08.051

Rapporto 2008 del Consiglio federale concernente i sussidi

del 30 maggio 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 5 della legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi, vi sottoponiamo per conoscenza il rapporto 2008 concernente i sussidi.

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

30 maggio 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

In virtù dell'articolo 5 della legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi, il Consiglio federale è tenuto a riesaminare periodicamente la conformità delle norme relative ai sussidi contenute in leggi speciali con i principi fissati nella legge sui sussidi.

Un primo riesame completo dei sussidi è stato effettuato in due fasi nel corso degli anni 1997 e 1999. In questo contesto è stato necessario adottare quasi 400 misure singole per un totale di 221 dei 359 sussidi esaminati. Il primo riesame completo dei sussidi si è concluso nel 2002 con il quinto e ultimo rapporto di controlling dell'Amministrazione federale delle finanze all'attenzione del Consiglio federale. A quell'epoca, l'89 per cento delle misure era stato attuato o era in fase di realizzazione.

Come il primo riesame dei sussidi, anche il presente poggia su una banca dati contenente informazioni relative a oltre 400 sussidi. Non tutti i sussidi registrati nella banca dati esigono però un'analisi dettagliata. Si è rinunciato a un riesame dei sussidi in particolare:

a. *in caso di imminente soppressione del sussidio;*
b. *se il sussidio è stato riesaminato di recente nel quadro di una ristrutturazione e quindi non si sono maturate sufficienti esperienze per accertare la necessità di modifiche e desumere le relative misure;*
c. *se la Confederazione non dispone di margini di manovra per strutturare e gestire il sussidio.*

In considerazione di questi criteri di esclusione, sono stati esaminati 228 dei 361 sussidi erogati nel 2006. Per complessivamente 70 sussidi si è accertata la necessità di adottare misure. Queste sono riconducibili in linea di massima a due diverse categorie: da un lato sussiste in taluni settori di compiti un bisogno fondamentale di riforma o perlomeno la necessità di analizzare sistematicamente la struttura, la gestione e l'entità dei sussidi. Dall'altro si è potuto rilevare per diversi sussidi, prevalentemente di minore entità, un potenziale concreto di rinuncia sia perché non sussiste più l'obiettivo perseguito mediante il sussidio, sia perché è possibile migliorare l'efficacia dell'impiego delle risorse.

Il Consiglio federale ritiene che sia necessario procedere a riforme sostanziali soprattutto nel settore della formazione (attuazione del nuovo articolo costituzionale sulla formazione, miglioramento della gestione del panorama universitario), nel settore dei trasporti pubblici (nuovo regime di finanziamento delle infrastrutture, rafforzamento della concorrenza nel traffico regionale viaggiatori) e nel settore dell'agricoltura (apertura del mercato nel quadro dell'OMC e/o accordo di libero scambio con l'UE). Il Consiglio federale ha incaricato di sottoporre a un riesame sostanziale anche il settore del promovimento della salute (miglioramento della gestione e focalizzazione dell'attenzione sull'organizzazione). Il potenziale di sgravio finanziario di questa riforma per il bilancio della Confederazione non può al momento essere quantificato in via definitiva. Si tratta in ogni caso di varie centinaia di milioni di franchi.

Per 32 misure, perlopiù di entità minore, esiste un potenziale concreto di rinuncia; il Consiglio federale ha già deciso in linea di principio la rinuncia o la soppressione di un terzo di questi sussidi e assegnato mandati di verifica per quanto concerne gli altri casi. Il volume di sgravio finanziario ammonta a medio termine a circa 100 milioni di franchi all'anno. Le ripercussioni finanziarie del secondo rapporto sui sussidi possono essere confrontate con i risultati del primo rapporto: nel 1997 il potenziale di risparmio non è stato quantificato, nel 1999 è stato indicato un potenziale di risparmio di 100 milioni nel lungo periodo.

Il presente rapporto esamina altresì in che misura è possibile trasporre le cosiddette «clausole sunset» (clausole che prevedono un limite temporale) nella prassi svizzera in materia di sussidi. La «legislazione sunset» (limitazione temporale della validità delle leggi) è uno strumento per la determinazione della durata delle politiche ed è applicata in vari ambiti. Nel quadro del rapporto concernente sussidi, l'accento è posto sulla questione della sistematicità della limitazione temporale delle leggi. L'abrogazione di leggi obsolete a seguito della «legislazione sunset» dovrebbe consentire in linea di principio di snellire l'attività legislativa e limitare all'essenziale gli interventi dello Stato. La legislazione limitata nel tempo assicura inoltre la verifica periodica degli atti normativi e il loro adeguamento agli sviluppi intervenuti negli ultimi tempi. Tuttavia non è sempre possibile realizzare questi vantaggi nella pratica quotidiana della politica. In particolare la suddetta legislazione comporta non solo un dispendio amministrativo, ma anche il rischio che le misure concrete e le rispettive basi giuridiche, che sono oggetto di dibattiti periodici, si traducano in un potenziamento dell'apparato statale. Per questi motivi, non è opportuno applicare in modo generalizzato la limitazione temporale alla legislazione sui sussidi. Per contro, una sua applicazione mirata non solo è conforme all'attuale legislazione sui sussidi, secondo cui devono possibilmente essere previsti aiuti d'avvio, di adeguamento o di superamento limitati nel tempo, ma può consentire altresì di ottimizzare l'impiego delle risorse. Se nel lungo periodo non vengono modificate, le misure di promovimento, in particolare quelle economiche, culturali e sociali, possono avere l'effetto di conservare le strutture e di distorcere la concorrenza. In futuro la limitazione temporale legale va dunque prevista espressamente per gli aiuti finanziari, connessa per quanto possibile con la degressività dei sussidi e abbinata in ogni caso a una valutazione che comprenda criteri chiari per l'analisi del rapporto costi-benefici. L'applicazione della limitazione temporale non ha invece molto senso per le indennità. In questo caso, bisogna definire altre strategie, ad esempio l'esame periodico del portafoglio dei compiti.

Come finora, il Dipartimento federale delle finanze presenterà un rendiconto sullo stato di avanzamento del riesame dei sussidi nel quadro dei rapporti di controlling. La procedura relativa ai futuri riesami dei sussidi dovrà però essere rivista. Per evitare doppioni e garantire un impiego possibilmente efficiente delle risorse dell'amministrazione, il riesame si dovrà effettuare secondo due diverse modalità:

a. nell'ambito del pertinente messaggio, per i sussidi i cui decreti di finanziamento sono sottoposti periodicamente al Parlamento nel quadro di messaggi speciali nonché per i sussidi la cui base legale deve essere creata o riveduta durante il periodo del riesame;

b. nell'ambito di una procedura globale, per tutti gli altri sussidi; i relativi risultati sono pubblicati come finora in un rapporto sui sussidi separato.

La Confederazione può erogare in linea di massima sussidi a livello di uscite (pagamenti a terzi) o a livello di entrate (rinuncia a entrate o concessione di agevolazioni fiscali). La legge sui sussidi dà la priorità ai sussidi a livello di uscite, perché le agevolazioni fiscali violano il principio dell'imposizione secondo la capacità economica, sono difficilmente controllabili e le perdite di entrate che ne risultano sono difficilmente quantificabili e poco trasparenti. Ciò nondimeno, con un totale di 92 agevolazioni fiscali, il numero di sussidi elencato a livello di entrate è praticamente raddoppiato rispetto ai dati del rapporto sui sussidi del 1997. L'aumento è riconducibile in parte alle nuove agevolazioni fiscali e in parte a un'applicazione più rigorosa della definizione di agevolazione fiscale. Si è dovuto rinunciare alle stime delle perdite di entrate, perché in numerosi casi mancano le basi statistiche necessarie.

In sintesi si può constatare che i diversi progetti di riforma e la pressione in vista di un impiego parsimonioso delle risorse pubbliche hanno contribuito nel complesso a una politica dei sussidi più efficiente e più efficace. Rispetto all'ultimo riesame, il numero di misure necessarie si riduce. Come in precedenza, il riesame regolare dei sussidi garantisce però la ricerca costante di possibilità di ottimizzare la gestione e l'erogazione degli aiuti finanziari e delle indennità.

Indice

Compendio **5410**

1 Situazione iniziale **5417**

1.1 Mandato legale 5417

1.2 Obiettivi e struttura del rapporto 5419

1.3 Delimitazione rispetto ad altri progetti di riforma 5420

2 Natura e importanza dei sussidi **5421**

2.1 Concetto di sussidio 5421

2.1.1 Introduzione 5421

2.1.2 Aiuti finanziari 5421

2.1.3 Indennità 5423

2.1.4 Contributi a organizzazioni internazionali 5425

2.2 Importanza dei sussidi per il bilancio della Confederazione 5426

2.2.1 Rappresentazione dei sussidi nel nuovo modello contabile della Confederazione (NMC) 5426

2.2.2 Importanza per il bilancio della Confederazione 5426

2.2.3 Principi e criteri di valutazione 5428

2.3 Motivazione dei sussidi sotto il profilo economico 5430

2.3.1 Introduzione 5430

2.3.2 Correzione del fallimento del mercato 5430

2.3.3 Ridistribuzione 5432

3 Primo riesame completo dei sussidi nel 1997 e nel 1999 **5432**

3.1 Oggetto 5432

3.2 I principali risultati 5433

3.3 Stato di attuazione del primo riesame dei sussidi / Risultati del controlling 5434

4 Basi del riesame dei sussidi nel 2008 **5434**

4.1 Struttura e contenuto della banca dati sui sussidi 5434

4.2 Oggetto dell'esame e criteri di valutazione 5435

5 Risultati del riesame **5437**

5.1 Panoramica 5437

5.2 Premesse istituzionali e finanziarie 5440

5.2.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali 5440

5.2.2 Estensione del riesame 5441

5.2.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie 5441

5.2.4 Attuazione e evoluzione del contesto 5441

5.2.5 Principali risultati del riesame 5441

5.2.6 Ripercussioni finanziarie 5442

5.3 Ordine e sicurezza pubblica 5442

5.3.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali 5442

5.3.2 Estensione del riesame 5443

5.3.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie 5443

5.3.4 Attuazione ed evoluzione del contesto 5443
5.3.5 Principali risultati del riesame 5444
5.4 Relazioni con l'estero – Cooperazione internazionale 5445
5.4.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali 5445
5.4.2 Estensione del riesame 5446
5.4.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie 5446
5.4.4 Attuazione ed evoluzione del contesto 5446
5.4.5 Principali risultati del riesame 5447
5.4.6 Ripercussioni finanziarie 5449
5.5 Difesa nazionale 5449
5.5.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali 5450
5.5.2 Estensione del riesame 5450
5.5.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie 5450
5.5.4 Attuazione ed evoluzione del contesto 5451
5.5.5 Principali risultati del riesame 5452
5.6 Formazione e ricerca 5452
5.6.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali 5452
5.6.2 Estensione del riesame 5453
5.6.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie 5453
5.6.4 Attuazione ed evoluzione del contesto 5454
5.6.5 Principali risultati del riesame 5455
5.6.6 Ripercussioni finanziarie 5455
5.7 Cultura e tempo libero 5456
5.7.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali 5456
5.7.2 Estensione del riesame 5457
5.7.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie 5457
5.7.4 Attuazione ed evoluzione del contesto 5457
5.7.5 Principali risultati del riesame 5458
5.7.6 Ripercussioni finanziarie 5458
5.8 Sanità 5459
5.8.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali 5459
5.8.2 Estensione del riesame 5460
5.8.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie 5460
5.8.4 Attuazione ed evoluzione del contesto 5460
5.8.5 Principali risultati del riesame 5461
5.8.6 Ripercussioni finanziarie 5461
5.9 Previdenza sociale 5462
5.9.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali 5462
5.9.2 Estensione del riesame 5463
5.9.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie 5463
5.9.4 Attuazione ed evoluzione del contesto 5464
5.9.5 Principali risultati del riesame 5465
5.9.6 Ripercussioni finanziarie 5465
5.10 Trasporti 5466
5.10.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali 5466
5.10.2 Estensione del riesame 5467
5.10.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie 5467

5.10.4 Attuazione ed evoluzione del contesto 5467
5.10.5 Principali risultati del riesame 5468
5.10.6 Ripercussioni finanziarie 5469
5.11 Protezione dell'ambiente e assetto del territorio 5469
5.11.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali 5470
5.11.2 Estensione del riesame 5471
5.11.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie 5471
5.11.4 Attuazione ed evoluzione del contesto 5471
5.11.5 Principali risultati del riesame 5472
5.11.6 Ripercussioni finanziarie 5472
5.12 Agricoltura e alimentazione 5473
5.12.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali 5473
5.12.2 Estensione del riesame 5474
5.12.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie 5474
5.12.4 Attuazione ed evoluzione del contesto 5475
5.12.5 Principali risultati del riesame 5475
5.12.6 Ripercussioni finanziarie 5476
5.13 Economia 5477
5.13.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali 5477
5.13.2 Estensione del riesame 5478
5.13.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie 5478
5.13.4 Attuazione ed evoluzione del contesto 5479
5.13.5 Principali risultati del riesame 5479
5.13.6 Ripercussioni finanziarie 5480
5.14 Valutazione generale 5480
5.14.1 Introduzione 5480
5.14.2 Necessità di riforme sostanziali 5481
5.14.3 Potenziale di rinuncia per i sussidi minori 5482
5.15 Attuazione e controlling 5485

6 Digressione: uso più frequente della «clausola sunset» nel diritto svizzero in materia di sussidi 5486
6.1 Introduzione e definizione 5486
6.2 Situazione in Svizzera 5487
6.3 Effetti 5490
6.4 Ripercussioni per la Confederazione 5491
6.4.1 Applicazione mirata della «legislazione sunset» nell'ambito degli aiuti finanziari 5491
6.4.2 Strategia relativa alla durata dei compiti nell'ambito delle indennità 5493
6.4.3 Conclusioni 5493

7 Terzo riesame dei sussidi: prospettive 5494
7.1 Mantenimento di un esame completo 5494
7.2 Ristrutturazione della procedura 5495

8 Agevolazioni fiscali: un caso speciale 5497
8.1 Definizione e delimitazione 5497

8.1.1 Concetti per la definizione delle agevolazioni fiscali 5497
8.1.2 Criteri per la definizione delle agevolazioni fiscali 5498
8.2 Estensione delle agevolazioni fiscali 5500
8.2.1 Introduzione 5500
8.2.2 Imposta federale diretta 5501
8.2.3 Imposta sul valore aggiunto 5502
8.2.4 Imposta sugli oli minerali 5503
8.2.5 Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni 5504
8.2.6 Tasse di bollo 5504
8.3 Valutazione nell'ottica della legge sui sussidi 5505

Allegati

1 Valutazione dei singoli sussidi 5507
Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) 5508
Dipartimento federale dell'interno (DFI) 5567
Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) 5684
Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) 5729
Dipartimento federale delle finanze (DFF) 5776
Dipartimento federale dell'economia (DFE) 5780
Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) 5873

2 Elenco delle misure 5939
3 Sintesi delle principali agevolazioni fiscali 5947

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Mandato legale

La legge federale del 5 ottobre 1990[1] sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu) elenca agli articoli 6–10 i principi generali applicabili agli aiuti finanziari e alle indennità. I destinatari di questi principi sono principalmente il Consiglio federale e l'amministrazione: essi sono tenuti ad osservarli durante l'esecuzione, in particolare durante la preparazione e l'emanazione delle disposizioni relative ai sussidi.

La legge sui sussidi stabilisce le basi di questo mandato, imponendo al Consiglio federale un rendiconto periodico.

Art. 5 Riesame periodico

[1] Il Consiglio federale riesamina periodicamente, almeno ogni sei anni, la conformità delle norme concernenti gli aiuti finanziari e le indennità ai principi del presente capitolo.

[2] Il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale un rapporto sul risultato del riesame. Se necessario, propone la modifica o l'abrogazione di atti legislativi federali e provvede per la modifica o l'abrogazione di ordinanze o regolamenti. Tiene conto dell'interesse dei beneficiari di aiuti finanziari e di indennità all'evoluzione continuativa del diritto.

[3] Il Dipartimento federale delle finanze elabora con i dipartimenti competenti i progetti e i rapporti necessari e presenta proposte al Consiglio federale.

Il capoverso 1 definisce l'oggetto del riesame, la periodicità e l'obiettivo del riesame. Le disposizioni concernenti gli aiuti finanziari e le indennità contenute nelle singole leggi materiali devono essere verificate quanto alla loro conformità con i principi della legge sui sussidi. Concretamente si tratta di esaminare se gli aiuti finanziari e le indennità erogati dalla Confederazione

a. sono sufficientemente motivati da un interesse della Confederazione,

b. conseguono lo scopo in modo economico ed efficace,

c. sono concessi uniformemente ed equamente,

d. sono stabiliti secondo le esigenze della politica finanziaria, e

e. consentono una giudiziosa ripartizione dei compiti e degli oneri tra la Confederazione e i Cantoni.

Il riesame deve essere effettuato periodicamente, ma almeno ogni sei anni.

Il riesame dei sussidi deve garantire che i principi delle legge sui sussidi siano sistematicamente applicati. A tal fine, è importante che i sussidi abbiano innanzitutto una struttura efficace ed economica; gli effetti secondari che ne derivano sono benaccetti, poiché consentono di sgravare le finanze federali in vista di una politica finanziaria duratura. Il riesame dei sussidi non rappresenta però un programma di sgravio. Già nel messaggio del 15 dicembre 1986[2] a sostegno di un disegno di legge sugli aiuti finanziari e le indennità, il Consiglio federale constatava che il riesame

1 RS **616.1**
2 FF **1987** I 297

dei sussidi non poteva essere equiparato a compressioni massicce delle spese[3]. Per fugare eventuali timori in questo senso, occorre tenere conto dell'interesse dei beneficiari all'evoluzione continuativa del diritto conformemente all'articolo 5 capoverso 2 LSu in caso di eventuali rettifiche del diritto in materia di sussidi.

