passato, vengono utilizzati i dati calcolati dall'UST e dal Seco, mentre per lo stato attuale e il futuro ci si avvale di pronostici. Il PIL reale tendenziale non è osservabile, ma deve essere stimato. L'economia ha sviluppato diversi metodi per stimarlo, ciascuno dei quali è caratterizzato da vantaggi e svantaggi. Nel messaggio sul freno all'indebitamento l'accento è stato posto su un processo di normalizzazione sviluppato da Hodrick e Prescott (filtro HP) che è stato utilizzato anche all'atto della prima applicazione del freno all'indebitamento nel preventivo 2003.

Dal punto di vista della politica finanziaria, i vantaggi della procedura HP sono soprattutto due. Da un lato, il filtro HP consente di determinare la situazione congiunturale (fattore K) in modo che le finanze federali risultino di fatto in equilibrio sull'arco di un ciclo economico. Dall'altro, la procedura è trasparente e può essere facilmente seguita per mezzo di un software statistico standard. Lo svantaggio del filtro HP risiede nel fatto che le serie storiche normalizzate (relative in questo caso al PIL tendenziale) reagiscono in modo sensibile a variazioni dei valori effettivi del PIL nell'attuale punto finale della statistica, rispettivamente dei pronostici relativi al PIL. Le variazioni del PIL effettivo si traducono così in parte in una variazione del PIL tendenziale. Di conseguenza, in seguito a una revisione dei pronostici relativi al PIL il fattore K si modifica in misura meno marcata che se il PIL tendenziale non venisse influenzato da tali variazioni. Nel concreto, questa instabilità del punto finale, o problematica dell'«end-point», ha fatto sì che le revisioni dei valori del PIL si esplicassero dallo scorso autunno per due terzi in un peggioramento del PIL tendenziale e solo per un terzo circa nel fattore K, sottoforma di un peggioramento congiunturale.

Nell'ambito della procedura sinora seguita si è cercato di attenuare l'instabilità del punto finale tenendo conto, ai fini del calcolo del fattore K nell'anno di preventivo,

anche dei pronostici del PIL per gli anni contemplati dal piano finanziario. Si tratta di una procedura abituale, utilizzata anche dall'UE³⁴. Così facendo, peraltro, il calcolo del PIL tendenziale viene a dipendere sensibilmente dalle ipotesi relative alla crescita del PIL per gli anni coperti dalla pianificazione finanziaria. In mancanza di pronostici congiunturali a medio termine, si ipotizza tradizionalmente un tasso di crescita pari a quello di crescita potenziale. Di conseguenza, il divario tra numeratore e denominatore del fattore K (= PIL tendenziale/PIL) diminuisce. Gli scostamenti del fattore K dal suo valore medio di 1 si riducono di conseguenza.

Su questo sfondo è stata verificata la sensibilità del fattore K. A questo scopo sono stati adottati due diversi approcci:

- da un lato, nell'ambito della filosofia del filtro HP sono state cercate delle possibilità per incrementare la reattività alla congiuntura del fattore K,
- dall'altro, sono state analizzate procedure alternative per il calcolo del PIL tendenziale e, con esso, del fattore K.

Le indagini relative al primo punto hanno portato all'individuazione di una *procedura che modifica leggermente il filtro HP* aumentando così la sensibilità alla congiuntura del fattore K. La procedura modificata consiste

- in primo luogo nel non considerare più i valori ipotetici relativi alla crescita economica negli anni coperti dalla pianificazione finanziaria nel calcolo della crescita tendenziale per l'anno di preventivo,
- in secondo luogo, nel ponderare in misura meno marcata i valori attuali nonché,
- in terzo luogo, nell'utilizzare, al posto dei valori di livello, i valori logaritmizzati per il PIL e il PIL tendenziale.

Un confronto tra fattori K calcolati in base al filtro HP sinora utilizzato e a quello modificato evidenzia che i cambiamenti apportati vanno nella direzione desiderata: la sensibilità alla congiuntura del fattore K aumenta. Il fattore K calcolato con il filtro HP modificato reagisce in misura più marcata alle variazioni del PIL rispetto alla procedura sinora utilizzata, poiché il PIL tendenziale subisce variazioni meno intense. Una riduzione di un punto percentuale della crescita del PIL porta a un incremento dello 0,8 per cento del fattore K, mentre con il metodo di calcolo sinora effettuato esso provocava un aumento pari appena allo 0,4 per cento.