Il *capoverso 2* disciplina l'obbligo del Consiglio federale di presentare un rapporto. Questo fornisce, da un lato, un compendio dei risultati del riesame e, dall'altro, illustra anche le eventuali misure correttive. Queste possono consistere nell'adeguamento di ordinanze nell'ambito di competenze del Consiglio federale o nella proposta di corrispondenti modifiche di legge al Parlamento. Sono pure ipotizzabili mandati di verifica ai dipartimenti se le misure correttive necessitano di chiarimenti approfonditi che esulano dal quadro del riesame integrale dei sussidi.

Il *capoverso 3* attribuisce al DFF la competenza per quanto concerne il riesame dei sussidi esigendo una stretta collaborazione con i dipartimenti competenti.

L'obiettivo del rapporto è ampiamente predefinito dalle precise disposizioni dell'articolo 5 LSu: il riesame deve garantire che il diritto in materia di sussidi contenuto in numerosi atti legislativi speciali sia reso conforme nel migliore dei modi ai principi del capitolo 2 della LSu.

Anche se non bisogna creare aspettative eccessive, il riesame dei sussidi costituisce pur sempre un elemento importante della politica finanziaria del Consiglio federale. La soppressione dei sussidi obsoleti, la riduzione dei contributi eccessivi, una strutturazione più adeguata dei sistemi di sussidi complicati e poco orientati verso gli obiettivi e una ripartizione più logica dei compiti e degli oneri tra Confederazione e Cantoni consentono, perlomeno a medio termine, di sgravare i conti pubblici e migliorare sensibilmente l'adempimento dei compiti da parte dello Stato.

L'ultimo rapporto sui sussidi è stato approvato dal Consiglio federale nel 1999[4]. Il rapporto cui ci si riferisce è quindi presentato in ritardo rispetto al termine di sei anni previsto dalla legge. Questo ritardo è imputabile al fatto che negli ultimi anni l'attenzione è stata focalizzata sull'attuazione dei principi del freno all'indebitamento attraverso due programmi di sgravio e il piano di rinuncia a determinati compiti all'interno dell'amministrazione. Nell'ambito dei due suddetti programmi, si sono cercati potenziali di sgravio verificando dettagliatamente in particolare l'entità dei riversamenti a livello di bilancio della Confederazione. A seguito della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), è stata attuata inoltre una profonda riforma dei sussidi e dei conseguenti rapporti tra la Confederazione e i Cantoni (in particolare con l'introduzione di accordi di programma). Nell'estate del 2006, il Consiglio federale ha avviato una verifica sistematica dei compiti, le cui linee direttrici sono state pubblicate nel mese di aprile del 2008 nel rapporto aggiuntivo al Piano finanziario di legislatura 2009–2011. In tal modo, si è voluto tenere conto dell'esigenza del legislatore di riesaminare regolarmente i sussidi e, se necessario, di predisporre la corrispondente modifica o soppressione.

3 FF **1987** I 315
4 FF **1999** 6855

1.2 Obiettivi e struttura del rapporto

Attraverso il presente rapporto il Consiglio federale *rende conto* anzitutto del riesame dei sussidi effettuato nel 2008: in ossequio al mandato legale, i singoli sussidi sono stati valutati sistematicamente mentre la procedura di concessione e la gestione finanziaria e materiale dei sussidi, nonché la loro importanza e le loro prospettive sono stati esaminati in maniera approfondita.

Il riesame dei sussidi poggia su informazioni complete, raccolte dagli uffici specializzati per il tramite di questionari elettronici. Le informazioni più importanti sono consultabili su Internet[5] per ogni singolo sussidio e liberamente accessibili a un vasto pubblico. In questo senso il Consiglio federale crea *trasparenza* su uno dei principali strumenti di impostazione della politica e su una delle più importanti voci di spesa del bilancio della Confederazione.

I sussidi costituiscono sempre un mezzo per raggiungere un obiettivo. Essi contribuiscono alla tutela degli interessi pubblici e alla realizzazione degli obiettivi dello Stato senza che lo Stato stesso debba intervenire. Nel corso degli ultimi decenni, i sussidi federali – promossi dalla struttura federalistica dello Stato e dall'evoluzione della società, dell'economia e dell'ambiente – sono divenuti uno dei più potenti strumenti della politica della Confederazione. In numerosi ambiti politici, essi costituiscono in una certa qual misura l'ossatura dell'adempimento dei compiti da parte dello Stato e sono il risultato di un processo democratico e in genere ampiamente condiviso di formazione dell'opinione. Ciononostante i sussidi non godono sovente di una buona reputazione, sono criticati da più parti in quanto nuocciono all'economia e quindi resi responsabili del mancato mutamento strutturale, considerato invece opportuno. Inoltre i sussidi assumono una posizione di rilievo nei bilanci pubblici. Non meraviglia pertanto l'appello lanciato a intervalli regolari per una loro soppressione radicale. Con le sue considerazioni generali sulla natura e sull'importanza dei sussidi il Consiglio federale tiene conto dell'ambivalenza che accompagna questo importante strumento di impostazione della politica. Esso completa pertanto il rapporto sul riesame, in cui fa *il punto della situazione sui sussidi federali.*

Infine il presente rapporto contiene raccomandazioni e mandati di verifica concreti relativamente a singoli sussidi: la soppressione dei sussidi obsoleti, la riduzione dei contributi eccessivi, una strutturazione più efficiente ed efficace dei sistemi di sussidi complicati e poco orientati verso gli obiettivi consentono di sgravare il bilancio della Confederazione e ottimizzare l'adempimento dei compiti da parte dello Stato. Sebbene non si tratti dell'obiettivo principale, il rapporto fornisce un contributo al *contenimento della crescita delle spese* e quindi alla garanzia durevole di finanze federali sane.

Il rapporto è articolato come segue: il numero 2 fornisce spiegazioni generali sulla natura e sulle diverse forme di sussidi, nonché sulla motivazione del sussidio. Il numero 3 presenta una retrospettiva del primo riesame completo dei sussidi negli anni 1997 e 1999 e ne illustra i principali risultati. Il numero 4 espone il modo di procedere e la base dei dati del riesame attuale dei sussidi. I risultati di tale riesame sono presentati nel numero 5. Questo numero, che offre una panoramica dei risultati per settore di compiti e una valutazione del risultato globale, costituisce, unitamente al risultato del riesame dei singoli sussidi (cfr. all. 1), la parte centrale del presente rapporto sui sussidi. L'allegato 2 illustra in forma di tabelle le misure e i mandati di

5 http://www.efv.admin.ch/d/themen/bundesfinanzen/subventionen/subventionsdb.php

verifica proposti dal Consiglio federale. Nell'ambito di una digressione il numero 6 prende in considerazione le possibilità della «legislazione sunset» ed esamina in che misura questo strumento possa essere impiegato anche nella legislazione svizzera sui sussidi. Il numero 7 mostra le prospettive del controllo previsto per l'attuazione e la nuova procedura proposta dal Consiglio federale per i futuri riesami dei sussidi. Il rapporto si conclude con delle considerazioni di base sui sussidi a livello di entrate (n. 8); l'allegato 3 contiene spiegazioni sulle singole agevolazioni fiscali.

1.3 Delimitazione rispetto ad altri progetti di riforma

Con il riesame dei sussidi sono direttamente connessi diversi progetti traversali in ambito di politica finanziaria.

Il bilancio della Confederazione sarà sgravato di circa 5 miliardi consecutivamente ai *programmi di sgravio PSg 03 e PSg 04*. Circa 4,5 miliardi del volume di sgravio concernono le uscite; in questo contesto la quota maggiore di risparmi, pari a circa 3 miliardi, proviene dal settore del riversamento. I programmi di sgravio, che avranno piena efficacia a partire dal 2008, non forniscono unicamente un importante contributo al contenimento della crescita dei sussidi, ma offrono uno stimolo in più ad adottare forme e procedure di sussidio più efficienti e più efficaci per raggiungere al meglio l'obiettivo perseguito, malgrado l'esiguità delle risorse.

Anche la *Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC),* entrata in vigore all'inizio del 2008, tocca fortemente il settore dei sussidi: uno dei principali obiettivi della NPC è una maggiore efficienza nell'adempimento dei compiti dello Stato tramite la dissociazione sistematica dei compiti e del loro finanziamento. Nei settori di compiti che nel quadro della NPC sono passati interamente sotto la responsabilità dei Cantoni sono soppressi i sussidi a destinazione vincolata. Per contro, grazie ai nuovi strumenti di perequazione finanziaria, i Cantoni ricevono più mezzi liberamente disponibili. Anche per i cosiddetti compiti in comune (conduzione strategica da parte della Confederazione e responsabilità operativa da parte dei Cantoni) sono erogati d'ora in poi, anziché sussidi in funzione delle spese, contributi globali, la cui entità si orienta verso l'obbiettivo da raggiungere e non verso le spese. Nel loro insieme queste novità introdotte dalla NPC sono volte a migliorare i meccanismi di incentivazione tra erogatore e beneficiario dei sussidi. In tal modo, esse confortano l'esigenza, formulata nella legge sui sussidi, di meccanismi di sovvenzionamento possibilmente efficienti ed efficaci.

I programmi di sgravio e la NPC determinano nel complesso una netta riduzione delle risorse e importanti ristrutturazioni e riforme nel settore dei sussidi. Queste costituiscono «prestazioni preliminari» del presente rapporto sui sussidi. Di conseguenza, il numero di «Misure necessarie» risulta inferiore a quello dei due precedenti rapporti parziali.

Il riesame dei sussidi rileva sinergie con la *verifica dei compiti della Confederazione.* Sulla base del portafoglio di compiti, che suddivide il bilancio della Confederazione in 40 compiti, il Consiglio federale esamina sistematicamente anche attraverso questo ampio progetto la possibilità di rinunciare a determinati compiti, di ridurre il loro numero o di procedere a riforme in certi settori di compiti. Per la verifica dei compiti si è adottato un approccio spiccatamente *top-down*: sulla scorta delle stime

del fabbisogno futuro, la verifica dei compiti pone la questione fondamentale della necessità e dell'entità dell'intervento dello Stato nei singoli settori di compiti. Per il riesame dei sussidi si è adottato invece un approccio *bottom-up,* ossia si è partiti dai singoli sussidi. Il riesame dei sussidi è focalizzato pertanto sulla questione dell'efficienza e dell'efficacia del sovvenzionamento. Simultaneamente esso solleva però anche la questione della necessità di un sussidio per raggiungere un determinato obiettivo o dell'eventuale rinuncia al sussidio in caso di mutamento delle condizioni quadro. Esiste una relazione diretta tra il riesame dei sussidi e la verifica dei compiti. La diversità di approccio di entrambi i progetti consente di analizzare in dettaglio e da angolature diverse il volume dell'attività dello Stato e aumenta quindi la probabilità di accertare la potenziale rinuncia, riduzione o riforma di determinati compiti. Inoltre, nell'ambito della verifica dei compiti, che ha il 2015 come orizzonte temporale, sono possibili riforme strutturali. Queste andrebbero al di là del riesame dei sussidi. Nel quadro del presente riesame completo, si rinuncia per determinati sussidi all'adozione di misure e si pianifica un riesame approfondito in occasione della verifica dei compiti.

Non vi è invece alcun legame tra il riesame dei sussidi e la *riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007*, benché entrambi i progetti si prefiggano di migliorare la redditività delle risorse impiegate per raggiungere gli obiettivi. Oggetto del riesame dei sussidi è il settore del riversamento, mentre la riforma dell'amministrazione era incentrata sul settore proprio della Confederazione. In questo senso la riforma dell'amministrazione e il riesame dei sussidi possono essere considerati complementari.

2 Natura e importanza dei sussidi

2.1 Concetto di sussidio

2.1.1 Introduzione

La legge sui sussidi distingue due generi di sussidi: gli aiuti finanziari e le indennità. Questi devono essere basati in larga misura sulle disposizioni della predetta legge. In quest'ultima sono menzionati in modo particolare le prestazioni fornite a Stati esteri e a organizzazioni internazionali come pure a istituzioni con sede all'estero. Le disposizioni della legge sui sussidi si applicano solo parzialmente a tali prestazioni (cfr. art. 2 cpv. 4 LSu). A questi sussidi non si applicano tra l'altro neppure le disposizioni concernenti la loro restituzione in caso di inadempienza totale o parziale o di sottrazione allo scopo (cfr. art. 28 seg. LSu).

Nel seguito sono presentati brevemente questi tre generi di sussidi di cui si fa distinzione nella legge sui sussidi. Diversi sussidi contengono anche parti di altri generi di sussidi.

2.1.2 Aiuti finanziari

Gli aiuti finanziari sono concessi dalla Confederazione per assicurare o promuovere attività di interesse pubblico. Queste sono fornite da persone estranee all'Amministrazione federale centrale, i cosiddetti terzi, che possono essere persone private o Cantoni.

Per quanto riguarda gli aiuti finanziari, bisogna chiedersi se sia «legittimo che la Confederazione promuova attività private o ne assicuri l'esecuzione»[6]. Conformemente alla legge sui sussidi gli aiuti finanziari possono essere concessi in particolare se:

- la Confederazione ha interesse all'attività così sostenuta,
- l'attività del privato o del Cantone non può essere debitamente esercitata senza il sostegno della Confederazione,
- i finanziamenti alternativi non bastano,
- non si offrono misure più opportune per il conseguimento dello scopo.

235 dei 361 sussidi federali erogati nel 2006 costituiscono aiuti finanziari, per un totale di 12 miliardi.

Tabella 1

Compendio dei tre maggiori aiuti finanziari

	In mio. fr,.	C 2004	C 2005	**C 2006**
316.3600.020 A2310.0110	Riduzione individuale dei premi	2025	2099	**2121**
708.3600.300 A2310.0149	Pagamenti diretti generali all'agricoltura	2023	1989	**1989**
802.4600.701 A4300.0129	Fondo per i grandi progetti ferroviari[7]	1061	1379	**1334**

Gli aiuti finanziari possono essere assegnati in *forma diversa*.

Essi possono essere assegnati *a livello di uscite* (pagamenti della Confederazione a terzi) o *a livello di entrate* (rinuncia della Confederazione alle entrate o concessione di agevolazioni fiscali a terzi). La legge sui sussidi dà la priorità ai sussidi a livello di uscite. Di conseguenza, anche nel presente rapporto ci si concentra su questi sussidi. Spiegazioni più approfondite sui sussidi a livello di entrate sono contenute nel numero 8. Inoltre l'allegato 3 compendia in forma di tabella i principali sussidi a livello di entrate.

Anche gli *aiuti finanziari a livello di uscite* sono concessi in forma diversa, in particolare in forma di *prestazioni pecuniarie non rimborsabili* (contributi a fondo perso). Esistono però in parte anche altre forme di sussidio.

6 Cfr. messaggio del 15 dicembre 1986 a sostegno di un disegno di legge sugli aiuti finanziari e le indennità, FF **1987** I 324.

7 Le *attribuzioni* al Fondo figurano nel consuntivo. Il Fondo per i grandi progetti ferroviari non è giuridicamente indipendente. Di conseguenza, esso non è considerato «terzo» nei confronti della Confederazione e le attribuzioni non sono sussidi. Per contro, i *prelievi* dal Fondo costituiscono sussidi sul piano giuridico. Essi non sono indicati nel consuntivo bensì nei Conti speciali poiché il Fondo tiene una contabilità propria. Per ragioni di trasparenza, nel presente rapporto le attribuzioni al Fondo per i grandi progetti ferroviari sono equiparati ai sussidi anche se giuridicamente non costituiscono sussidi ai sensi della legge sui sussidi ma unicamente mezzi pubblici vincolati irrevocabilmente agli scopi dei sussidi.

Nel settore dei trasporti, ad esempio, sono accordate c*ondizioni preferenziali per i mutui*. Rientrano in questo ambito i mutui *a tasso variabile*[8]*, rimborsabili condizionalmente*, come quelli concessi, normalmente senza interesse, alle FFS o alle ITC. L'importo indicato come sussidio corrisponde all'entità del mutuo. In considerazione dell'obbligo limitato di rimborso, a cui in genere si rinuncia, questi mutui vanno assegnati sotto il profilo economico ai contributi a fondo perso. Diversamente dalle «vere e proprie» prestazioni in denaro non rimborsabili, i crediti (soggetti a una rettificazione del valore nella misura del 100 %) sono iscritti nel bilancio della Confederazione.

Non possono invece essere designati come contributi a fondo perso i mutui *rimborsabili* senza interesse, come quelli concessi al traffico combinato volti a sovvenzionare la costruzione di impianti e attrezzature per il trasbordo tra i diversi mezzi di trasporto. Sebbene i mutui siano rimborsabili e il sussidio vero e proprio consista nella rinuncia all'interesse, anche in questo caso non viene indicata come sussidio la perdita degli interessi bensì la totalità dell'importo del mutuo. In maniera analoga a quanto avviene per le agevolazioni fiscali, l'entità finanziaria del sussidio vero e proprio non può essere esattamente quantificata. Mentre le agevolazioni fiscali non figurano come sussidi nel conto della Confederazione, per i sussidi accordati sotto forma di mutui rimborsabili viene indicata un'entità troppo elevata (indicazione dei mutui concessi, non però dell'entità della rinuncia all'interesse).

Anche la *messa a disposizione gratuita o a condizione di favore di servizi o di prestazioni in natura* da parte dei poteri pubblici costituisce una forma indiretta di sussidio, ad esempio l'impiego gratuito della truppa in occasione di manifestazioni sportive. Queste prestazioni non figurano come sussidi nella contabilità e pertanto non possono essere quantificati in maniera affidabile.

Una forma speciale di sussidio è infine l'assunzione di *fideiussioni o garanzie*, ad esempio la concessione di fideiussioni nelle regioni di montagna o l'assunzione di perdite consecutive a impegni di garanzia nell'ambito del promovimento della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà. In questo caso il sussidio sorge di massima con l'assunzione, da parte dalla Confederazione, della fideiussione, che consente al beneficiario un accesso agevolato alle risorse finanziarie. I sussidi hanno ripercussioni finanziarie soltanto quando si verifica il danno, ovvero quando la Confederazione deve partecipare alle perdite. Nel quadro del medesimo sussidio viene sovente fornito un contributo ai costi di gestione delle cooperative di fideiussione. La partecipazione alle perdite come pure l'assunzione dei costi di gestione nel quadro delle fideiussioni e delle garanzie non costituiscono prestazioni in denaro rimborsabili.

2.1.3 Indennità

La Confederazione concede a terzi, ossia a persone estranee all'Amministrazione federale centrale, indennità per attenuare o compensare oneri risultanti da compiti affidati a terzi dalla Confederazione o prescritti dal diritto federale.

8 Per i mutui a tasso di interesse variabile si può esigere un interesse se l'andamento degli affari dell'impresa lo consente.

I beneficiari delle indennità derivanti dall'adempimento di *compiti affidati* sono perlopiù organizzazioni o imprese della Confederazione, che assumono tali compiti *in sua vece*. Le prestazioni da indennizzare si basano tra l'altro:

a. direttamente su *una legge/un decreto federale* (es.: i Cantoni ricevono un'indennità per il rilevamento, il rinnovamento e l'aggiornamento relativi alla misurazione ufficiale[9]);

b. su un *contratto* (es.: le imprese di trasporto ricevono un'indennità per i costi previsti e non coperti del traffico regionale ordinato dalla Confederazione e dai Cantoni[10]).

Possono risultare oneri da compiti prescritti dal diritto federale

a. a chi deve adempiere il compito (es.: la Confederazione indennizza l'agricoltura per le misure intese a impedire il convogliamento e il dilavamento del suolo[11]); oppure

b. a un terzo che non è tenuto all'adempimento di un compito ma subisce un pregiudizio derivante dall'adempimento del compito (es.: la Confederazione versa un contributo agli aventi diritto allo sfruttamento delle risorse idriche per indennizzarli delle rilevanti perdite risultanti dalla salvaguardia e dalla messa sotto protezione di paesaggi di importanza nazionale degni di protezione[12]).

Per quanto riguarda le indennità, bisogna chiedersi se sia «legittimo indennizzare un determinato comportamento, prescritto imperativamente per legge, oppure l'assunzione di un determinato compito pubblico»[13].

Conformemente alla legge sui sussidi, le indennità possono essere versate in particolare se

– i beneficiari non hanno un interesse personale preponderante all'esecuzione del compito,

– al beneficiario non può essere ragionevolmente chiesto che sopporti l'onere finanziario, e

– i vantaggi risultanti dal compito non compensano l'onere finanziario.

Nel 2006 sono state erogate 58 indennità. Esse sono ammontate a circa 16 miliardi.

9 Cfr. art. 2 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 6 ottobre 2006 sul finanziamento della misurazione ufficiale (OFMU; RS **211.432.27**).
10 Cfr. art. 49 della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr; RS **742.101**).
11 Cfr. art. 27 risp. art. 62*a* della legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAc; RS **814.20**)
12 Cfr. art. 22 della legge federale del 22 dicembre 1916 sull'utilizzazione delle forze idriche (Legge sulle forze idriche, LUFI; RS **721.80**).
13 Cfr. messaggio del 15 dicembre 1986 a sostegno di un disegno di legge sugli aiuti finanziari e le indennità, FF **1987** I 324.

Tabella 2

Compendio delle tre maggiori indennità

	In mio. fr..	C 2004	C 2005	**C 2006**
318.3600.001 A2310.0327	Prestazioni della Confederazione a favore dell'AVS	5030	5045	**5095**
318.3600.003 A2310.0328	Prestazioni della Confederazione a favore dell'AI	4175	4345	**4340**
328.3600.001 A2310.0346 A2310.0416 A4100.0125	Contributo di finanziamento al settore dei PF	1788	1826	**1880**

2.1.4 Contributi a organizzazioni internazionali

Se i beneficiari delle indennità o degli aiuti finanziari sono Stati esteri oppure organizzazioni o istituzioni internazionali con sede all'estero, nel presente rapporto si parla di contributi obbligatori o volontari oppure in generale di contributi a organizzazioni internazionali.

Il sistema dei contributi alle organizzazioni internazionali si sottrae in ampia misura alla legislazione svizzera e agli strumenti di gestione della Confederazione nel settore dei sussidi, poiché i beneficiari non sottostanno al diritto svizzero a causa del loro statuto di diritto internazionale e inoltre sono solitamente situati all'infuori della sovranità svizzera. I principi della legge sui sussidi si applicano in realtà anche ai contributi alle organizzazioni internazionali, questi però sono espressamente esclusi dal capitolo 3 relativo alle disposizioni generali per gli aiuti finanziari e le indennità (art. 2 cpv. 4 LSu).

Si considerano *contributi obbligatori* unicamente i contributi della Confederazione a istituzioni internazionali alle quali la Svizzera appartiene in virtù di un accordo o di un trattato di diritto internazionale. L'entità imperativa (statutaria) e automatica dei contributi si calcola solitamente applicando una chiave contributiva convenuta dagli Stati membri. I contributi obbligatori costituiscono in genere contributi al preventivo ordinario (spese d'esercizio) di un'organizzazione.

Oltre ai contributi obbligatori possono essere erogati *contributi volontari*. I contributi volontari e quelli obbligatori sono erogati ai medesimi beneficiari. Essi si distinguono per il fatto che i primi non poggiano su un impegno statutario, ma sottostanno al libero apprezzamento della Confederazione. I contributi volontari sono destinati nella maggior parte dei casi al sostegno di programmi e di azioni specifici che completano le misure finanziate per il tramite del preventivo ordinario dell'organizzazione.

Nel Consuntivo 2006 figurano 68 contributi a organizzazioni internazionali, per un totale di poco più di 1 miliardo. Di questo importo circa due terzi costituiscono contributi obbligatori alle organizzazioni internazionali e un terzo contributi volontari, che sono però in gran parte presi in considerazione nella quota dell'aiuto allo sviluppo fornito dalla Svizzera o nel settore educazione, ricerca e innovazione.

Tabella 3

Compendio dei tre maggiori contributi obbligatori versati a organizzazioni internazionali

		In mio. fr..	C 2004	C 2005	**C 2006**
202.3600.005 A2310.0286	Ricostituzione IDA		147	153	**159**
201.3600.181 A2310.0255	Contributi obbligatori della Svizzera all'ONU		82	116	**79**
325.3600.311 A2310.0200	Laboratorio europeo di fisica delle particelle (CERN)		61	33	**32**

2.2 Importanza dei sussidi per il bilancio della Confederazione

2.2.1 Rappresentazione dei sussidi nel nuovo modello contabile della Confederazione (NMC)

Il nuovo modello contabile della Confederazione, introdotto con il Preventivo 2007, ha apportato numerose novità che si ripercuotono sui sussidi.

Nel vecchio modello contabile i sussidi figuravano in tre gruppi di conti della contabilità corrente: nel gruppo di conti 36 erano indicati i contributi alle uscite correnti, nel gruppo 42 i mutui concessi e le partecipazioni assunte e nel gruppo 46 i contributi agli investimenti.

Nel quadro del nuovo modello contabile, la Confederazione presenta le spese e i ricavi nel conto economico e nel conto degli investimenti: nel conto degli investimenti figurano i sussidi erogati in forma di mutui, di partecipazioni e di contributi agli investimenti. I contributi alle uscite correnti figurano invece nel conto economico.

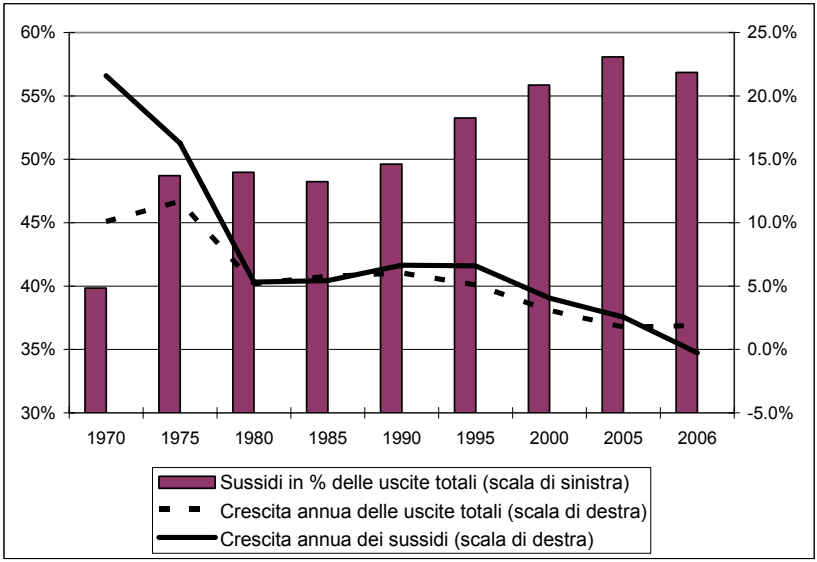
Il presente riesame si basa sull'esercizio 2006 e quindi sul vecchio modello contabile. Affinché i sussidi possano essere trovati rapidamente anche nel rendiconto finanziario allestito in conformità al nuovo modello contabile, le rubriche di credito secondo questo modello contabile sono indicate nell'allegato 1 per tutti i sussidi.

2.2.2 Importanza per il bilancio della Confederazione

I sussidi costituiscono la più importante voce di spesa del bilancio della Confederazione. Nel Consuntivo 2006 la Confederazione aveva indicato per i sussidi un importo di circa 30 miliardi a livello di uscite. Il volume dei sussidi era quindi quasi nove volte maggiore rispetto al 1970.

Grafico 1

Evoluzione dei sussidi e delle uscite totali negli anni 1970–2006



La quota dei sussidi rispetto alle uscite della Confederazione è in aumento dal 1970. Tra il 1970 e il 2005 essa è salita dal 40 a circa il 60 per cento.

Nel Consuntivo 2006 la quota dei sussidi diminuisce leggermente dal 58 per cento (2005) al 57 per cento delle uscite totali. In queste cifre non si è tenuto conto dei pagamenti annui della Confederazione alla costruzione, alla manutenzione e all'esercizio delle strade nazionali (2006: quasi 2 mia.). Già nel rapporto sui sussidi del 1997 si affermava che i contributi federali alle strade nazionali non erano in linea di principio dei sussidi, poiché nel caso delle strade nazionali si trattava di un compito comune della Confederazione e dei Cantoni e che non vi era un beneficiario estraneo all'Amministrazione federale chiaramente distinguibile dalla Confederazione[14]. Dato che presentavano certe analogie con i sussidi, i contributi furono comunque presi in considerazione nel riesame. Con l'introduzione della NPC questo argomento non poteva più essere addotto, poiché le strade nazionali non rappresentavano più un compito in comune essendo divenute di esclusiva competenza della Confederazione. Pertanto, nel presente rapporto, il concetto di sussidio non comprende più i contributi federali alle strade nazionali.

14 Rapporto del Consiglio federale del 25 giugno 1997 sul riesame dei sussidi federali (Rapporto sui sussidi), FF **1998** 1552.

Tabella 4

Importo dei sussidi e quota rispetto alle uscite totali

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	**2006**
Uscite totali in mio.	7 956	13 827	17 816	23 574	31 616	40 528	47 131	51 403	**52 377**
Sussidi della Confederazione in mio.	3 170	6 734	8 727	11 371	15 689	21 585	26 326	29 853	**29 775**
Sussidi in % delle uscite totali	40 %	49 %	49 %	48 %	50 %	53 %	56 %	58 %	**57 %**

2.2.3 Principi e criteri di valutazione

In considerazione della grande importanza dei sussidi ai fini del bilancio della Confederazione, gli articoli 6–10 della legge sui sussidi stabiliscono i principi disciplinanti gli aiuti finanziari e le indennità che il Consiglio federale e l'Amministrazione federale devono osservare nell'emanare la legislazione in merito.

Presupposti e principi particolari per la concessione degli aiuti finanziari

L'*articolo 6 LSu* contiene un elenco di *presupposti* necessari per la concessione di un *aiuto finanziario*. L'articolo 6 lettera a LSu esige che vi sia un interesse della Confederazione nell'adempimento del compito e la prova che secondo una giudiziosa ripartizione dei compiti e degli oneri, il compito non deve essere adempiuto o promosso autonomamente dai Cantoni (art. 6 lett. b LSu). Occorre inoltre osservare il principio di sussidiarietà. L'aiuto finanziario deve corrispondere a una necessità (art. 6 lett. c LSu): senza di esso il compito non può essere debitamente adempiuto. Gli sforzi autonomi che si possono ragionevolmente pretendere dal beneficiario e le altre possibilità di finanziamento (art. 6 lett. d LSu) devono già essere esauriti (art. 6 lett. d LSu). L'aiuto finanziario deve essere concesso soltanto se questo costituisce la misura più adeguata e non vi sono alternative più efficaci o efficienti (ad es. addebitamento a un terzo, riscossione di tasse d'incentivazione, prescrizioni obbligatorie di comportamento) (art. 6 lett. e LSu). Se l'aiuto finanziario previsto adempie detti presupposti, è possibile emanare disposizioni corrispondenti (messaggio a sostegno di un disegno di legge sugli aiuti finanziari e le indennità, n. 224.2).

L'*articolo 7 LSu* dà istruzioni sull'*impostazione* degli aiuti finanziari. Il criterio principale è quello dell'economicità. Gli aiuti finanziari devono essere limitati all'importo assolutamente necessario al raggiungimento dell'obiettivo prefissato. Occorre rinunciare al lusso e all'eccessivo perfezionismo. L'importo dell'aiuto finanziario deve dipendere dall'interesse della Confederazione: quanto maggiore è l'interesse, tanto maggiore sarà la prestazione della Confederazione. Occorre tenere conto della capacità economica del beneficiario ed esigere da questi le prestazioni personali che si possono ragionevolmente pretendere. Nel caso dei Cantoni occorre tenere conto della loro capacità finanziaria. I contributi devono essere concessi, per quanto possibile, globalmente o forfetariamente: nella maggioranza dei casi è in tal modo possibile raggiungere soluzioni più economiche con un onere amministrativo minimo. Questo principio si applica anche alla concessione di aiuti finanziari nel-

l'ambito di accordi di programma (art. 7 lett. i LSu), introdotta con la NPC. Gli aiuti forfetari non devono essere calcolati in base alle spese effettive bensì in base ai costi presunti di soluzioni giudicate vantaggiose, sopprimendo così il controllo dei conteggi ed evitando ulteriori complicazioni amministrative. I sussidi forfetari sono indicati soprattutto nei casi in cui non prevale il tipo d'esecuzione, bensì la concretizzazione di un determinato successo e sono disponibili dati sicuri risultanti dall'esperienza. La giusta considerazione della capacità economica del beneficiario è indicata laddove questi ha un grande interesse all'adempimento del compito. Nei casi in cui quest'interesse è basso, la capacità economica del beneficiario assume un ruolo chiaramente minore. Per quanto possibile, gli aiuti finanziari devono essere limitati nel tempo e previsti come aiuti di avvio, di adattamento o come aiuti transitori. Al fine di garantire una gestione delle spese della Confederazione destinate agli aiuti finanziari in sintonia con la politica finanziaria, le disposizioni relative agli aiuti finanziari devono contenere riserve sui crediti e tassi massimi (messaggio a sostegno di un disegno di legge sugli aiuti finanziari e le indennità, n. 225).

L'*articolo 8 LSu* stabilisce che i *Cantoni* che completano le prestazioni federali partecipano di regola all'esecuzione e che l'attività delle autorità interessate deve essere coordinata anche in modo da evitare doppioni negli oneri amministrativi.

Presupposti e principi particolari per la concessione delle indennità

L'*articolo 9 LSu* descrive i presupposti per la concessione di *indennità*. L'obbligo giuridico di adempiere un compito della Confederazione non significa ancora un diritto a un'indennità. Spetta al legislatore assegnare indennità per l'adempimento di detti compiti. Il diritto a un'indennità dipende dall'interesse personale dei beneficiari e dal computo dei loro vantaggi nonché dal fatto che si possa ragionevolmente esigere che essi sopportino l'onere finanziario. Se il compito è prevalentemente nell'interesse del beneficiario, le indennità non sono giustificate (art. 9 cpv. 1 lett. a LSu): lo stesso vale se l'esecuzione del compito comporta anche vantaggi finanziari (ad es. l'attribuzione di attività economiche di cui la Confederazione ha il monopolio; art. 9 cpv. 1 lett. c LSu). I criteri per la valutazione dell'onere finanziario che al beneficiario non può essere ragionevolmente chiesto di sopportare (art. 9 cpv. 1 lett. b LSu) possono essere i seguenti: il rapporto tra l'interesse personale e gli oneri finanziari risultanti dall'esecuzione del compito, la nozione di «sacrificio particolare», nel caso in cui soltanto pochi siano toccati dall'obbligo, nonché il genere dell'obbligo. Qualora un obbligo rappresenti una condizione quadro del nostro ordinamento economico da osservare in modo generale (ad es. disposizioni relative alla protezione dei lavoratori, disposizioni relative alla protezione dei consumatori), un'indennità non è affatto giustificata.

Come per gli aiuti finanziari, anche per le indennità destinate ai Cantoni è determinante il principio della ripartizione giudiziosa dei compiti e degli oneri (art. 9 cpv. 2 LSu). Possono essere concesse indennità ai Cantoni se nel delegare i compiti la Confederazione esula dalle prescrizioni quadro e ai Cantoni non rimane più un grande margine di decisione e di manovra. Se però la legislazione quadro attribuisce ai Cantoni la responsabilità principale dell'adempimento dei compiti, occorre rinunciare a un'indennità (art. 9 cpv. 2 lett. a LSu). L'esecuzione amministrativa del diritto federale da parte dei Cantoni avviene da sempre senza indennizzo e soltanto quanto va oltre giustifica il versamento di indennità (art. 9 cpv. 2 lett. c LSu). Inoltre sono previste indennità qualora il costo dell'esecuzione dei compiti non possa essere interamente addossato ai beneficiari o ai responsabili (art. 9 cpv. 2 lett. c LSu).