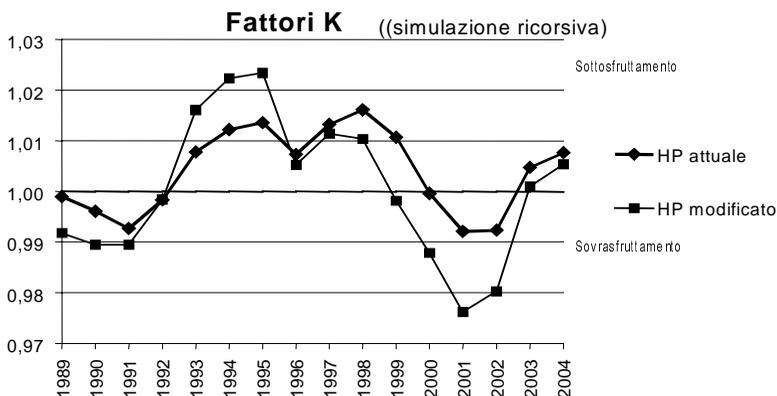
Ipotesi	Fattore K 2004			
	Filtro HP attuale	Variazione in %	Filtro HP modificato	Variazione in %
PIL reale 2004				
Crescita in %				
1,6	1,008	0,0	1,005	0,0
1,1	1,010	0,2	1,009	0,4
0,6	1,012	0,4	1,014	0,8

Secondo il filtro HP modificato (1,005), nel 2004 il fattore K si attesta marginalmente al di sotto di quello calcolato con il metodo sinora utilizzato (1,008). Ciò è

³⁴ European Commission, «Technical Note: The Commissions Services Method for the Cyclical Adjustment of Government Budget Balances». European Economy No. 60, 1995.

spiegato dalle ipotesi relative all'evoluzione economica e dalla modifica apportata al filtro HP. Lo scenario macroeconomico sottostante alle direttive relative al preventivo 2003 e al piano finanziario della legislatura 2005–2007 prevede una marcata accelerazione della crescita economica nel prossimo anno (+1.6%) e un tasso di crescita del PIL nell'ordine di grandezza della crescita potenziale (+1.8%) negli anni coperti dal piano finanziario. Nel caso del filtro HP modificato, gli anni coperti dal piano finanziario, con i loro pronostici di crescita relativamente elevati rispetto all'evoluzione storica degli anni Novanta, non vengono considerati. Di conseguenza, il PIL tendenziale risulta inferiore rispetto a quello ottenuto con la procedura sinora adottata. Se per l'anno successivo è prevista una ripresa esitante (1,1% risp. 0,6%), le differenze tra le due procedure si riducono, rispettivamente si invertono. È la conseguenza della maggiore sensibilità alla congiuntura del fattore K determinato in base al filtro HP modificato.

La *simulazione ricorsiva*³⁵ del fattore K effettuata con le due procedure evidenzia che negli anni Novanta il filtro HP modificato avrebbe richiesto di regola avanzi economici superiori, rispettivamente consentito disavanzi più elevati. Con due eccezioni (1991 e 1996), le oscillazioni più marcate sarebbero risultate in linea con l'evoluzione congiunturale. Gli avanzi economici richiesti negli anni 2001 e 2002 dal filtro HP modificato sono riconducibili in primo luogo a un'errata previsione del PIL. Così, ad esempio, nel preventivo 2002 si ipotizzava una crescita del PIL reale dell'1,75 per cento. In realtà, tuttavia, l'economia svizzera ristagnò.



La verifica del fattore K comprendeva anche l'analisi di *metodi alternativi rispetto al filtro HP*. A tale scopo venne conferito un mandato esterno al KOF/Politecnico federale. Il KOF dispone di quattro differenti metodi alternativi per calcolare il fattore K e analizza quali di questi non si basano su un metodo di normalizzazione. I fat-

³⁵ Calcolo dei fattori K in base allo stato delle conoscenze del rispettivo anno. Così, ad esempio, per il calcolo del fattore K del 1996 vengono utilizzati i valori del PIL provvisori calcolati allora dall'UST per il 1992 e il 1993, la prima stima del Seco per l'anno 1994 e i pronostici relativi al PIL dell'AFF per gli anni 1995 e 1996.

tori K calcolati con l'ausilio di questi metodi presentano una dispersione notevole. Per il 2004 essi spaziano da 0,996 a 1,086, rispettivamente da un avanzo pari a 195 milioni necessario dal punto di vista congiunturale a un disavanzo consentito di oltre 4 miliardi.