Nell'ambito della *definizione del diritto in materia di indennità*, vanno osservati anche per le indennità, come per gli aiuti finanziari, i principi dell'economicità e delle prestazioni forfetarie, nonché gli imperativi della politica finanziaria (art. 10 cpv. 1 lett. a, c e d LSu; cfr. le spiegazioni dei principi applicabili agli aiuti finanziari), mentre il volume dell'indennità dev'essere determinato in base all'interesse del beneficiario e ai vantaggi risultanti dall'adempimento del compito. Per quanto riguarda le indennità pagate ai Cantoni, vanno inoltre considerati il margine di azione del Cantone a livello dell'elaborazione e della decisione nonché la possibilità di partecipazione dei beneficiari e di chi è causa del provvedimento. Conformemente alla legge sui sussidi, le indennità devono essere accordate ai Cantoni di regola nell'ambito di accordi di programma e devono essere pagate anche quando il compito è affidato a terzi anziché al Cantone (art. 10 cpv. 2 LSu).

I principi e i criteri di valutazione sopra esposti costituiscono le condizioni quadro per l'elaborazione di disposizioni relative ai sussidi ma anche la base per il riesame periodico dei sussidi.

2.3 Motivazione dei sussidi sotto il profilo economico

2.3.1 Introduzione

Nel riesame dei sussidi bisogna anche valutare se questi sono giustificati sotto il profilo economico.

I sussidi possono essere motivati sotto il profilo economico

a. se a causa del *fallimento del mercato* la concorrenza non è in grado di produrre o di mettere a disposizione i beni necessari al benessere pubblico o soltanto in misura qualitativamente o quantitativamente insufficiente (ad es. offerta di formazione, cultura, infrastrutture di rete nel settore stradale o ferroviario);

b. se il reddito e la sostanza come risultato delle forze di mercato sono ripartiti in maniera ingiusta secondo l'opinione dominante e possono pertanto essere assegnati in maniera più equa nel quadro della *ridistribuzione* (ad es. riduzione dei premi).

2.3.2 Correzione del fallimento del mercato

Lo Stato deve intervenire nei meccanismi del mercato soltanto se quest'ultimo non funziona o funziona solo parzialmente, in altri termini, se il mercato come meccanismo per la messa a disposizione di beni non fornisce il risultato auspicato. Gli economisti parlano pertanto di fallimento del mercato. La concessione di un sussidio è un'opzione possibile di intervento dello Stato in relazione al fallimento del mercato. Una seconda opzione consiste nell'affrontare il problema mediante una regolamentazione corrispondente. Il presente rapporto è incentrato sul sovvenzionamento. In quest'ottica sono rilevanti tre cause del fallimento del mercato:

- la prestazione del beneficiario del sussidio ha il carattere di bene pubblico,
- il sovvenzionamento è destinato a compensare effetti esterni, oppure
- le infrastrutture di rete si configurano come un monopolio naturale.

Sotto il profilo economico non tutti i beni prodotti dal settore pubblico sono *beni pubblici*: i beni pubblici puri sono caratterizzati dal fatto che possono essere consumati da più soggetti e nessuno di questi è costretto a limitare il proprio consumo. Gli economisti parlano di *non rivalità del consumo* (ad es. ricezione di programmi radiofonici e televisivi). La seconda caratteristica dei beni pubblici puri consiste nel fatto che nessun consumatore può essere escluso dalla fruizione del bene e l'esclusione comporterebbe costi estremamente elevati; vale il cosiddetto *principio di non escludibilità* (ad es. sentieri pedestri). Lo sviluppo tecnologico può far sì che i costi per l'applicazione del principio di escludibilità si riducano in modo tale da rendere detto principio economicamente interessante. Ad esempio, in passato l'attuazione del principio di esclusione era poco proficua per ampie parti della rete stradale, mentre oggi esistono tecnologie che consentono di mettere in atto il *road pricing* non soltanto per le autostrade, i ponti e le gallerie, ma a livello generale.

I beni pubblici puri sono piuttosto rari. Ne sono esempi tipici la difesa nazionale o la protezione del paesaggio. Per quanto concerne taluni beni è adempito soltanto uno dei due criteri, per cui ne risultano forme miste tra beni pubblici e beni privati. È così possibile, ad esempio nel caso della televisione via cavo, applicare il principio di escludibilità, ma non sussiste alcuna rivalità in termini di consumo.

Al contrario, i beni per i quali esiste tale rivalità e ai quali può essere applicato il principio di escludibilità a costi accettabili sono definiti *beni privati*. I beni privati sono messi a disposizione in maniera efficiente dal mercato. Sotto il profilo economico questi beni non determinano alcuna fattispecie per l'erogazione di sussidi.

Si parla di *effetti esterni* o di esternalità se nel prezzo di un bene o di un servizio non sono presi in considerazione tutti i costi e tutti i benefici. Si fa distinzione tra esternalità negative (costi esterni) ed esternalità positive (benefici esterni).

Le esternalità negative si verificano quando i produttori e i consumatori non sopportano tutti i costi che insorgono alla produzione o al consumo di un bene e il benessere di terzi ne è pregiudicato. Un esempio classico è l'inquinamento ambientale, prodotto ad esempio dal traffico stradale sotto forma di gas di scarico e di rumore. È possibile aumentare artificialmente, tramite imposizione, il prezzo troppo esiguo di un bene che provoca costi esterni (ad es. l'aumento dell'imposta sui carburanti). Ciò rappresenta un mezzo diretto per risolvere il fallimento del mercato dovuto a un'esternalità negativa. Un'ulteriore possibilità consiste nell'attenuare gli effetti di un'esternalità negativa tramite un mezzo indiretto, ossia il sussidio. In questo senso la Confederazione sovvenziona ad esempio il traffico combinato e riduce il prezzo dei tracciati nell'ambito del trasporto in carri completi. Così facendo essa riduce artificialmente il prezzo dei trasporti ferroviari e consolida la sua posizione concorrenziale nei confronti del traffico stradale, che è economicamente molto vantaggioso a causa dei suoi costi esterni.

Nel caso di un'esternalità positiva, ossia di un beneficio esterno, non ne approfittano soltanto i consumatori che pagano per l'ottenimento del bene e i produttori che lo producono, ma anche altre cerchie, sebbene queste non partecipino ai costi per la messa disposizione del bene (problematica degli opportunisti). L'offerta di beni e servizi con un beneficio esterno è solitamente troppo esigua in un'ottica economica

globale. Le esternalità positive si verificano ad esempio nei settori della formazione e della ricerca. I sussidi consentono di aumentare i prezzi ottenuti per questi beni e di conseguenza di rendere più attraente la messa a disposizione per i produttori e contribuire a un approvvigionamento ottimale in un'ottica economica globale.

Le *infrastrutture di rete* come la rete stradale e la rete ferroviaria hanno il carattere di un monopolio naturale. Ciò significa che un offerente unico può fornire le relative prestazioni a prezzi più vantaggiosi di quanto possa farlo una pluralità di offerenti. I monopoli naturali nel settore dell'infrastruttura dei trasporti sono caratterizzati in particolare dal fatto che la costruzione dell'infrastruttura di rete esige importanti investimenti iniziali che possono costituire delle barriere per l'accesso al mercato. Dopo la costruzione dell'infrastruttura, i costi di un utente supplementare (costi limite) sono bassi. Lo Stato dispone di diverse possibilità in presenza di un monopolio naturale: esso può ad esempio intervenire a titolo di regolatore oppure presentarsi esso stesso come offerente, come nel caso della messa a disposizione di una parte cospicua delle rete ferroviaria svizzera o ad esempio come era usuale in precedenza nel settore della posta e delle telecomunicazioni. Il secondo esempio illustra come un monopolio naturale possa essere eroso dalle conseguenze dello sviluppo tecnologico.

2.3.3 Ridistribuzione

I sussidi possono non soltanto attenuare gli effetti del fallimento del mercato, ma anche perseguire meri obiettivi di ridistribuzione. La politica di ridistribuzione deve consentire di correggere in un secondo tempo, conformemente all'opinione dominante di equità, la ripartizione dei redditi e della sostanza in quanto risultato delle forze di mercato. Il sistema fiscale progressivo rappresenta uno strumento importante di ridistribuzione. Ma anche mediante i sussidi a livello di uscite si possono effettuare ridistribuzioni. Ne sono esempi in merito i pagamenti diretti all'agricoltura, la riduzione dei premi e il promovimento della costruzione di abitazioni.

3 Primo riesame completo dei sussidi nel 1997 e nel 1999

3.1 Oggetto

Il primo riesame completo dei sussidi è stato effettuato in *due fasi*: nell'ambito della prima fase sono stati esaminati soprattutto i sussidi nei settori del traffico stradale, della formazione e della ricerca fondamentale, delle relazioni con l'estero e dell'agricoltura[15]. Nel corso della seconda fase l'esame si è concentrato sui contributi alle organizzazioni internazionali e alle assicurazioni sociali pubbliche, sui sussidi nel settore dell'asilo, all'agricoltura e all'aiuto allo sviluppo[16].

15 Rapporto sui sussidi del 25 giugno 1997, FF **1998** 1543 segg.
16 Rapporto del Consiglio federale del 14 aprile 1999 sul riesame dei sussidi federali, seconda parte (Rapporto sui sussidi, 2ª parte), FF **1999** 6855 segg.

3.2 I principali risultati

Il Consiglio federale ha riassunto come segue il risultato del primo riesame completo dei sussidi: «Complessivamente, le due serie di riesami dei sussidi hanno evidenziato un potenziale di miglioramento non indifferente. La soppressione dei sussidi obsoleti, la riduzione di contributi troppo elevati, la ristrutturazione logica di sistemi di sovvenzionamento complicati e poco mirati, come pure una ripartizione più equa dei compiti e degli oneri tra Confederazione e Cantoni non possono che sgravare sensibilmente le finanze pubbliche e migliorare l'attuazione dei compiti dello Stato».

Nell'ambito del riesame è stato necessario adottare circa 400 misure singole per 221 dei 359 sussidi esaminati. Le misure possono essere suddivise tematicamente come segue:

- il 25 per cento delle misure era finalizzato al *miglioramento della gestione dei sussidi*. In questo senso sono stati posti obiettivi o condizioni chiare, in base ai quali la Confederazione può influenzare maggiormente l'utilizzazione delle risorse. Inoltre, numerose fattispecie di sussidio hanno dovuto essere limitate nel tempo. La limitazione nel tempo è la forma più radicale di gestione, poiché impone di provare periodicamente la necessità del sussidio. Se non si riesce a provare tale necessità, il sussidio decade per mancanza di una base legale (vedi in merito anche n. 6);
- il 20 per cento delle misure era finalizzato all'*aumento dell'efficienza delle procedure*. Si trattava in particolare di migliorare l'attività di coordinamento, di snellire le strutture e di disciplinare in modo più chiaro i compiti e le competenze. La procedura di erogazione dei sussidi doveva poi essere semplificata tramite una forfetizzazione.

Ulteriori misure esigevano il riesame dei sussidi

- nel quadro della *NPC* (18 %),
- in un'ottica generale orientata verso la *rinuncia* o la *riduzione* del sussidio (14 %),
- sotto il profilo dell'*efficacia* (7 %),
- sotto il profilo del loro *finanziamento*, ponendo l'accento sulla possibilità della partecipazione di terzi o del beneficiario del sussidio (6 %).

La tabella qui appresso mostra a chi compete la decisione relativa all'attuazione delle misure proposte.

Tabella 5

Competenza in materia di correzioni

Competenza	Misure in %
Parlamento (leggi federali, decreti federali)	36
Consiglio federale (ordinanze, direttive)	23
Amministrazione (modifiche della prassi)	33
Rinvio non specificato a un riesame nel quadro della NPC	8
Totale	**100**

3.3 Stato di attuazione del primo riesame dei sussidi / Risultati del controlling

Il primo riesame completo dei sussidi si è concluso nel 2002 con l'ultimo dei cinque rapporti di controlling dell'Amministrazione federale delle finanze all'attenzione del Consiglio federale. A quell'epoca, l'89 per cento delle misure era stato attuato o era in fase di realizzazione. Il rapporto partiva dall'idea che dalla fine del 2005 si sarebbe dato inizio all'attuazione di praticamente tutte le misure; una parte cospicua di queste sarebbe stata realizzata nel quadro della NPC.

Conformemente al quinto rapporto di controlling, il primo riesame completo dei sussidi ha avuto un effetto di risparmio di 100 milioni negli 2002–2002, di 130 milioni in entrambi gli anni 2003 e 2004 e di 210 milioni a partire dall'anno 2005. Questi importi vanno però relativizzati, poiché l'effetto di risparmio di numerose misure non può essere espresso in cifre esatte.

4 Basi del riesame dei sussidi nel 2008

4.1 Struttura e contenuto della banca dati sui sussidi

Il primo riesame dei sussidi è stato effettuato sulla scorta di una banca dati che è stata aggiornata in vista del secondo riesame dei sussidi. Questa comprende circa 400 sussidi attuali; le prestazioni della Confederazione a favore dell'AVS e dell'AI, ammontanti rispettivamente a oltre 5 e 4 miliardi, come pure la riduzione individuale dei premi, pari a 2 miliardi nel 2006, rappresentano i tre maggiori sussidi. Il sussidio di minore entità è costituito dai contributi alla formazione della gente di mare, per un importo annuo di 2500 franchi. Oltre l'ammontare dei sussidi, la banca dati fornisce indicazioni dettagliate per ogni sussidio rilevato dall'Amministrazione federale delle finanze presso gli uffici specializzati competenti, con l'ausilio di un questionario elettronico. Queste indicazioni concernono:

- le *basi legali* del sussidio,
- la *natura e la forma* del sussidio (ad es. aiuto finanziario o indennità? Prestazione in denaro rimborsabile o mutuo?),
- le *condizioni* e il *margine di apprezzamento* della concessione del sussidio (ad es. concessione del sussidio dipendente dalle prestazioni proprie? Margine di apprezzamento quanto all'ammontare o alla durata del sussidio?),
- la *base di calcolo* del sussidio (Uscite? Costi? Importi forfettari?),
- la *gestione materiale e finanziaria* (gestione tramite credito di impegno o limite di spesa? Limitazione temporale? Convenzioni sulle prestazioni? Misura dell'efficacia?), nonché
- le *prospettive* e l'importanza futura del sussidio (in quale misura il sussidio viene influenzato da nuove condizioni quadro e/o dai progetti in corso? Sono state esaminate alternative al sovvenzionamento attuale?).

Un estratto di questa banca dati è pubblicato da metà 2006 su Internet ed è accessibile al pubblico all'indirizzo http://www.efv.admin.ch/subvention[17]. Ogni singolo sussidio è contraddistinto dettagliatamente da elementi quantitativi e qualitativi (ad es. indicazioni relative al beneficiario, alla natura e alla forma, all'ammontare del contributo, all'anno a cui risale il sussidio e alle prestazioni finanziate per il suo tramite). I visitatori della banca dati possono cercare i sussidi sia in funzione del dipartimento competente, sia in funzione del settore di compiti al quale sono stati assegnati. Il numero di visitatori mostra il vivo interesse suscitato dalla pubblicazione su Internet dei dati relativi ai sussidi: il DFF registra in media 32 500 visitatori ogni mese.

4.2 Oggetto dell'esame e criteri di valutazione

Oggetto del presente riesame sono in linea di massima i sussidi della Confederazione registrati nella banca dati. Non è però opportuna un'analisi dettagliata per ogni sussidio. Si rinuncia a un riesame dei sussidi in particolare:

a. in caso di prossima soppressione del sussidio;

b. se il sussidio è stato riesaminato di recente nel quadro di una ristrutturazione e quindi non si sono maturate sufficienti esperienze per accertare la necessità di modifiche e desumere la necessità di adottare misure;

c. se la Confederazione non dispone di margini di manovra per strutturare e gestire il sussidio.

Per questi motivi si è rinunciato a riesaminare i seguenti sussidi:

– i sussidi che sono stati o avrebbero dovuto essere *soppressi entro la fine del 2007*, ad esempio l'indennità alla Posta per il trasporto di giornali e riviste in abbonamento, che avrebbe dovuto giungere a scadenza alla fine del 2007[18];

– i sussidi *entrati in vigore dopo il 1° gennaio 2003 o interamente riveduti e ristrutturati nel periodo 2003–2007*, ad esempio il contributo alla diffusione di programmi radiofonici nelle regioni di montagna (nuovo sussidio) o i contributi alla SSR per Swissinfo e i contributi a programmi per l'estero (ristrutturazione nel quadro della nuova legge del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione, RS *784.40*);

– i sussidi legati a un avvenimento particolare e aventi quindi un *carattere unico*, ad esempio i contributi della Confederazione alle spese per la sicurezza nel contesto del vertice del G8 a Evian o i contributi a Expo02;

– i *contributi alle assicurazioni sociali* nel cui ambito sono in corso o sono imminenti grandi riforme (ad es. contributi della Confederazione a favore dell'AVS e dell'AI);

17 Stato: aprile 2008.

18 Nel 2007 il Parlamento ha deciso di riproporre il sussidio; il corrispondente art. 15 della legge sulle poste è entrato in vigore il 1° gennaio 2008. L'ammontare del sussidio è stato ridotto e i criteri per la concessione di tasse di trasporto agevolate sono stati definiti in modo preciso nella legge. Una parte del sussidio è limitata nel tempo e scade nel 2011.

- i sussidi che sono stati ristrutturati in maniera determinante nel quadro della *NPC*, ad esempio l'intero settore delle strade nazionali che, a seguito dell'introduzione della NPC, è diventato di esclusa competenza della Confederazione e quindi non figura più tra i sussidi;
- i *contributi obbligatori alle organizzazioni internazionali* nel cui contesto la Confederazione non dispone di alcun margine di ottimizzazione a causa degli impegni assunti o dei trattati internazionali (ad es. contributo della Svizzera all'UNESCO o contributo all'Organizzazione mondiale della sanità).

Applicando questi criteri di esclusione si sono riesaminati 228 dei 361 sussidi erogati nel 2006. La base dei dati è costituita dall'esercizio 2006; tuttavia i singoli sussidi sono indicati conformemente alla nuova articolazione funzionale del bilancio della Confederazione («portafoglio di compiti»), introdotta per la prima volta nel quadro del Preventivo 2007.

Per il Consiglio federale questo secondo riesame completo dei sussidi si è focalizzato sull'efficienza e sull'efficacia dell'attuazione della politica di sovvenzionamento.

Per quanto concerne i singoli sussidi si è valutato

- se l'intervento statale è ancora necessario e giustificato (*validità degli obiettivi*),
- se per il loro tramite può essere raggiunto l'obiettivo perseguito o se tale obiettivo non è meglio raggiungibile con un'altra misura (*efficacia*),
- se le risorse impiegate sono in un rapporto sostenibile con l'effetto ottenuto o la prestazione raggiunta (*efficienza dell'impiego delle risorse*), e
- se la procedura per il pagamento e la gestione del sussidio è breve, semplice, logica e efficace (*efficienza della procedura*).

La *validità degli obiettivi* può cambiare in particolare se l'importanza della prestazione sussidiata diminuisce con il mutamento delle condizioni quadro, ad esempio perché l'apertura del mercato pone fine al suo fallimento, rendendo così inutile l'intervento dello Stato, o perché diminuisce la necessità di apportare correttivi alla ripartizione (perequazione sociale, regionale, intergenerazionale, tra minoranze linguistiche). Se l'obiettivo non è chiaro o se sussistono dubbi sulla sua attualità, la misura richieste è il riesame o la soppressione del sussidio.

Sotto il profilo dell'*efficacia* si verifica se l'obiettivo di ordine superiore perseguito si può raggiungere meglio adottando un altro provvedimento statale (ad es. passaggio dall'aiuto oggettivo all'aiuto soggettivo) o ottimizzando la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

Per quanto concerne l'*efficienza del sussidio,* l'accento è posto sulla redditività dell'impiego delle risorse. Si creano ad esempio incentivi a favore di un impiego possibilmente efficiente delle risorse tramite il pagamento di contributi forfetari al posto dell'indennizzo dei costi effettivi o tramite la prestazione di garanzie del deficit, la limitazione nel tempo dei sussidi oppure la richiesta di una prestazione propria determinante del beneficiario del sussidio.

La *procedura* per la concessione del sussidio può infine essere considerata efficiente se è possibilmente breve e semplice. Ad esempio una procedura è efficiente quando si evitano doppioni nella valutazione delle richieste di sussidio, non è necessaria

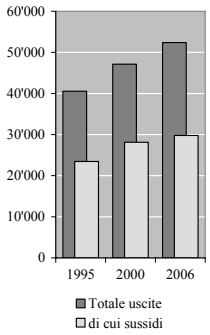
alcuna commissione speciale per l'erogazione dei sussidi, sono effettuati esami di efficacia dalla Confederazione (e non dal beneficiario del sussidio) e unicamente a intervalli opportuni, oppure quando il Consiglio federale esercita la vigilanza sul primo beneficiario del sussidio e non sul beneficiario finale.

L'esame dei singoli sussidi sulla scorta dei criteri che precedono si concentra in una valutazione globale. Se si ravvisa una necessità di ottimizzazione, il Consiglio federale emana misure mirate. Il numero 5 fornisce una panoramica dei risultati del riesame dei sussidi per settori di compiti; i risultati dell'esame dei singoli sussidi figurano nell'allegato 1.

5 Risultati del riesame

5.1 Panoramica

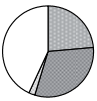
Evoluzione delle uscite 1995-2006



Struttura delle uscite e dei sussidi 2006

	Importo (mio.)	Importo (quote)	Quantità
Uscite	52'377	100%	–
di cui sussidi	29'775	57%	361
Aiuti finanziari	12'327	24%	235
Indennità	16'385	31%	58
Contributi a organiz. internaz.	1'063	2%	68
Sussidio singolo maggiore	5'045		
Sussidio singolo minore	0.001		

Quota dei sussidi rispetto alle uscite



	Importo (mio.)	Quantità	Quantita (quote)
Totale sussidi	29'775	361	100%
di cui riesaminati	12'940	228	63%
senza adozione di misure	4'469	158	44%
con adozione di misure	8'471	70	19%

Sussidi riesaminati (quantità)

Nel 2006 la Confederazione ha effettuato pagamenti nell'ambito di 361 fattispecie di sussidi. I pagamenti ammontano a quasi 30 miliardi di franchi, ciò che corrisponde al 57 per cento delle uscite della Confederazione[19].

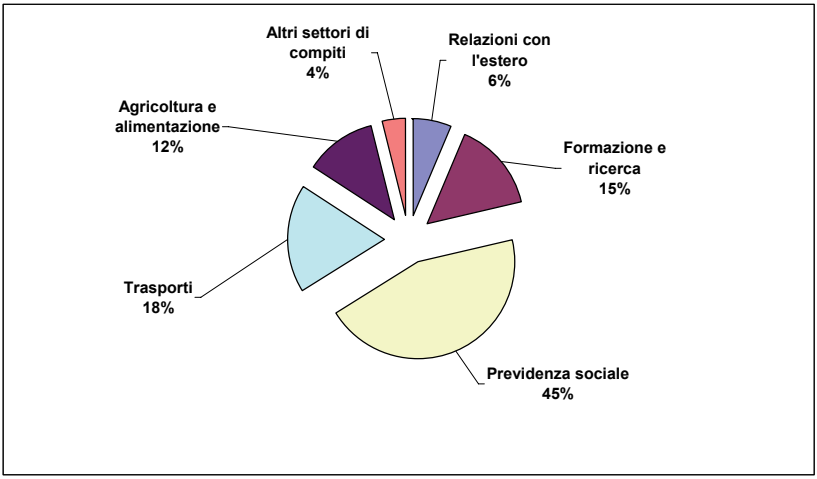
Con 235 fattispecie gli aiuti finanziari costituiscono la parte più rilevante dei sussidi. Le indennità e i contributi alle organizzazioni internazionali rappresentano rispettivamente 58 e 68 fattispecie. Tuttavia, se si considerano i loro importi le indennità hanno un peso notevole: nel 2006 esse ammontavano a circa 16,4 miliardi di franchi, corrispondenti in media a 280 milioni di franchi per ogni fattispecie. Nel 2006 sono stati erogati aiuti finanziari per 12,3 miliardi di franchi, equivalenti in media a 50 milioni di franchi per ogni fattispecie. Alle organizzazioni internazionali la Confederazione ha erogato nel 2006 contributi per circa 1,1 miliardi di franchi, corrispondenti in media a 16 milioni di franchi per ogni fattispecie.

19 Le prestazioni fornite dalla Confederazione a favore delle strade nazionali non sono più annoverate tra i sussidi, poiché con la NPC le strade nazionali sono diventate di esclusiva competenza della Confederazione.

I sussidi sono ripartiti tra complessivamente 12 settori di compiti, soltanto il settore di compiti concernente le finanze e le imposte, che comprende essenzialmente le quote di terzi alle entrate della Confederazione e il servizio del debito, non ha sussidi. La parte più cospicua dei sussidi, ovvero il 45 per cento, ha riguardato nel 2006 il settore di compiti della previdenza sociale. Con una quota del 18 per cento il settore dei trasporti si è collocato al secondo posto, seguito dai settori di compiti formazione e ricerca (15 %), agricoltura (12 %) e relazioni con l'estero (6 %). Il valore relativo ai rimanenti settori di compiti era a pari o inferiore all'1 per cento.

Grafico 2

Ripartizione in percento dei sussidi tra i settori di compiti della Confederazione



Per ottenere indicazioni più rilevanti, occorre interrogarsi sull'importanza dei sussidi all'interno dei rispettivi settori di compiti rispetto alle altre uscite piuttosto che procedere a una ripartizione dei sussidi federali tra i singoli settori di compiti. In linea di principio vale quanto segue: se la quota dei sussidi è elevata, la Confederazione adempie i propri compiti coinvolgendo terzi e/o promuovendo l'iniziativa privata. Questo avviene in particolare per i settori di compiti agricoltura e alimentazione come pure formazione e ricerca, la cui quota dei sussidi è rispettivamente del 97 e 96 per cento. Per contro, la quota dei sussidi della difesa nazionale è solo del 2 per cento. In questo settore, la Confederazione adempie praticamente in modo autonomo i propri compiti. La più bassa (1 %) è la quota dei sussidi del settore di compiti premesse istituzionali e finanziarie, che comprende prevalentemente compiti di preparazione della politica (politica finanziaria e fiscale) e prestazioni interne (informatica, costruzioni).

Tabella 6

Quota dei sussidi rispetto alle uscite totali nei singoli settori di compiti

Settore di compiti	Uscite in mio. fr.	Sussidi in mio. fr.	Quota dei sussidi in % delle uscite
Agricoltura e alimentazione	3 645	3 542	97 %
Formazione e ricerca	4 714	4 500	95 %
Relazioni con l'estero – Cooperazione internazionale	2 269	1 876	83 %
Previdenza sociale	16 246	13 339	82 %
Economia	383	301	79 %
Trasporti	7 409	5 344	72 %
Cultura e tempo libero	437	301	69 %
Sanità	194	76	39 %
Ambiente e assetto del territorio	624	239	38 %
Ordine e sicurezza pubblica	771	156	20 %
Difesa nazionale	4 216	79	2 %
Premesse istituzionali e finanziarie	2 206	23	1 %

228 dei complessivi 361 sussidi sono stati sottoposti a un riesame approfondito. Per 70 sussidi è stata accertata la necessità di adottare misure. In poco più di dieci casi, è già stato possibile dare avvio alla loro attuazione.

Nel seguito, i risultati del riesame dei sussidi sono presentati secondo settori di compiti sulla base di una griglia uniforme:

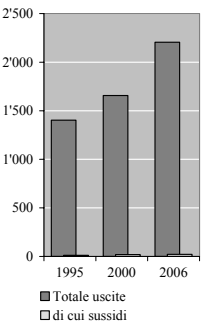
un grafico mostra la struttura e l'evoluzione dei sussidi nel corrispondente settore di compiti. Per evitare conteggi doppi, si sono attribuite le singole fattispecie dei sussidi ad un unico settore di compiti secondo il principio della prevalenza. I settori di compiti poggiano sull'articolazione funzionale, rivista nel 2007 con l'introduzione del nuovo modello contabile. Le cifre che si riferiscono al passato sono state per quanto possibile dissociate. All'interno dei settori di compiti i sussidi sono suddivisi, secondo l'importo e la quantità, in aiuti finanziari, indennità e contributi a organizzazioni internazionali[20].

[20] Se un sussidio si compone di diversi generi di sussidi, l'importo è ripartito. Dal punto di vista quantitativo, il sussidio è attribuito a un unico genere di sussidio secondo il principio della prevalenza. Può quindi capitare che in determinati settori di compiti figuri, per ogni genere di sussidio, l'importo ma non la quantità. Ad esempio, per le relazioni con l'estero sono indicate indennità per 7 milioni di franchi, mentre la loro quantità è uguale a zero, poiché le singole fattispecie di sussidi sono attribuite agli aiuti finanziari o ai contributi alle organizzazioni internazionali in funzione del principio della prevalenza.

Il numero 5.2.1 fornisce una panoramica sui contenuti del settore di compiti e sugli obiettivi perseguiti con l'erogazione del sussidio. Il numero 5.2.2 precisa i sussidi per i quali si è rinunciato a una valutazione dettagliata. Sulla base dei risultati dell'ultimo riesame dei sussidi (n. 5.2.3) sono poi presentati le riforme e gli sviluppi più recenti intervenuti nel settore di compiti (n. 5.2.4) da cui sono desunte le principali misure da adottare (n. 5.2.5). Infine si quantificano, per quanto possibile, le ripercussioni finanziarie delle riforme e dei mandati di verifica proposti (n. 5.2.6).

5.2 Premesse istituzionali e finanziarie

Evoluzione delle uscite 1995-2006



Struttura delle uscite e dei sussidi 2006

	Importo (mio.)	Importo (quote)	Quantità
Uscite	2'206	100%	–
di cui sussidi	23	1%	10
Aiuti finanziari	9	<1%	6
Indennità	<0.1	<1%	0
Contributi a organiz. internaz.	14	<1%	4
Sussidio singolo maggiore	10		
Sussidio singolo minore	0.052		

Quota dei sussidi rispetto alle uscite

	Importo (mio.)	Quantità	Quantita (quote)
Totale sussidi	23	10	100%
di cui riesaminati	6	6	60%
senza adozione di misure	6	4	40%
con adozione di misure	1	2	20%

Sussidi riesaminati (quantità)

5.2.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali

Il settore di compiti delle premesse istituzionali e finanziarie è molto esteso e comprende le funzioni centrali di condotta della Confederazione (autorità e stati maggiori diretti), i compiti di gestione strategica e supporto a livello di amministrazione negli ambiti finanze, revisione, imposte e dogane, personale, informatica e logistica, il settore di rilevamento e di elaborazione dei dati, nonché gli uffici per l'uguaglianza (donna e uomo, disabili), le misure di prevenzione nell'ambito della lotta contro il razzismo e la violenza e l'organo di esecuzione del servizio civile, quest'ultimi di minore rilievo finanziario. La Confederazione impiega circa il 4 per cento del suo budget per l'adempimento dei compiti di tutto il settore.

Gli obiettivi principali di questo settore di compiti sono la stabilità e la crescita della politica finanziaria e fiscale, nonché l'acquisizione a condizioni vantaggiose e la messa a disposizione economica delle risorse necessarie all'attività amministrativa. Inoltre, il rilevamento e l'elaborazione in funzione dei bisogni di dati relativi allo stato e all'evoluzione della popolazione, all'economia, alla società, al territorio e all'ambiente devono permettere di approntare informazioni fondamentali per la politica e la scienza. La Confederazione fornisce in misura ampiamente autonoma le prestazioni per il raggiungimento di questi obiettivi, completandole con prestazioni

preliminari di offerenti privati. I sussidi svolgono un ruolo estremamente marginale: essi rappresentano l'1 per cento circa delle uscite di questo settore di compiti. I due terzi circa dei sussidi corrispondono a quote di adesione a organizzazioni internazionali e poco più di un terzo è erogato come aiuto finanziario agli uffici per l'uguaglianza e all'organo di esecuzione del servizio civile.

5.2.2 Estensione del riesame

Sono esclusi per definizione dal riesame i contributi obbligatori a organizzazioni internazionali. Ciò concerne in particolare i sussidi nei settori della meteorologia e della statistica. Sono quindi stati riesaminati gli aiuti finanziari nell'ambito dell'uguaglianza tra donna e uomo e della prevenzione del razzismo nonché quelli per l'esecuzione del servizio civile.

5.2.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie

I sussidi nel settore di compiti *premesse istituzionali e finanziarie* non sono stati oggetto del riesame del 1997/99, perché ne sono stati esclusi in quanto contributi obbligatori a organizzazioni internazionali o perché erano in vigore da troppo poco tempo per fornire una base sperimentale sufficiente.

5.2.4 Attuazione e evoluzione del contesto

Dal 1996, data dell'entrata in vigore della legge sulla parità dei sessi (RS *151.1*) e della legge sul servizio civile (RS *824.0*), il contesto economico e sociale nel quale il legislatore ha istituito i sussidi non è fondamentalmente cambiato. Il fabbisogno e gli obiettivi possono pertanto essere considerati immutati. In linea di massima non sussistono neppure motivi per porre in forse l'erogazione degli aiuti finanziari orientata verso i progetti, in quanto detti aiuti si sono rivelati una forma di finanziamento adatta per raggiungere gli obiettivi di sovvenzionamento. L'esperienza mostra invece che il fabbisogno di misure di accompagnamento nell'ambito dell'esecuzione del servizio civile non ha avuto l'andamento previsto.

5.2.5 Principali risultati del riesame

La necessità di adottare misure è ridotta. Il Consiglio federale adotta le seguenti misure limitate a due sussidi nell'ambito dell'esecuzione del servizio civile e della prevenzione del razzismo:

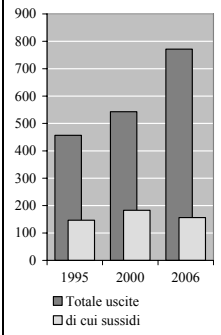
- rimborso delle prestazioni assistenziali per i casi di rigore: nel corso degli ultimi anni non si è praticamente fatto ricorso a questo sussidio. Dato che la sua importanza è estremamente ridotta, il Consiglio federale ne ha chiesto la soppressione nel quadro della modifica della legge federale sul servizio civile e della legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (RS *661*);
- prevenzione del razzismo: il motivo del sussidio sarà riesaminato entro il 2010.

5.2.6 Ripercussioni finanziarie

		mio. fr.	2009	2010	2011	dopo il 2011
Risparmi decisi						
735.3600.003 A6210.0102	Rimborso di prestazioni assistenziali per casi di rigore			<0,001	<0,001	<0,001
Potenziale massimo di risparmio						
301.3600.001 A2310.0139	Prevenzione del razzismo					0,90

5.3 Ordine e sicurezza pubblica

Evoluzione delle uscite 1995-2006



Struttura delle uscite e dei sussidi 2006

	Importo (mio.)	Importo (quote)	Quantità
Uscite	771	100%	–
di cui sussidi	156	20%	9
Aiuti finanziari	0	0%	0
Indennità	155	20%	8
Contributi a organiz. internaz.	2	<1%	1
Sussidio singolo maggiore	73		
Sussidio singolo minore	1		

Quota dei sussidi rispetto alle uscite

	Importo (mio.)	Quantità	Quantita (quote)
Totale sussidi	156	9	100%
di cui riesaminati	154	7	78%
senza adozione di misure	154	7	78%
con adozione di misure	0	0	0%

Sussidi riesaminati (quantità)

5.3.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali

Il settore dell'ordine e della sicurezza pubblica comprende soprattutto i compiti relativi all'*esecuzione delle pene e delle misure*, alla *polizia* e alla *vigilanza giuridica*. È il più piccolo settore di compiti; infatti la quota delle sue uscite rispetto al bilancio della Confederazione è dell'1,5 per cento (771 mio. nel 2006). La quota relativa ai sussidi è del 20 per cento.

L'obiettivo principale dell'impegno della Confederazione nell'ambito dell'*esecuzione delle pene e delle misure* è garantire un'esecuzione delle pene nel rispetto della dignità umana, la risocializzazione dei delinquenti nonché – per il tramite dell'esecuzione del diritto penale – la tutela del pubblico. In questo contesto si mira ad assicurare un'offerta intercantonale di assistenza di alta qualità e l'osservanza di standard internazionali nell'esecuzione delle pene. I sussidi sono principalmente

erogati come contributi ai costi salariali degli istituti d'educazione, ma anche come contributi di costruzione a stabilimenti penitenziari e case d'educazione nonché, in misura minore, per l'esecuzione e la valutazione di progetti sperimentali.