Le varianti esaminate dal KOF per il calcolo del fattore K presentano notevoli *inconvenienti* che portano a escluderle quale alternativa al filtro HP modificato. Il KOF scrive che in tutti i procedimenti presentati la situazione congiunturale è stata calcolata in modo che il fattore K medio sia a posteriori uguale a 1, ossia che gli effetti dei periodi di alta e bassa congiuntura si compensino sull'arco di un ciclo economico. Ex ante, un'analoga determinazione della situazione normale risulterebbe tuttavia impossibile, poiché non sarebbero note né la durata, né la portata della situazione. Ulteriori svantaggi sono ravvisabili nella scarsa trasparenza di questa metodologia, nella sua complessità e in un maggior numero di variabili da stimare.

Nell'ambito della discussione sul fattore K «giusto» deve essere considerato anche un altro elemento. Nel confronto con il metodo basato sul calcolo del fattore K e la qualità dei pronostici relativi alla congiuntura, sono le stime delle entrate a svolgere il ruolo essenziale e di maggior peso. In passato, nelle fasi di ripresa le entrate venivano tendenzialmente sottostimate, mentre in fasi di recessione si tendeva piuttosto a sovrastimarle. Gli errori nelle stime delle entrate e nei pronostici del PIL vengono imputati al conto di compensazione e tendono a compensarsi reciprocamente nel corso del tempo, purché essi non puntino sistematicamente nella stessa direzione. In ultima analisi, l'interazione dei fattori K con le citate sotto e sopravvalutazioni delle entrate fa sì che la politica finanziaria segua un corso anticiclico. Tale effetto anticiclico è ulteriormente rafforzato dallo scorporo dal conto finanziario della concessione di prestiti della Confederazione all'assicurazione contro la disoccupazione.

Lista dei partecipanti alla procedura di consultazione in forma conferenziale

Comuni e città

Associazione dei Comuni Svizzeri
Unione delle città svizzere

Cantoni

Conferenza dei Governi cantonali

Partiti rappresentati in Consiglio federale

Partito liberale radicale
Partito popolare democratico
Partito socialista
Unione democratica di centro

Altri partiti

Partito cristiano-sociale
Partito ecologista svizzero
Partito liberale
Partito popolare evangelico
Unione democratica federale

Organizzazioni padronali e Associazioni di categoria

Associazione svizzera dei banchieri
economiesuisse
Unione svizzera degli imprenditori
Unione svizzera dei contadini
Unione Svizzera delle arti e mestieri

Organizzazioni dei lavoratori

Associazione dei quadri della Confederazione (ACC)
Società degli impiegati di commercio
SwissPersona
transfair
Travail.Suisse
Unione sindacale svizzera
Verhandlungsgemeinschaft Bundespersonal VGB

Pareri pervenuti per scritto

Partecipanti alla procedura di consultazione in forma conferenziale

Comuni e città

Associazione dei Comuni Svizzeri
Unione delle città svizzere

Cantoni

Conferenza dei Governi cantonali

Partiti rappresentati nell'Assemblea federale

Partito cristiano-sociale
Partito ecologista svizzero
Partito liberale
Partito liberale radicale
Partito popolare democratico
Partito socialista
Unione democratica di centro

Organizzazioni padronali e associazioni di categoria

economiesuisse
Unione Svizzera degli imprenditori
Unione Svizzera dei contadini
Unione Svizzera delle arti e mestieri

Organizzazioni dei lavoratori

Società degli impiegati di commercio
SwissPersona
transfair
Travail.Suisse
Unione sindacale svizzera
Verhandlungsgemeinschaft Bundespersonal VGB

Altre organizzazioni, partiti e associazioni

Organizzazioni internazionali

UNHCR

Cantoni

Zurigo
Lucerna
Uri
Svitto
Zugo
Soletta
Basilea Campagna
Appenzello Esterno
Appenzello Interno