In ambito di *polizia* l'accento è posto sulla salvaguardia della sicurezza interna, che è un compito in comune della Confederazione e dei Cantoni. A tale scopo i corpi di polizia cantonali e comunali sono indennizzati per le prestazioni fornite nell'ambito della protezione preventiva dello Stato e della tutela della sicurezza di persone e sedi protette dal diritto internazionale (ambasciate). Tali compiti straordinari di protezione dei Cantoni e delle città hanno un peso fondamentale a livello finanziario.

Sovvenzionando le misurazioni ufficiali nell'ambito della *vigilanza giuridica* la Confederazione intende in particolare garantire la protezione giuridica della proprietà fondiaria. Sotto il profilo finanziario questa indennità ai Cantoni rappresenta soltanto una piccola parte dell'intero settore di compiti.

5.3.2 Estensione del riesame

Si è rinunciato al riesame delle indennità all'Istituto federale della proprietà intellettuale perché questi sussidi sono stati soppressi con effetto dal 2006 nel quadro del Programma di sgravio 2004. L'erogazione di sussidi di costruzione agli stabilimenti per l'esecuzione della carcerazione preventiva e della carcerazione in vista dello sfratto è stata conclusa alla fine del 2007 e non costituisce pertanto oggetto del presente riesame dei sussidi. Sono stati inoltre esclusi i contributi obbligatori a organizzazioni internazionali.

5.3.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie

Il Consiglio federale ha deciso di sottoporre l'impegno nel settore dell'*esecuzione delle pene e delle misure* a un riesame sostanziale nel quadro del progetto NPC. Inoltre dovrebbe essere esaminata e, per quanto possibile, introdotta una forfetizzazione dei contributi della Confederazione. Nel settore della *polizia* non è necessario adottare misure. Nel caso dei compiti straordinari di protezione, si è rinunciato all'elaborazione di proposte di modifica a causa della nuova valutazione, allora imminente, e dell'intensificazione dell'attività di sorveglianza degli oggetti minacciati (ambasciate). Anche in materia di *vigilanza giuridica* si è rinunciato a modifiche in considerazione del riesame delle misurazioni ufficiali nel contesto della NPC.

5.3.4 Attuazione ed evoluzione del contesto

Nel quadro dell'introduzione della NPC, è stata analizzata la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni e il sovvenzionamento del settore dell'*esecuzione delle pene e delle misure* è stato considerato opportuno. Per quanto concerne i sussidi d'esercizio, sono state introdotte con effetto dal 1° gennaio 2008 convenzioni sulle prestazioni con indennità forfetarie. In merito ai sussidi di costruzione, a seguito dell'introduzione della NPC si sono effettuati adeguamenti della legge federale sulle

prestazioni della Confederazione (LPPM; (RS *341*) nell'intento di migliorare il carattere vincolante della pianificazione.

Nel settore della *polizia* il Consiglio federale ha deciso modifiche a livello sia di protezione delle ambasciate, sia di protezione dello Stato. Per quanto riguarda la protezione delle ambasciate, esso ha approvato un concetto per l'attuazione di un nuovo dispositivo di sorveglianza delle istituzioni tutelate dal diritto internazionale a Berna, Ginevra e Zurigo. Il concetto, elaborato congiuntamente con la CCDGP (Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia), prevede che nell'ambito dell'appoggio sussidiario si impieghino meno militari, ma in compenso più civili, per garantire la protezione delle ambasciate. Il Consiglio federale ha inoltre stabilito che dal 2008 il sostegno finanziario delle autorità civili cantonali per la protezione delle ambasciate è di competenza del DDPS. Nel quadro di una modifica della legge sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS *120*), esso propone al Parlamento di estendere le possibilità per la raccolta delle informazioni in vista di una migliore protezione, in particolare contro il terrorismo. Il relativo messaggio è stato adottato nell'estate del 2007. Nell'ambito della protezione dello Stato, è stato inoltre introdotto un sistema di reporting e di controlling tramite il quale sarà possibile analizzare in dettaglio le prestazioni e i costi dei Cantoni.

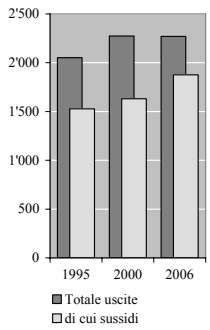
L'introduzione della NPC ha determinato modifiche anche per quanto riguarda la *vigilanza giuridica*: da un lato sono soppressi i supplementi in virtù della capacità finanziaria e dall'altro sono introdotte convenzioni di prestazioni anche per le misurazioni ufficiali.

5.3.5 Principali risultati del riesame

In considerazione degli adeguamenti già effettuati nel quadro o parallelamente alla NPC, non sono necessarie ulteriori misure a livello di *esecuzione delle pene e delle misure* e di *vigilanza giuridica.* Tuttavia, nel quadro della verifica dei compiti, si dovrà esaminare la possibilità di procedere a un'ulteriore dissociazione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni. Non sono necessarie misure neppure nell'ambito della *polizia,* visti gli adeguamenti effettuati di recente in materia di esecuzione e di basi legali in questo settore e i buoni rapporti di collaborazione con i Cantoni.

5.4 Relazioni con l'estero – Cooperazione internazionale

Evoluzione delle uscite 1995-2006



Struttura delle uscite e dei sussidi 2006

	Importo (mio.)	Importo (quote)	Quantità
Uscite	2'269	100%	–
di cui sussidi	1'876	83%	73
Aiuti finanziari	1'056	47%	31
Indennità	7	<1%	0
Contributi a organiz. internaz.	813	36%	42
Sussidio singolo maggiore	533		
Sussidio singolo minore	0.012		

Quota dei sussidi rispetto alle uscite

	Importo (mio.)	Quantità	Quantita (quote)
Totale sussidi	1'876	73	100%
di cui riesaminati	1'515	38	52%
senza adozione di misure	948	29	40%
con adozione di misure	567	9	12%

Sussidi riesaminati (quantità)

5.4.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali

Il settore delle relazioni con l'estero comprende le prestazioni dell'*aiuto a Paesi in sviluppo e in transizione* nonché le uscite destinate alle *relazioni politiche ed economiche* della Svizzera con l'estero. Nel 2006 le uscite totali per le relazioni con l'estero sono ammontate a circa 2269 milioni di franchi, pari al 4,3 per cento delle uscite totali della Confederazione. La quota dei sussidi per l'insieme di questo settore è ammontata a 1876 milioni, ossia all'83 per cento. Il 47 per cento dei sussidi è costituito da aiuti finanziari e il 36 per cento da contributi obbligatori a organizzazioni internazionali.

La tutela *dell'indipendenza, della sicurezza e della prosperità* del Paese rappresenta l'obiettivo superiore della politica estera della Svizzera. La Confederazione partecipa alla realizzazione di questo obiettivo per il tramite della sua politica di pace, dei diritti democratici e dell'uomo, nonché della cooperazione allo sviluppo. Le uscite concernenti le relazioni con l'estero forniscono un importante contributo alla coesistenza pacifica dei popoli, alla sicurezza nazionale e internazionale come pure al trattamento rispettoso delle risorse naturali. D'altronde, per un Paese privo di materie prime è importante intrattenere relazioni politiche stabili con il resto del mondo per consentire l'interdipendenza economica necessaria allo sviluppo dell'attività economica della Svizzera.

Le prestazioni nel settore dell'*aiuto a Paesi in sviluppo e in transizione* contribuiscono alla riduzione degli squilibri tra il Nord e il Sud del pianeta, come pure tra i Paesi dell'Europa sud-orientale. Queste prestazioni sono motivate non soltanto da preoccupazioni di ordine umanitario ed economico, ma anche dalla volontà di rafforzare la sicurezza in generale e di promuovere la pace riducendo le fonti di tensione.

Nel settore delle *relazioni politiche* l'obiettivo degli aiuti finanziari è di sostenere progetti o azioni in uno dei cinque settori prioritari della politica estera, ossia il mantenimento della pace, i diritti dell'uomo, la cooperazione internazionale, la coesione sociale e l'ambiente. Alcuni di questi contributi perseguono parimenti l'obiettivo di tutelare o di promuovere il ruolo internazionale del nostro Paese e più particolarmente di Ginevra come sede di numerose organizzazioni internazionali o come luogo di incontri internazionali.

L'obiettivo delle *relazioni economiche* è rafforzare le condizioni quadro del commercio con l'estero, segnatamente garantendo l'ottimizzazione e il coordinamento di tali condizioni per il tramite di accordi bilaterali e multilaterali, migliorando e coordinando le relazioni tra la Svizzera e l'Unione Europea, promuovendo e attuando l'aiuto allo sviluppo economico, nonché migliorando le condizioni di lavoro e di vita a livello mondiale.

5.4.2 Estensione del riesame

L'insieme dei sussidi del settore delle relazioni con l'estero è stato sottoposto a un riesame, fatti salvi i contributi che la Confederazione versa alle organizzazioni internazionali alle quali essa ha aderito in virtù di un accordo o di un trattato di diritto internazionale pubblico. Il riesame ha riguardato i compiti relativi alla cooperazione allo sviluppo, alla politica dello Stato ospite, al promovimento della pace e della sicurezza, alla presenza della Svizzera all'estero, nonché diversi altri contributi.

5.4.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie

Per l'*aiuto a Paesi in sviluppo* il riesame ha evidenziato la necessità di procedere in maniera più sistematica a una valutazione regolare del rapporto costi/benefici delle attività e a un'analisi preventiva dei rischi generali del Paese beneficiario. Invece, per l'*aiuto a Paesi in transizione* il riesame ha rilevato la necessità di intensificare il coordinamento e la complementarietà dei diversi strumenti di cooperazione tecnica e di aiuto finanziario.

Uno dei punti comuni della maggior parte dei sussidi esaminati nel settore delle *relazioni politiche* era l'assenza di una base legale. Essi poggiano perlopiù su decisioni del Consiglio federale, fondate sulla competenza in materia di politica estera che gli attribuisce la Costituzione federale.

5.4.4 Attuazione ed evoluzione del contesto

La concessione di aiuti finanziari nel contesto della politica estera è stata oggetto di nuove regolamentazioni dall'inizio del 2000. Due basi legali formali generali disciplinano i sussidi nell'ambito del promovimento della pace (legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo; RS *193.9*) e in quello della politica dello Stato ospite (legge federale del 22 giugno 2007 sui privilegi, le immunità e le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite; RS *192.12*). Per quanto

concerne gli altri aiuti finanziari che non rientrano nei due ambiti precitati (rappresentanti un volume pari al 20 % circa dei sostegni concessi dal DFAE a titolo di contributi volontari), il Consiglio federale ha deciso di fissare una soglia di intervento oltre la quale la concessione di aiuti finanziari deve fondarsi su una base legale nel senso di una legge formale. Tutti gli aiuti che generano uscite ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi o uscite uniche superiori a 5 milioni di franchi dovranno d'ora in poi poggiare su una base legale. Il Consiglio federale deciderà anche in futuro della concessione degli altri sussidi in virtù delle competenze in materia di politica estera che gli sono attribuite dalla Costituzione federale (art. 184 cpv. 3 Cost.).

Dall'epoca dell'ultimo riesame dei sussidi la Svizzera e l'Unione Europea hanno concluso gli Accordi bilaterali I e II, mentre il Consiglio federale ha deciso di approfondire la collaborazione della Svizzera con i suoi altri partner importanti in materia di politica estera e di politica economica esterna. Inoltre, in questo contesto, il Popolo e i Cantoni svizzeri hanno approvato nel 2006 la base legale che consente il finanziamento nella misura di 1 miliardo di franchi delle misure di incoraggiamento a favore della coesione sociale ed economica in Europa.

Nel 2002 la Svizzera è divenuta membro a pieno titolo dell'ONU, con la conseguenza di un aumento sensibile dei suoi contributi ai diversi preventivi di questa organizzazione, ossia il preventivo ordinario, il preventivo dei tribunali penali internazionali e il preventivo delle operazioni di pace. I due primi contributi sono allibrati a titolo di relazioni con l'estero e il terzo a titolo di difesa nazionale. Nel 2000 la Svizzera ha versato circa 6 milioni di franchi all'ONU e circa 80 nel 2006 (di cui 33 mio. allibrati a titolo di relazioni con l'estero e 47 mio. a titolo di difesa nazionale). Oltre al contributo all'ONU per le operazioni di pace, la Confederazione finanzia ulteriori misure nel quadro della gestione civile dei conflitti e del rafforzamento dei diritti dell'uomo, una gran parte delle quali è a carico del settore delle relazioni con l'estero (pressoché 60 mio. nel 2006).

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, un vertice dell'ONU ha stabilito gli Obiettivi di sviluppo del Millennio. In merito la Svizzera si è impegnata affinché il volume delle uscite consacrate all'aiuto pubblico allo sviluppo raggiunga lo 0,4 per cento del suo prodotto interno lordo entro il 2010. Questo valore è raggiunto dal 2004; tuttavia nel 2007 è stato leggermente inferiore (0,37 %).

5.4.5 Principali risultati del riesame

Il riesame dei sussidi non ha evidenziato in complesso la necessità di introdurre correzioni fondamentali.

Nell'ambito dell'*aiuto a Paesi in sviluppo e in transizione* si è constatato che la dispersione geografica e tematica dell'aiuto è fonte di ingenti costi di transazione. La concentrazione delle attività su un numero limitato di Paesi di intervento costituisce inoltre un mezzo efficace per accrescere ulteriormente la buona gestione, la coerenza, l'impatto e la visibilità dei programmi. Nei messaggi adottati dal Consiglio federale nel mese di marzo del 2008 sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario come pure sulla continuazione dei provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, si propone quindi la concentrazione su un numero esiguo di settori e di regioni.

Nel settore delle *relazioni politiche* sono state decise le seguenti misure:

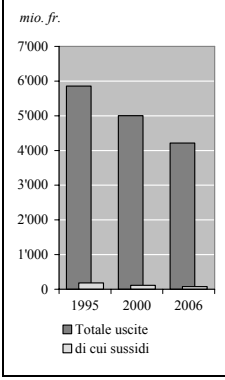
- Sezione svizzera del Consiglio Comuni e Regioni d'Europa: la Confederazione cessa il proprio sostegno, perché questo è un doppione degli aiuti forniti da istanze come l'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE. Tale misura è già stata attuata con effetto al 1° gennaio 2008;
- Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente: dal 2009 il finanziamento del sostegno svizzero a questo fondo è garantito unicamente dall'Ufficio federale dell'ambiente. In tal modo, è possibile ottenere maggiore trasparenza e realizzare sinergie. In seno al DFAE si può quindi sopprimere un posto di lavoro;
- Aiuto al disarmo, smantellamento delle armi chimiche: la Svizzera rinuncia ad un nuovo programma e cessa definitivamente il proprio sostegno con l'adempimento di tutti gli impegni assunti;
- Promozione della Svizzera quale Paese ospite di organizzazioni internazionali: dal Preventivo 2009 i crediti utilizzati per finanziare la promozione della Svizzera e della Ginevra internazionale sono destinati unicamente a sostegni mirati e puntuali come avveniva inizialmente. Dal 2010, il credito non potrà superare il livello del Consuntivo 2006;
- Esposizioni universali: in futuro si rinuncerà alla partecipazione del nostro Paese a esposizioni universali di seconda categoria. La partecipazione a esposizioni universali di prima categoria sarà prospettata soltanto se esiste un interesse specifico e particolare che giustifichi una presenza svizzera;
- Presenza svizzera: entro la fine del 2008 si esaminerà la possibilità di focalizzare maggiormente il ruolo della Presenza svizzera sulle attività di back office per le rappresentanze svizzere all'estero e sulla gestione di progetti per la partecipazione della Svizzera a esposizioni universali;
- Contributi a organizzazioni internazionali nel settore dell'ambiente («Commissioni e organizzazioni internazionali» come pure «Problemi ambientali globali»): si esamina in che misura sia possibile sopprimere i singoli contributi volontari. Inoltre, i sussidi devono essere raggruppati e gestiti mediante un credito globale.

5.4.6 Ripercussioni finanziarie

		mio. fr.	2009	2010	2011	dopo il 2011
Risparmi decisi						
201.3600.160 A2310.0256	Sezione svizzera del Consiglio Comuni e Regioni d'Europa		0,07	0,07	0,07	0,07
201.3600.166 A2310.0260	Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente		0,15	0,15	0,15	0,15
201.3600.177 A2310.0267	Aiuto al disarmo: smantellamento delle armi chimiche		2,50	2,50	2,50	2,50
201.3600.361 A2310.0276	Compiti della Svizzera quale Paese ospite di organizzazioni internazionali			0,70	0,70	0,70
201.3600.373 A2310.0281	Esposizioni universali					2,00
Potenziale massimo di risparmio						
201.3600.375 A2310.0283	Presenza svizzera all'estero			5,00	5,00	5,00
810.3600.501 A2310.0124	Commissioni e organizzazioni internazionali			4,30	4,30	4,30
810.3600.502 A2310.0125	Problemi ambientali globali			3,40	3,40	3,40

5.5 Difesa nazionale

Evoluzione delle uscite 1995-2006



Struttura delle uscite e dei sussidi 2006

	Importo (mio.)	Importo (quote)	Quantità
Uscite	4'216	100%	–
di cui sussidi	79	2%	16
Aiuti finanziari	41	1%	12
Indennità	38	1%	4
Contributi a organiz. internaz.	0	<1%	0
Sussidio singolo maggiore	26		
Sussidio singolo minore	0.235		

Quota dei sussidi rispetto alle uscite

	Importo (mio.)	Quantità	Quantita (quote)
Totale sussidi	79	16	100%
di cui riesaminati	77	15	94%
senza adozione di misure	77	15	94%
con adozione di misure	0	0	0%

Sussidi riesaminati (quantità)

5.5.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali

Il settore della difesa nazionale comprende i compiti relativi alla *difesa nazionale militare* e alla *cooperazione nazionale per la sicurezza*. Con una quota dell'8,2 per cento (4272 mio.) rispetto alle uscite della Confederazione nel 2006, questo settore di compiti è il quarto in ordine di grandezza. I sussidi, che sono il 2 per cento, assorbono soltanto una quota marginale di queste uscite. Ciò mostra che la partecipazione di terzi all'adempimento di questo compito centrale della Confederazione è molto limitata.

I sussidi erogati permettono di perseguire quattro obiettivi principali: il promovimento internazionale (civile) della pace e il rafforzamento dei diritti dell'uomo, il promovimento della capacità di difesa e il mantenimento della destrezza di tiro, la riparazione e la manutenzione del materiale dell'esercito e infine, nell'ambito della *cooperazione nazionale per la sicurezza*, la messa a disposizione di rifugi per la popolazione e la protezione dei beni culturali.

Il sostegno al promovimento della pace – in questo caso i destinatari dei sussidi sono in particolare i tre *Centri ginevrini*, di cui la Confederazione è cofondatrice, e il *Centro di ricerche in materia di politica di sicurezza del PFZ* – come pure il sostegno all'*istruzione fuori del servizio* sono forniti a titolo di aiuto finanziario per promuovere prestazioni private nell'interesse della Confederazione. Le indennità sono erogate principalmente ai Cantoni per la *manutenzione del materiale dell'esercito* ordinata dalla Confederazione e alle società di tiro per l'esecuzione degli *esercizi obbligatori di tiro fuori del servizio*.

5.5.2 Estensione del riesame

Sono stati esclusi dal riesame i contributi ai costi di partecipazione a corsi ed esercizi conformemente alla vecchia legislazione sulla protezione civile (*corsi cantonali e comunali*) che dal 2006 non vengono più erogati dall'Ufficio federale della protezione della popolazione. Neppure l'*istruzione aeronautica,* riorganizzata e inserita nel settore della difesa nel 2004, è stata oggetto di riesame; essa comprende l'istruzione civile, in precedenza presso l'Ufficio federale dell'aviazione civile, e l'istruzione militare delle Forze aeree[21].

5.5.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie

Nel quadro dell'ultimo riesame dei sussidi sono stati segnatamente identificati i seguenti ambiti di intervento:

– *manutenzione del materiale dell'esercito da parte dei Cantoni* (materiale di corpo delle formazioni cantonali): verificare, nel quadro del progetto relativo alla nuova impostazione della perequazione finanziaria, se il ricorso ai Can-

21 Il credito 506/A6210.0129 Protezione civile è esposto come sussidio solo a partire dal Preventivo 2007; nel Consuntivo 2006, su cui si basa il presente rapporto, esso figura ancora tra gli investimenti della Confederazione.

toni è ancora opportuno nell'ottica dell'evoluzione delle necessità dell'esercito;

- *istruzione fuori del servizio*: concentrare sull'essenziale i contributi della Confederazione;
- *allevamento e custodia di cavalli e muli idonei per l'esercito*: sopprimere questo sussidio (si è proceduto in tal senso a fine 1999);
- *difesa nazionale civile*: ridurre del 10 per cento l'aliquota del contributo.

5.5.4 Attuazione ed evoluzione del contesto

Dall'ultimo riesame dei sussidi nel settore della difesa nazionale (1997), i sussidi sono stati ampiamente adeguati anche a seguito dell'introduzione di Esercito XXI e del nuovo disciplinamento della protezione della popolazione (dissociazione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e finanziamento conforme alle competenze ai sensi della NPC).

Dal 2004, con l'adozione della nuova legge federale del 4 ottobre 2002 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (RS *520.1*), i sussidi per le *costruzioni di protezione* non vengono più attribuiti. I versamenti ancora dovuti fino al 2009 sono destinati all'adempimento degli impegni assunti sulla base della legge anteriore. Complessivamente, per la protezione della popolazione, sono previsti sussidi per un importo inferiore a 1 milione di franchi l'anno (*protezione dei beni culturali*).

Con l'introduzione della NPC, avvenuta all'inizio del 2008, la responsabilità del settore logistico (equipaggiamento personale, altro materiale dell'esercito) è assunta esclusivamente dalla Confederazione. La concentrazione in seno alla Confederazione di tutte le attività di acquisto e manutenzione riduce il fabbisogno di coordinamento tra i servizi di acquisto cantonali e federali finora coinvolti. Una maggiore concorrenza, alla quale possono partecipare anche le aziende militari dei Cantoni, consente un impiego più economico dei mezzi pubblici (risparmi di varie decine di milioni).

I sussidi *tiro fuori del servizio* e *istruzione fuori del servizio e associazioni militari*, con un volume finanziario di 11 milioni (2006), risultano dal raggruppamento di cinque voci (1995: 20 mio.). Il minore fabbisogno di risorse è riconducibile alla riduzione degli effettivi nel quadro di Esercito XXI. Il DDPS sta esaminando la possibilità di un'ulteriore concentrazione al fine di ottenere un'unica rubrica finanziaria.

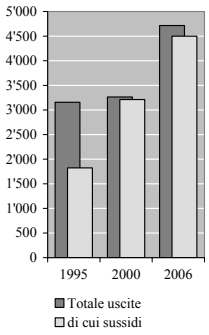
Conformemente alla legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (RS *193.9*), l'ambito del *promovimento internazionale della pace* è stato notevolmente esteso per il tramite dei contributi erogati in particolare ai Centri ginevrini di politica di sicurezza (2006: quasi 40 mio.).

5.5.5 Principali risultati del riesame

Le revisioni di legge concluse (riforma dell'esercito, nuovo disciplinamento della protezione della popolazione), l'introduzione della NPC nonché i cambiamenti consecutivi al NMC hanno determinato per quasi tutti i sussidi adeguamenti corrispondenti alle misure richieste nel rapporto sui sussidi del 1997, in taluni casi tali adeguamenti vanno oltre tali misure. Il Consiglio federale ha introdotto nel 2008 un sistema di incentivi per il finanziamento dei Centri ginevrini di politica di sicurezza, destinato a farvi affluire maggiori risorse da parte di terzi. Il 5 per cento dei contributi della Confederazione sarà fatto dipendere dalla capacità dei progetti di generare contributi di terzi interessati, di entità finanziaria almeno uguale. Nel caso dei sussidi del settore di compiti della difesa nazionale, non sussiste pertanto la necessità di adottare ulteriori misure.

5.6 Formazione e ricerca

Evoluzione delle uscite 1995-2006



Struttura delle uscite e dei sussidi 2006

	Importo (mio.)	Importo (quote)	Quantità
Uscite	4'714	100%	–
di cui sussidi	4'500	95%	47
Aiuti finanziari	1'782	38%	35
Indennità	2'516	53%	3
Contributi a organiz. internaz.	202	4%	9
Sussidio singolo maggiore	1'880		
Sussidio singolo minore	0.002		

Quota dei sussidi rispetto alle uscite

	Importo (mio.)	Quantità	Quantita (quote)
Totale sussidi	4'500	47	100%
di cui riesaminati	3'894	33	70%
senza adozione di misure	969	22	47%
con adozione di misure	2'925	11	23%

Sussidi riesaminati (quantità)

5.6.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali

Il settore della formazione e ricerca comprende i compiti relativi al promovimento della *formazione professionale* (compresa la formazione professionale superiore), delle *scuole universitarie*, della *ricerca fondamentale*, della *ricerca applicata* nonché delle scuole elementari e medie (*rimanente settore della formazione*).

Con una quota delle uscite del 9 per cento (4714 mio.) rispetto al bilancio della Confederazione, il settore della formazione e ricerca è fra i più importanti settori di compiti. Il 95 per cento delle uscite è costituito da sussidi. Il maggiore sussidio unico è il contributo di finanziamento della Confederazione al settore dei PF.

Gli obiettivi principali della Confederazione sono garanzia duratura, aumento della qualità, nonché conservazione dell'eccellenza scientifica come base per la capacità concorrenziale e lo sviluppo della piazza intellettiva e produttiva elvetica. La Confederazione si impegna unitamente ai Cantoni a favore di un *sistema di formazione permeabile* che consenta percorsi di formazione individualizzati e promuova l'apprendimento per tutta la vita. La Confederazione e i Cantoni si impegnano su base partenariale a favore della qualità e della diversità dell'offerta intese come marchio internazionale della piazza formativa svizzera. Dal canto suo la Confederazione promuove la *ricerca fondamentale libera* come base per un efficace sviluppo dello spazio svizzero della ricerca e della formazione nonché sostiene le nuove leve scientifiche. Essa promuove inoltre *progetti di ricerca e di sviluppo orientati verso le applicazioni* particolarmente promettenti, nonché il *trasferimento di conoscenze* dalle università all'economia.

I contributi della Confederazione per la formazione professionale, le scuole universitarie professionali e le università sono erogati ai Cantoni. Le risorse per la ricerca fondamentale sono erogate principalmente a ricercatori o a istituti di ricerca per il tramite del Fondo nazionale svizzero. I sussidi della Commissione per la tecnologia e l'innovazione attribuiti alla ricerca applicata sono invece versati alle scuole universitarie e ad altre istituzioni scientifiche o servizi di ricerca delle scuole tecniche che non hanno finalità di lucro. Dall'epoca della conclusione degli Accordi bilaterali la partecipazione della Svizzera ai programmi quadro di ricerca dell'UE assume un'importanza sempre maggiore per la piazza della ricerca. La maggior parte di questo contributo è attribuita alla ricerca applicata. Notevoli contributi sono erogati altresì alle organizzazioni internazionali di ricerca (ESA, ESO, CERN ecc.).

5.6.2 Estensione del riesame

Non sono stati esaminati gli ambiti in cui le basi legali e le condizioni quadro sono state modificate di recente. Ciò concerne segnatamente la formazione professionale cui si applica una nuova legge federale, entrata in vigore il 1° gennaio 2004 (RS *412.10*). La legge in questione prevede tra l'altro il passaggio dai sussidi orientati verso le spese ai contributi forfetari. Non sono stati parimenti esaminati i contributi di membro a organizzazioni internazionali per i quali non sussiste alcun margine di manovra in quanto alla struttura o all'entità.

5.6.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie

Nel quadro del riesame dei sussidi del 1997/99 si è constatata la necessità di misure urgenti in particolare nel *settore delle scuole universitarie* (rafforzamento delle attività di coordinamento e riduzione all'essenziale dell'aiuto della Confederazione), rinviando alla revisione in corso della legge sull'aiuto alle università (LAU). L'assenza di coordinamento è stata evidenziata anche nel *settore della ricerca*. Nel settore della *formazione professionale* si è rilevato una necessità generale di revisione della base legale e la quasi impossibilità di controllare l'impegno della Confederazione (indennità orientate verso le spese). Nell'ambito delle *borse di studio* il Consiglio federale ha deciso di introdurre prestiti di studio rimborsabili, nonché di

ripartire le responsabilità per settori di formazione nel quadro del progetto della nuova perequazione finanziaria.

5.6.4 Attuazione ed evoluzione del contesto

Con l'entrata in vigore il 1° aprile 2000 della legge sull'aiuto alle università (RS *414.20*; inizialmente limitata al 2007) sono stati introdotti segnatamente l'erogazione di contributi di base orientati verso le prestazioni e il sostegno di progetti di cooperazione per il tramite di contributi ai progetti. Dato che i lavori relativi a una legge quadro sulle università, fondata sul nuovo articolo costituzionale concernente la formazione, dureranno più del previsto, la validità della LAU è stata prorogata sino alla fine del 2011 nel quadro del messaggio sulla formazione, la ricerca e l'innovazione negli anni 2008–2001 (FF *2007* 1131).

Si sono fatti dei progressi per quanto riguarda il coordinamento nel settore della ricerca; gli organi per il promovimento della ricerca (FNS e CTI) armonizzano meglio le proprie attività, in particolare grazie a una più stretta collaborazione personale. A seguito della partecipazione della Svizzera ai programmi quadro di ricerca dell'UE, occorre mettere a disposizione un terzo vasto canale di promovimento. Il coordinamento in ambito di promovimento della ricerca permane quindi anche in futuro un tema controverso.

La nuova legge sulla formazione professionale ha introdotto i contributi forfetari da parte della Confederazione; dal 2008, dopo un passaggio graduale, sono erogati unicamente questi generi di contributi. Nel quadro della nuova legge, risulta però problematico definire il volume indicativo della partecipazione della Confederazione, la quale comporta un aumento non prevedibile delle risorse della Confederazione destinate al promovimento e si traduce di fatto in uno trasferimento degli oneri a favore dei Cantoni.

Nell'ambito delle borse di studio gli insegnamenti tratti dal riesame dei sussidi del 1997/1999 sono stati messi in atto, da un lato, nel quadro del programma di stabilizzazione 1998 (introduzione di una riserva di credito nella legge sugli aiuti alla formazione, sovvenzionamento dei prestiti di studio da parte della Confederazione) e, dall'altro, nel quadro del disegno della NPC (dissociazione parziale).

Le nuove disposizioni costituzionali sulla formazione («nuovo articolo costituzionale sulla formazione»), accettate il 21 maggio 2006, hanno consentito di istituire una premessa determinante per la creazione di uno spazio formativo uniforme svizzero. Il principale obiettivo di questa revisione è l'obbligo di coordinamento e di collaborazione tra Confederazione e Cantoni nell'intero settore della formazione. L'età di inizio della scolarità, la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione nonché il riconoscimento dei diplomi devono essere armonizzati in tutto il Paese. Se i Cantoni non raggiungono un'intesa, alla Confederazione compete l'emanazione delle norme necessarie. A livello di università devono essere istituti organi comuni ai quali delegare le competenze in materia di gestione della politica universitaria. La Confederazione dovrà infine stabilire i principi concernenti l'ambito del perfezionamento.

5.6.5 Principali risultati del riesame

Nel quadro delle riforme in corso, si ravvisa la necessità di adottare ampie misure nei maggiori campi di attività del settore della formazione e ricerca. Il Consiglio federale ha affidato i seguenti mandati e preso le seguenti decisioni:

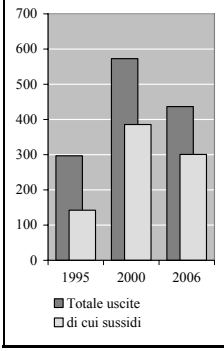
- aiuto alle università (incl. le scuole universitarie professionali): nel quadro della legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore svizzero universitario, la cui procedura di consultazione ha avuto luogo nella seconda metà del 2007, devono essere sottoposte al Parlamento proposte relative alla strutturazione e alla gestione del paesaggio universitario. In particolare si dovrà puntare a una semplificazione della struttura degli organi, un sovvenzionamento orientato verso le prestazioni, un appuramento del portafoglio all'interno delle università e tra i tipi di università, un'estensione della garanzia della qualità e al promovimento della concorrenza;
- COST: per semplificare i canali di promovimento, si esamina la possibilità di rinunciare, dopo il 2011, a un servizio indipendente di promovimento del SER. Le attività potranno essere finanziate per il tramite di altri canali;
- CTI: la posizione della CTI nel paesaggio svizzero della ricerca dovrà essere chiarita. Il Consiglio federale ha posto in consultazione una revisione parziale della legge sulla ricerca, che prevede la riorganizzazione della CTI e disciplina la ripartizione dei compiti con l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia;
- istituzioni di ricerca svizzere: ai fini del promovimento di una ricerca di elevata qualità e del trasferimento di conoscenze tra la scienza e l'industria, si concentreranno viepiù i sussidi nel campo della microtecnica e si rafforzerà la collaborazione tra gli istituti beneficiari di detti sussidi (settore dei PF e Centro svizzero di elettronica e microtecnica, CSEM);
- settore dei PF: nel quadro dell'attuazione del rapporto sul governo d'impresa, saranno esaminati gli adeguamenti necessari per il settore dei PF. Si dovrà in particolare rafforzare la responsabilità degli organi ed esaminare la questione di un trasferimento degli immobili al settore dei PF.

5.6.6 Ripercussioni finanziarie

		mio. fr. 2009	2010	2011	dopo il 2011
Potenziale massimo di risparmio					
325.3600.321 A2310.0210	Cooperazione europea nel settore della ricerca scientifica e tecnica (COST; dal 2012)				6,50
Diversi	Appuramento del portafoglio/aumento dell'efficienza contestualmente alla nuova legge sull'aiuto alle università (dal 2012)				n.q.

5.7 Cultura e tempo libero

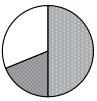
Evoluzione delle uscite 1995-2006



Struttura delle uscite e dei sussidi 2006

	Importo (mio.)	Importo (quote)	Quantità
Uscite	437	100%	–
di cui sussidi	301	69%	39
Aiuti finanziari	218	50%	37
Indennità	83	19%	2
Contributi a organiz. internaz.	0	0%	0
Sussidio singolo maggiore	80		
Sussidio singolo minore	0.037		

Quota dei sussidi rispetto alle uscite



	Importo (mio.)	Quantità	Quantita (quote)
Totale sussidi	301	39	100%
di cui riesaminati	196	33	85%
senza adozione di misure	160	29	74%
con adozione di misure	36	4	10%

Sussidi riesaminati (quantità)

5.7.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali

Il settore della cultura e del tempo libero comprende i compiti relativi alla *salvaguardia della cultura*, alla *promozione della cultura* e alla *politica nel settore dei media*, nonché allo *sport*. Con una quota delle uscite dello 0,8 per cento (437 mio.) rispetto al bilancio della Confederazione, esso è fra i settori di compiti più piccoli. Quasi il 70 per cento delle uscite è costituito da sussidi.

L'obiettivo principale della *salvaguardia della cultura* e *della promozione della cultura* da parte della Confederazione è il mantenimento dell'identità nazionale e della varietà culturale. Rientrano segnatamente in questo ambito la tutela del patrimonio storico e culturale e il promovimento della creazione culturale contemporanea, purché siano nell'interesse di tutto il Paese, nonché lo scambio culturale tra le regioni del Paese e con l'estero. I sussidi sono erogati sotto forma di aiuti finanziari; essi sono destinati a indennizzare l'utile che i fornitori delle prestazioni non possono conseguire sul mercato e/o per il tramite del mecenatismo privato o della sponsorizzazione. Grazie alla loro regolarità essi rendono inoltre possibile la continuità dell'attività culturale. La maggior parte dei contributi è erogata a istituzioni pubbliche (Pro Helvetia) e ad associazioni mantello, mentre i contributi direttamente vincolati ai progetti sono erogati in particolare per il settore della promozione cinematografica e, unitamente ai Cantoni, per il settore della conservazione dei monumenti storici.