Grigioni
Argovia
Ticino
Neuchâtel
Giura

Comuni e città

Città di Berna
Città di Zurigo

Partiti e associazioni

ACES

Agenzia per le energie rinnovabili e l'efficienza energetica
Agenzia svizzera per l'efficienza energetica
AGILE Aiuto Reciproco Svizzero Andicap
Amnesty International Sezione svizzera
Arbeitsgemeinschaft für den Wald
Arbeitsgemeinschaft für dezentrale Energieversorgung
Arbeitsgemeinschaft für umweltgerechte dezentrale Energieversorgung ohne Atomkraftwerke
Associazione d'Assicurazioni
Associazione degli istituti sociali e di cura svizzeri
Associazione dei capi delle aziende militari
Associazione delle aziende elettriche svizzere
Associazione dei Proprietari Svizzeri di piccoli impianti elettrici
Associazione economica svizzera della tecnica d'informazione, comunicazione e organizzazione
Associazione mantello dei docenti svizzeri
Associazione svizzera dei proprietari fondiari
Associazione Svizzera Imprenditori Forestali
Associazione Svizzera per l'abitazione
Associazione svizzera per la promozione della costruzione e della proprietà
Associazione svizzera per l'energia atomica
AutoPostale Svizzera
Caritas Svizzera
Centro di Informatica FTIA
Cercl' Air Società svizzera dei responsabili della protezione dell'aria
cercle bruit Associazione dei responsabili cantonali per la prevenzione dei rumori
Chambre romande des ingénieurs forestiers indépendants
Comitato pro Scuole svizzere all'estero
Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari
Commissione federale per i rifugiati
Comunità di lavoro Swissaid, Sacrificio Quaresimale, Pane per i Fratelli, Helvetas, Caritas, ACES
Conferenza dei direttori cantonali del traffico
Conferenza dei direttori delle costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente
Conferenza dei direttori forestali cantonali
Croce Rossa Svizzera
Demokratisches Nidwalden

eae agenzia energia apparecchi elettrici
Economia forestale Svizzera
energho
Energia legno Svizzera
Energie in Infrastrukturanlagen
equiterre
Fachverband Elektroapparate für Haushalte und Gewerbe Schweiz
Fachverein Wald
Fédération Genevoise de Coopération
Fédération Romande des Syndicats Patronaux
Federazione svizzera dei ciechi e deboli di vista
Federazione svizzera dei patriziati
Federazione svizzera del traffico stradale
Federazione svizzera del turismo
Federazione svizzera per l'integrazione degli handicappati
Ferrovie federali svizzere FFS
Fondazione «La Svizzera in bici»
Fondazione per la protezione dei consumatori
Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio
Fondazione svizzera della Greina
Fondazione svizzera dell'Energia
Forum Suisse de l'énergie
Gewaltfreie Aktion Kaiseraugst
Gotthard-Komitee
Greenpeace Svizzera
Groupement de propriétaires et gérants de forêts privées
Grüne Freie Liste Kanton Bern
Grüne Stadt und Bezirk Winterthur
Gruppo svizzero per le regioni di montagna
Heimatschutz Svizzera
hotelleriesuisse
Industria svizzera del legno
Infrastruktur Strasse
Interessengemeinschaft der professionellen Energieholzhersteller
InteressenGemeinschaft Energieintensive Branchen
LITRA Servizio d'informazione per i trasporti pubblici
Medici per l'ambiente
Organe consultatif sur les changements climatiques
Organizzazione degli Svizzeri all'estero
Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati
Pro Senectute
Privati e ditte
Quality Alliance Eco-Drive
Schweizerischer Fachverband für Sonnenenergie
Schweizerische Stiftung für Wohnungsbau im ländlichen Raum
Schweizerische Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern
SELVA Bündner Waldwirtschaftsverband
Sindacato del personale dei trasporti
Società forestale svizzera

Società svizzera degli ingegneri e degli architetti
Società svizzera per l'energia solare
Schweizerische Vereinigung für Geothermie
Solar Suisse
Solidarité sans frontières
Solothurnischer Bauernverband
SRG SSR idée suisse
strommitsonne.ch
Suisse Eole
suissetec Associazione svizzera e del Liechtenstein della tecnica della costruzione
Sun21
swisselectric
Swissolar
Touring Club Svizzero
Trägerverein Label Energiestadt
Unione dei trasporti pubblici
Verband der Schweizerischen Gasindustrie
Verband Schweizerischer Hafner- und Plattengeschäfte
Vereinigung der regionalen Waldwirtschaftsverbände des Kantons Wallis
Vereinigung Schweizer Bahntechnik Unternehmen
Vereinigung Schweizer Fabrikanten und Importeure von Holzfeuerungs-Anlagen
und -Geräten
VESTRA Verband der Schweizerischer Strassenbauunternehmer

Costi non coperti del traffico stradale sopportati dalla Confederazione

Come indica la definizione dei costi esterni dei trasporti, si tratta di costi che sono finanziati non dai loro autori, ma da altri partecipanti ai trasporti o dalla collettività. Al riguardo vanno citati i costi particolari provocati da incidenti, rumore, inquinamento dell'aria ecc. Occorre notare che malgrado le informazioni a disposizione, a volte è difficile sapere con precisione chi si assume effettivamente questi costi e per quale importo.

L'Amministrazione federale dispone da diversi anni di cifre relative ai costi esterni dovuti al traffico stradale nei quattro settori seguenti: incidenti, rumore, salute e immobili. Nella tabella seguente figurano soltanto i costi che riguardano direttamente o indirettamente la Confederazione. I costi esterni esclusivamente a carico delle imprese o persone private sono stati tralasciati. Gli importi corrispondono ai costi complessivi causati dal traffico stradale. L'onere sopportato direttamente o indirettamente dalla Confederazione non corrisponde quindi a questi importi, ma solo a una loro parte.

Costi esterni del traffico stradale (in mio.)

Settore	Genere di costi	Importo	Ripercussioni sulle finanze federali
Incidenti	Perdite di produzione	409	Comporta perdite fiscali.
	Spese per cure mediche	291	La Confederazione versa contributi per la riduzione dei premi delle casse malati.
	Costi giudiziari	158	Essi vengono sopportati principalmente dai Cantoni, in parte però anche dalla Confederazione.
	Costi amministrativi	104	Costi amministrativi nei settori dell'assicurazione contro gli infortuni e malattie, AI e AVS, dove la Confederazione in parte versa sussidi considerevoli.
Salute	Perdite di produzione	924	Comporta perdite fiscali.
	Spese per cure mediche	16	La Confederazione versa contributi per la riduzione dei premi delle casse malati.
Immobili	Pulizie e rinnovi supplementari	544	Anche la Confederazione è proprietaria di immobili o versa contributi a costruzioni.

I lavori eseguiti nell'ambito del Programma di ricerca nazionale 41 «Traffico e ambiente» hanno inoltre mostrato che i danni causati dall'inquinamento atmosferico all'agricoltura ammontano a 49 milioni, quelli alle foreste a 567 milioni e che gli oneri del cambiamento climatico ammontano a 744 milioni (rapporto D4). Anche questi costi vengono in parte sopportati dalla Confederazione per mezzo di sussidi all'agricoltura e all'economia forestale, di contributi ai danni causati dalle intemperie o a causa delle perdite fiscali a seguito del calo del turismo.

Modifica della Convenzione sulle prestazioni fra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2003–2006

Il Consiglio federale svizzero

e

la società anonima Ferrovie federali svizzere FFS,

visto l'articolo 8 capoverso 3 della legge federale del 20 marzo 1998³⁶ sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS),

visto l'articolo 19 della vigente Convenzione sulle prestazioni 2003–2006³⁷,

convengono:

Art. 1

Il limite di spesa previsto all'articolo 17 della Convenzione sulle prestazioni attualmente in vigore per gli anni 2003–2006 sarà ridotto di 303,5 milioni, passando così da 6025 milioni a 5721,5 milioni.

Art. 2

Il Consiglio federale prende atto che i tagli al limite di spesa avranno i seguenti effetti:

- a. La pianificazione degli investimenti della FFS Infrastruttura sarà adeguata al nuovo limite di spesa per gli anni 2003–2006.
- b. La realizzazione degli standard di potenziamento, contenuti sottoforma di cartine nell'allegato alla Convenzione sulle prestazioni, subisce ritardi a seguito degli adeguamenti della pianificazione degli investimenti.

Art. 3

La presente modifica entra in vigore il Le altre disposizioni contenute nella Convenzione sulle prestazioni per gli anni 2003–2006 rimangono in vigore senza modifiche fino al 31 dicembre 2006.

In nome della SA FFS:

In nome del

Consiglio federale svizzero:

...

...

³⁶ RS 742.31

³⁷ FF 2002 3042

Programma di sgravio 2003: panoramica delle misure (in milioni)

Dip.	Misure	2004	2005	2006	Numero nel messaggio
DFAE	Cooperazione allo sviluppo	49.0	98.0	134.0	2.1.2.1
	FIPOI			2.7	2.1.2.2
	Presenza Svizzera	1.0	2.5	3.5	2.1.2.2
	Contributi volontari (Consiglio d'Europa, Francofonia, UNEP)	0.4	0.7	0.8	2.1.2.2
	Promozione della pace		2.0	4.5	2.1.2.2
	Non proliferazione delle armi chimiche		1.0	1.0	2.1.2.2
	Pensionamenti anticipati	0.5	0.5	1.0	2.1.10.1
	Totale DFAE	50.9	104.7	147.5	
DFI	Rinuncia all'indice misto			75.0	2.1.6.1
	Soppressione del contributo flexa	170.0	255.0	255.0	2.1.6.2
	Freno alla crescita uscite delle prestazioni collettive AI		41.0	81.0	2.1.6.5
	Custodia di bambini complementare alla famiglia			12.0	2.1.6.9
	Messaggio istruzione ricerca e tecnologia	30.0	123.0	194.0	2.1.4.1
	Sanità	1.8	5.1	7.5	2.1.5.3
	Cultura	4.0	7.3	11.5	2.1.5.1
	Amministrazione generale (Statistica, MeteoSvizzera, Archivio federale e Uguaglianza fra donna e uomo)	1.3	1.8	2.6	2.1.10.4
	Totale DFI	207.1	433.2	638.6	
	DFGP	Progetto efficienza		13.0	28.0
Esecuzione delle pene e delle misure		0.5	6.0	6.4	2.1.1.2
Settore dell'asilo e dei rifugiati		15.0	45.0	77.0	2.1.6.7
Misure di integrazione			2.5	5.0	2.1.6.8
Totale DFGP	15.5	66.5	116.4		
DDPS	Settore della difesa	60.0	90.0	240.0	2.1.3.1
	Protezione della popolazione	2.5	6.8	8.0	2.1.3.2
	Politica di sicurezza	2.0	3.0	4.0	2.1.3.2
	Armasuisse	0.5	0.8	1.0	2.1.3.2
	Gioventù e Sport		3.2	5.2	2.1.5.2
	CISIN			8.0	2.1.5.2
	Misurazione ufficiale		2.7	4.0	2.1.1.3
	Totale DDPS	65.0	106.5	270.2	

Programma di sgravio 2003: panoramica delle misure (in milioni)

Dip.	Misure	2004	2005	2006	Numero nel messaggio
DFE	Personale (posti di lavoro, retribuzioni, prestazioni del datore di lavoro)	123.0	163.0	350.0	2.1.10.1
	Costruzioni civili	50.0	80.0	80.0	2.1.10.2
	Stampati e pubblicazioni	2.0	3.0	5.0	2.1.10.3
	Prestazioni interdipartimentali UFFPER	1.0	3.0	3.0	2.1.10.1
	Amministrazione delle dogane	0.7	3.0	3.0	2.1.10.4
	Agevolazioni interessi ipotecari			6.1	2.1.10.1
	Periodo di pratica per gli universitari diplomati			2.0	2.1.10.1
	Vari risparmi Amministrazione generale	0.7	0.7	1.9	2.1.10.4
	Totale DFE	177.4	252.7	451.0	
	DFE	Agricoltura	40.0	110.0	160.0
Promozione della costruzione d'abitazioni		15.0	90.0	138.6	2.1.6.6
Aiuto pubblico allo sviluppo e ai Paesi dell'Est		13.0	37.0	46.0	2.1.2.1
Messaggio istruzione, ricerca e tecnologia		8.0	29.0	44.0	2.1.4.1
Promozione tecnologie nelle scuole		3.0	12.0	14.0	2.1.4.2
Società svizzera di credito alberghiero		5.0	7.0	8.0	2.1.9.4
Promozione della piazza economica			3.0	5.0	2.1.9.5
Approvvigionamento economico del Paese				1.0	2.1.10.4
Totale DFE		84.0	288.0	416.6	
DATEC		Strade nazionali, costruzioni		80.0	120.0
	Strade nazionali, manutenzione	20.0	25.0	20.0	2.1.7.2
	Strade principali	5.0	12.0	18.0	2.1.7.3
	Passaggi a livello	3.0	8.0	10.0	2.1.7.4
	Protezione contro l'inquinamento fonico	2.5	2.5	4.0	2.1.7.4
	Protezione dei siti caratteristici	1.0	1.0	2.0	2.1.7.4
	Gallerie paravalanghe	3.5	5.0	5.0	2.1.7.4
	Misure di protezione dell'aria	10.0	11.0	12.0	2.1.7.4
	Contributi non direttamente vincolati alle opere	40.0	40.0	40.0	2.1.7.5
	Miglioramenti tecnici/separazione dei modi di traffico		15.0	25.0	2.1.7.5
	Traffico viaggiatori regionale		-35.0	-45.0	2.1.7.5
	Finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici	50.0	125.0	150.0	2.1.7.6
	FFS, Convenzione sulle prestazioni	15.0	91.0	130.0	2.1.7.7
	Trasferimento dalla strada alla rotaia			20.0	2.1.7.8
	Misure nell'ambito dei trasporti pubblici secondo la legge sui disabili		6.5	10.0	2.1.7.9
	Impianti per le acque di scarico / per i rifiuti		20.0	30.0	2.1.8.1
	Misure nell'ambito dell'ambiente		8.6	13.0	2.1.8.2
	Silvicoltura	15.0	40.0	50.0	2.1.9.2
	SvizzeraEnergia	5.0	25.0	35.0	2.1.9.3
	Servizio delle onde corte/RSI		10.0	15.0	2.1.2.2
Misure nell'ambito dell'UFAC		1.3	2.0	2.1.10.4	
Totale DATEC	170.0	491.9	666.0		
Totale sgravi nei dipartimenti	769.9	1'743.5	2'706.3		

Programma di sgravio 2003: panoramica delle misure (in milioni)

Dip.	Misure	2004	2005	2006	Numero nel messaggio
Misure interdipartimentali e strutturali					
	Relazioni pubbliche	4.0	6.0	8.0	2.1.10.3
	Prestazioni di terzi	30.0	30.0	30.0	2.1.10.4
	Totale misure trasversali e strutturali	34.0	36.0	38.0	
Totale sgravi a livello di uscite		803.9	1'779.5	2'744.3	
Misure a livello di entrate					
	UFAM			12.5	2.1.11.1
	Ripartizione supplementare degli utili della BNS	100.0	135.0	165.0	2.1.11.5
	Imposta sul tabacco	65.0	195.0	195.0	2.1.11.5
	Imposta speciale sugli alcopop	25.0	25.0	25.0	2.1.11.5
	Miglioramento nel campo della riscossione delle imposte		50.0	100.0	2.1.11.5
	Emolumenti	10.0	29.0	30.0	2.1.11.2 - 5
Totale entrate		200.0	434.0	527.5	
Totale sgravi		1'003.9	2'213.5	3'271.8	

Indice

Compendio	4857
1 Parte generale	4861
1.1 Fondamento e prospettive	4861
1.1.1 Situazione iniziale	4861
1.1.2 Prospettive per i prossimi anni	4862
1.1.3 Evoluzione delle entrate	4863
1.1.4 Evoluzione delle uscite	4865
1.1.5 Evoluzione dei risultati	4866
1.1.6 Disavanzi strutturali	4866
1.2 Obiettivi e concezione delle misure di sgravio 2003	4868
1.2.1 Attuazione del freno all'indebitamento	4868
1.2.2 Strategia di risanamento	4869
1.2.3 Principi materiali del programma di sgravio 2003	4870
1.2.4 Utilizzazione del freno all'indebitamento adeguato alla congiuntura	4872
1.3 Ulteriori sgravi	4874
1.4 Aspetti di politica congiunturale	4875
1.4.1 Situazione e prospettive economiche	4875
1.4.2 Effetti delle misure di sgravio sulla congiuntura	4876
1.5 Risultato della consultazione	4878
2 Parte speciale	4885
2.1 Programma di sgravio 2003	4886
2.1.1 Giustizia e polizia	4886
2.1.1.1 Attuazione Progetto Efficienza	4886
2.1.1.2 Esecuzione delle pene e delle misure	4888
2.1.1.3 Misurazione ufficiale	4890
2.1.2 Relazioni con l'estero	4891
2.1.2.1 Aiuto allo sviluppo e aiuto ai Paesi dell'Est	4891
2.1.2.2 Rimanenti settori nell'ambito delle relazioni con l'estero	4893
2.1.3 Difesa nazionale	4897
2.1.3.1 Settore «Difesa»	4897
2.1.3.2 Altri settori della difesa nazionale	4904
2.1.4 Istruzione, ricerca e tecnologia	4906
2.1.4.1 Promozione dell'istruzione, della ricerca e della tecnologia	4906
2.1.4.2 «Partenariato pubblico-privato – La scuola in rete»	4909
2.1.5 Cultura, tempo libero, salute	4910
2.1.5.1 Cultura	4910
2.1.5.2 Sport (G+S, CISIN)	4911
2.1.5.3 Sanità	4912
2.1.6 Previdenza sociale	4913
2.1.6.1 Adeguamento delle rendite AVS/AI	4913
2.1.6.2 Contributo «flexa» della Confederazione all'AVS	4916
2.1.6.3 Mantenimento della riduzione del contributo della Confederazione all'AVS	4918

2.1.6.4	Eventuale diminuzione dei contributi della Confederazione all'AVS/AI	4920
2.1.6.5	Prestazioni collettive dell'AI	4924
2.1.6.6	Promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà	4927
2.1.6.7	Settore dell'asilo e dei rifugiati	4929
2.1.6.8	Misure d'integrazione degli stranieri	4933
2.1.6.9	Aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia	4934
2.1.7	Traffico	4936
2.1.7.1	Costruzione delle strade nazionali	4936
2.1.7.2	Manutenzione delle strade nazionali	4939
2.1.7.3	Strade principali	4940
2.1.7.4	Altri contributi direttamente vincolati alle opere nel settore stradale	4941
2.1.7.5	Contributi generali a favore delle strade e perequazione finanziaria (contributo straordinario)	4945
2.1.7.6	Fondo per i grandi progetti ferroviari	4947
2.1.7.7	Convenzione sulle prestazioni Confederazione–FFS	4950
2.1.7.8	Trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia	4956
2.1.7.9	Misure nel settore dei trasporti pubblici ai sensi della legge sui disabili	4957
2.1.8	Ambiente e pianificazione del territorio	4958
2.1.8.1	Impianti per le acque di scarico e per lo smaltimento dei rifiuti	4958
2.1.8.2	Diverse misure nel settore ambientale	4960
2.1.9	Agricoltura e altri settori economici	4962
2.1.9.1	Agricoltura	4962
2.1.9.2	Economia forestale	4966
2.1.9.3	SvizzeraEnergia	4969
2.1.9.4	Società svizzera di credito alberghiero (SCA)	4970
2.1.9.5	Promozione della piazza economica / Promozione delle esportazioni	4971
2.1.10	Misure interdepartimentali e amministrazione generale	4972
2.1.10.1	Personale	4972
2.1.10.2	Costruzioni civili	4977
2.1.10.3	Pubblicazioni e relazioni pubbliche	4978
2.1.10.4	Provvedimenti diversi concernenti l'Amministrazione generale	4980
2.1.11	Entrate	4982
2.1.11.1	Assicurazione militare	4982
2.1.11.2	Addressamento delle spese procedurali nell'ambito della procedura penale federale	4984
2.1.11.3	Tassa di vigilanza nel settore del riciclaggio di denaro	4985
2.1.11.4	Base giuridica generale per la riscossione di emolumenti	4986
2.1.11.5	Ulteriori provvedimenti riguardanti le entrate	4987

2.2	Revisione della legge sulle finanze della Confederazione	4990
2.2.1	Diminuzione del disavanzo strutturale	4990
2.2.2	Calcolo del conto di compensazione	4991
2.3	Spiegazioni delle modifiche di legge	4992
2.3.1	Legge federale sul programma di sgravio 2003	4992
2.3.1.1	Per la legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)	4992
2.3.1.2	Per la legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi)	4994
2.3.1.3	Per la legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)	4999
2.3.1.4	Per la legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (PP)	5002
2.3.1.5	Per la legge federale del 5 ottobre 1984 sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (LPPM)	5004
2.3.1.6	Per la legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC)	5005
2.3.1.7	Per la legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali	5005
2.3.1.8	Per la legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin)	5008
2.3.1.9	Per la legge federale del 21 giugno 1991 sulla radiotelevisione (LRTV)	5008
2.3.1.10	Per la legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente LPAmb	5009
2.3.1.11	Per la legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)	5009
2.3.1.12	Per la legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (LAI)	5011
2.3.1.13	Per la legge federale del 19 giugno 1992 sull'assicurazione militare (LAM)	5012
2.3.1.14	Per la legge federale del 21 marzo 2003 sulla promozione dell'alloggio, LPrA	5012
2.3.1.15	Per la legge federale del 1° ottobre 1991 sulle foreste (LFo)	5013
2.3.1.16	Per la legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (LRD)	5014
2.3.2	Legge federale sulle misure urgenti del programma di sgravio 2003	5014
2.3.3	Legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC)	5015
3	Conseguenze	5016
3.1	Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale	5016
3.1.1	Per la Confederazione	5016
3.1.1.1	Conseguenze finanziarie	5016
3.1.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	5016
3.1.2	Per i Cantoni	5017
3.2	Ripercussioni sulla NPC	5021
		5041

4 Programma di legislatura	5023
5 Fondamenti giuridici	5023
5.1 Costituzionalità e legalità	5023
5.2 Forma dell'atto	5023
Allegati	
1 «Giusta» stima del fattore congiunturale	5025
2 Lista dei partecipanti alla procedura di consultazione in forma conferenziale	5029
3 Costi non coperti del traffico stradale sopportati dalla Confederazione	5034
4 Modifica della Convenzione sulle prestazioni fra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2003–2006	5035
5 Programma di sgravio 2003: panoramica delle misure	5036
Progetti di atti normativi	
A Legge federale sul programma di sgravio 2003	5043
B Legge federale sulle misure urgenti del programma di sgravio 2003	5058
C Legge federale sulle finanze della Confederazione	5063
D Decreto federale concernente la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2003–2006	5064
E Decreto federale sul limite di spesa per l'infrastruttura della società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2003–2006	5065