L'obiettivo superiore in ambito di *sport* è il promovimento della salute e dell'efficienza del corpo, specialmente dei giovani. A tale scopo sono erogati contributi diretti per le offerte di attività sportive, la formazione del personale docente e gli impianti sportivi. Rilevante a livello finanziario è l'ambito Gioventù + Sport, finanziato in comune dalla Confederazione e dai Cantoni. I principali destinatari sono in questo caso le associazioni sportive e le scuole in quanto organizzatrici di manifestazioni G+S.

5.7.2 Estensione del riesame

Nell'ambito della *salvaguardia della cultura* e della *promozione della cultura* non è stato riesaminato il sussidio per lo Swiss Institute di New York, che è stato soppresso nel 2006. Per quanto concerne la *politica nel settore dei media,* si è rinunciato al riesame dell'indennità per il trasporto dei giornali, che avrebbe dovuto giungere a scadenza nel 2008[22], dei contributi alla ricerca mediatica e alla formazione degli operatori radiotelevisivi (ristrutturazione e nuovo finanziamento nel quadro della nuova LRTV; RS *784.40*), nonché dei contributi alle emittenti locali e regionali (che secondo la nuova LRTV non figurano più nel consuntivo della Confederazione).

5.7.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie

Nel quadro del riesame dei sussidi del 1997/99, la necessità di adottare misure è stata accertata essenzialmente in tre ambiti: per le prestazioni fornite a G+S, come pure per la conservazione dei monumenti storici e del patrimonio culturale il Consiglio federale ha deciso di prendere in esame la *dissociazione dei compiti nel quadro della NPC*. Si è d'altra parte constatata la necessità di creare *basi legali* più solide per la promozione della cultura e la promozione cinematografica. È stata infine prospettata una *gestione più efficace*, per il tramite di convenzioni sulle prestazioni, dei sussidi destinati alle associazioni mantello e alle istituzioni.

5.7.4 Attuazione ed evoluzione del contesto

Nel quadro della NPC, si è rinunciato alla dissociazione completa del settore di compiti cultura e tempo libero. Con gli accordi di programma sono invece stati introdotti nuovi strumenti di gestione per quanto concerne la *conservazione dei monumenti storici* e il *patrimonio culturale*.

Nell'ambito della *promozione della cultura* e della *politica nel settore dei media*, sono state poste in vigore (legge sulla Biblioteca nazionale e legge sul cinema, nonché legge sulla radiotelevisione) o sottoposte all'esame del Parlamento importanti revisioni di legge (promozione della cultura, Museo nazionale, Pro Helvetia). Esse istituiscono le basi necessarie per una gestione migliore e un impiego più efficiente delle risorse. Dato che la cultura acquista ulteriore importanza nella società della conoscenza e dell'informazione, si migliorano anche le condizioni quadro per la sponsorizzazione e il mecenatismo privato.

Gli obiettivi nell'ambito dello *sport* – promovimento della salute e dell'efficienza del corpo – acquisteranno maggiore importanza in considerazione della crescente carenza di movimento della popolazione. Va nondimeno constatato che il promovimento dello sport non è un compito centrale della Confederazione; i sussidi conservano un carattere sussidiario.

22 Vedi nota 18.

5.7.5 Principali risultati del riesame

Considerate le revisioni di legge concluse o in atto, la necessità di adottare misure supplementari nell'ambito della *promozione della cultura* e della *politica nel settore dei media* è limitata. Il Consiglio federale ha assegnato i seguenti mandati di verifica:

- esposizioni di libri all'estero: riunire le diverse misure di promovimento del libro e dell'editoria nel quadro dell'attuazione della legge su Pro Helvetia e della legge sulla promozione della cultura;
- cooperazione europea in ambito cinematografico: esaminare la possibilità di rinunciare al contributo a Eurimages in considerazione dell'accresciuta partecipazione finanziaria al programma per i media dell'UE;
- Museo svizzero dei trasporti: esaminare il motivo e l'entità dell'aiuto finanziario nel quadro dell'elaborazione del messaggio concernente la promozione della cultura e in linea con la politica nazionale dei musei;
- con la nuova legge su Pro Helvetia e quella sulla promozione della cultura, il Consiglio federale mira a delimitare meglio le competenze in materia di politica della cultura di Pro Helvetia e di altri servizi di promozione della cultura.

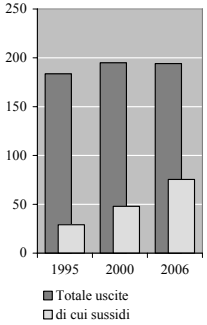
Per quanto riguarda lo *sport*, in occasione della prossima revisione della legge federale sul promovimento della ginnastica e dello sport (adozione del messaggio prevista nel 2008) si prevede di proporre al Parlamento di formulare le pertinenti disposizioni sugli aiuti finanziari come «disposizioni potestative» e di completarle con una riserva di credito, nell'intento di accrescere la flessibilità a livello di budget. Nel caso di G+S la collaborazione con i Cantoni deve essere disciplinata in maniera esplicita e trasparente.

5.7.6 Ripercussioni finanziarie

	mio. fr.	2009	2010	2011	dopo il 2011
Risparmi decisi					
306.3600.105 A2310.0310	Esposizioni di libri all'estero		0,66	0,67	0,67
306.3600.152 A2310.0316	Cooperazione europea in ambito cinematografico		1,00	1,00	1,00
306.3600.322 A2310.0326	Museo svizzero dei trasporti		1,60	1,60	1,60

5.8 Sanità

Evoluzione delle uscite 1995-2006



Struttura delle uscite e dei sussidi 2006

	Importo (mio.)	Importo (quote)	Quantità
Uscite	194	100%	–
di cui sussidi	76	39%	14
Aiuti finanziari	8	4%	7
Indennità	59	30%	4
Contributi a organiz. internaz.	9	5%	3
Sussidio singolo maggiore	39		
Sussidio singolo minore	0.220		

Quota dei sussidi rispetto alle uscite

	Importo (mio.)	Quantità	Quantita (quote)
Totale sussidi	76	14	100%
di cui riesaminati	24	9	64%
senza adozione di misure	22	4	29%
con adozione di misure	2	5	36%

Sussidi riesaminati (quantità)

5.8.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali

Il settore di compiti della sanità è suddiviso principalmente nei settori parziali *lotta contro le malattie/prevenzione*, *sicurezza alimentare* e *salute degli animali.* Con una quota dello 0,4 per cento (194 mio.) rispetto alle uscite totali della Confederazione, esso è tra i settori di compiti più piccoli.

Gli obiettivi principali delle attività della Confederazione sono la lotta, in particolare contro le malattie trasmissibili, e la prevenzione per il tramite di *misure* mirate. Rientrano in questo contesto segnatamente la lotta contro l'Aids, contro l'abuso di alcool, di tabacco e di droghe come pure contro le malattie come la tubercolosi e il reumatismo, nonché le misure contro le pandemie. L'indennità erogata a Swissmedic deve inoltre garantire, per il tramite di misure di polizia sanitaria e politica sanitaria, un alto livello di protezione della salute nell'ambito dell'impiego dei medicamenti. A livello di *sicurezza alimentare* la Confederazione promuove d'altro canto la sicurezza dei prodotti e la qualità dei generi alimentari mediante controlli mirati. Per quanto riguarda la *salute degli animali,* l'accento è posto sul trattamento e sulla lotta contro le epizoozie.

Le risorse destinate alla *lotta contro le malattie e alla prevenzione* sono erogate principalmente alla Lega polmonare svizzera, alla Lega svizzera contro il reumatismo, alla Croce Rossa Svizzera, alla Società svizzera di nutrizione nonché a diversi centri nazionali di riferimento, soprattutto università. Il solo sussidio in ambito di *sicurezza alimentare* è erogato a servizi di controllo esterni nel quadro di un mandato di prestazione finalizzato ad assicurare la qualità del latte. I sussidi per promuovere la *salute degli animali* sono utilizzati per lo smaltimento degli scarti di carne e versati direttamente alle imprese di smaltimento. Ulteriori risorse sono erogate ad organizzazioni private di mutua assistenza dei servizi d'igiene veterinaria.

5.8.2 Estensione del riesame

Il riesame nel settore della lotta contro le malattie e della prevenzione comprende nove sussidi. Il contributo all'OMS non è stato tra l'altro oggetto di riesame, dato che si tratta di un contributo obbligatorio. I contributi obbligatori sono in genere esclusi dal riesame dei sussidi. In ambito di salute degli animali, vengono riesaminati i contributi ai servizi d'igiene veterinaria.

5.8.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie

Il riesame dei sussidi 1997/99 ha riguardato complessivamente 14 voci di spesa. Per undici contributi federali sono state definite le misure necessarie; in merito ci si prefiggeva essenzialmente una gestione più efficace per il tramite di convenzioni sulle prestazioni e prestazioni forfetarie. Il Consiglio federale ha inoltre deciso di prendere in esame la soppressione di diversi sussidi, pur constatando che i singoli servizi d'igiene veterinaria forniscono importanti prestazioni, esso ha ritenuto che si potesse migliorare l'efficacia dei mandati di prestazione.

5.8.4 Attuazione ed evoluzione del contesto

Nel settore della *lotta contro le malattie e della prevenzione* sono state concluse convenzioni sulle prestazioni con numerosi beneficiari di sussidi (Croce Rossa Svizzera, Lega svizzera contro il reumatismo, Lega polmonare svizzera, centri nazionali di riferimento). Sono peraltro stati soppressi anche alcuni sussidi minori (Lega contro il cancro, Fondazione di ricerca sull'alcool, Promozione Salute Svizzera). Dall'epoca dell'ultimo riesame dei sussidi sono state realizzate o sono in fase di elaborazione diverse revisioni di legge (legge sugli agenti terapeutici, legge sulle epidemie e legge sugli stupefacenti) nell'intento di migliorare la protezione della salute. Nell'ambito della *sicurezza alimentare,* la legislazione di esecuzione è stata rielaborata in misura sostanziale allo scopo di garantire maggiore certezza del diritto, permettere un adeguamento più efficace delle strutture amministrative e assicurare la compatibilità con la legislazione dell'UE. Sono peraltro in fase di elaborazione nuove strategie in ambito di prevenzione e promozione della salute, migrazione e salute, acqua e salute, lotta contro le malattie infettive, politica estera sanitaria, nonché la strategia nazionale «eHealth». Per quanto concerne i *servizi d'igiene veterinaria,* nel 1999 è stata emanata un'ordinanza sull'aiuto al Servizio consultivo e sanitario in materia di allevamento di piccoli ruminanti, che contiene direttive corrispondenti sulla fornitura di prestazioni.

5.8.5 Principali risultati del riesame

Nel settore della *lotta contro le malattie e della prevenzione,* sono necessarie fondamentalmente le seguenti misure:

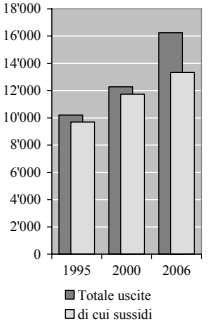
- esaminare le ottimizzazioni organizzative e la concentrazione delle risorse nonché la possibilità di aumentare il grado di autofinanziamento. Queste misure non toccherebbero in primo luogo le leghe della salute, bensì le attività di prevenzione di altri attori. Dato che questo progetto è in fase di preparazione, l'entità dello sgravio finanziario per le finanze della Confederazione non è ancora valutabile;
- Croce Rossa Svizzera (CRS): esaminare la possibilità di rinunciare dal 2010 (alla scadenza del contratto sulle indennità 2008/2009) a questo sussidio e di assicurare in futuro il finanziamento delle prestazioni della CRS da parte degli ospedali o dei singoli beneficiari di prestazioni mediante le tasse per i corsi;
- programma svizzero sul radon: dal 2011 i contributi destinati alle misure di risanamento degli edifici e alla formazione saranno ridotti gradualmente e dal 2014 i compiti saranno assunti integralmente dai Cantoni e dai proprietari degli immobili;
- fondo dell'ONU contro l'abuso di sostanze assuefanti: rinunciare al sussidio dal 2009.

5.8.6 Ripercussioni finanziarie

	mio. fr.	2009	2010	2011	dopo il 2011
Risparmi decisi					
316.3600.006 A2310.0109	Programma radon			0,20	0,50
316.3600.074 A2310.0109	Fondo ONU contro l'abuso di sostanze stupefacenti	0,20	0,20	0,20	0,20
Potenziale massimo di risparmio					
316.3600.004 A2310.0109	Croce Rossa Svizzera (CRS)		0,30	0,30	0,30
Diversi	Promozione della salute				n.q.

5.9 Previdenza sociale

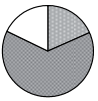
Evoluzione delle uscite 1995-2006



Struttura delle uscite e dei sussidi 2006

	Importo (mio.)	Importo (quote)	Quantità
Uscite	16'246	100%	–
di cui sussidi	13'339	82%	35
Aiuti finanziari	2'970	18%	22
Indennità	10'367	64%	11
Contributi a organiz. internaz.	2	0%	2
Sussidio singolo maggiore	5'095		
Sussidio singolo minore	0.006		

Quota dei sussidi rispetto alle uscite



	Importo (mio.)	Quantità	Quantita (quote)
Totale sussidi	13'339	35	100%
di cui riesaminati	715	26	74%
senza adozione di misure	699	18	51%
con adozione di misure	16	8	23%

Sussidi riesaminati (quantità)

5.9.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali

Con una quota delle uscite del 31 per cento (16 246 mio.) rispetto al bilancio della Confederazione, la previdenza sociale rappresenta il maggiore settore di compiti[23]. Le uscite per la previdenza sociale sono suddivise nei seguenti settori di compiti: *assicurazione per la vecchiaia, l'invalidità e contro le malattie*, *prestazioni complementari*, *assicurazione militare*, *assicurazione contro la disoccupazione/collocamento*, *costruzione di abitazioni a carattere sociale/promozione della costruzione di abitazioni*, *migrazione* nonché *aiuto sociale e assistenza*. Oltre l'83 per cento circa delle uscite è destinato a sussidi.

I compiti in ambito di previdenza sociale competono precipuamente alla Confederazione, in particolare le assicurazioni sociali. Nel quadro della NPC, la regolamentazione delle competenze è stata ulteriormente accentuata, nel senso che ora la Confederazione sopporta da sola la quota di finanziamento delle prestazioni dell'AVS e dell'AI dei poteri pubblici. L'obiettivo principale del sostegno della Confederazione alle *assicurazioni sociali* consiste nella possibilità di fornire un contributo per garantire un reddito o la sussistenza alla popolazione anziana, invalida o disoccupata. I contributi della Confederazione all'assicurazione per la vecchiaia e l'invalidità ammontano a 9435 milioni, pari al 58 per cento delle uscite per la previdenza sociale o a quasi il 20 per cento delle uscite della Confederazione. Senza i contributi della Confederazione, in particolare quelli all'AVS e all'AI, i contributi salariali dovrebbero essere aumentati in maniera corrispondente. Questi due sussidi rappresentano

23 Con l'introduzione del NMC, l'articolazione funzionale del bilancio della Confederazione è stata rielaborata. Di conseguenza, la ripartizione delle uscite della Confederazione per settori di compiti è cambiata in taluni settori. Ad esempio, il punto percentuale di IVA a favore dell'AVS passa dal settore «Finanze e imposte» al settore «Previdenza sociale». La quota attestata rispetto al bilancio della Confederazione non corrisponde pertanto a quella del Consuntivo 2006.

oltre il 90 per cento delle indennità nel settore della previdenza sociale. Per quanto concerne gli aiuti finanziari in ambito di previdenza sociale, circa 2121 milioni, pari al 70 per cento, sono utilizzati per la riduzione individuale dei premi nell'assicurazione malattie; essa rappresenta il correttivo di politica sociale nei confronti del sistema attuale di premi pro capite dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie. Ulteriori 700 milioni di aiuti finanziari sono erogati a favore delle prestazioni complementari dell'AVS e dell'AI. Gli obiettivi principali del settore *migrazione* sono garantire la protezione alle persone perseguitate politicamente, disciplinare l'immigrazione e integrare la popolazione straniera residente in permanenza. I Cantoni sono indennizzati per diverse prestazioni in questo settore (assistenza, esecuzione degli allontanamenti ecc.), in particolare anche nell'ambito della copertura del fabbisogno di base dei richiedenti l'asilo e dei profughi riconosciuti (aiuto sociale). La Confederazione eroga inoltre aiuti finanziari ai progetti di integrazione. La maggior parte delle uscite di questo settore è destinata all'indennizzo dei costi di aiuto sociale dei Cantoni. Con i contributi destinati all'assicurazione contro la disoccupazione e alla custodia dei figli complementare alla famiglia la Confederazione promuove l'occupazione e la partecipazione al mercato del lavoro rafforzando nel contempo la competitività della Svizzera. La promozione di alloggi di buona qualità a pigioni e prezzi moderati, che fa parimenti parte della previdenza sociale, deve consentire di fornire un'offerta di alloggi alle economie domestiche finanziariamente deboli.

5.9.2 Estensione del riesame

La quota finanziariamente più importante dei sussidi nel settore della previdenza sociale è stata *esclusa dal riesame* per diversi motivi. Da un canto la maggior parte dei contributi concernenti *le assicurazioni sociali* sono toccati dalla NPC (*AVS*, *AI*, *PC*, *riduzione dei premi*, *miglioramento delle condizioni di abitazione nelle regioni di montagna*), ragione per cui un riesame ulteriore sarebbe stato un inutile doppione. D'altro canto nei settori centrali si stanno effettuando revisioni in parte fondamentali (*AVS*, *AI*, *LAMal*, *AD*) oppure si sono adeguate o create di recente le basi legali (*assicurazione militare*, *custodia dei figli all'esterno della famiglia*).

Per quanto concerne gli altri settori della previdenza sociale, sono stati riesaminati in particolare il rafforzamento delle relazioni degli Svizzeri all'estero con la madrepatria nonché le indennità per perdite risultanti da impegni di garanzia nella promozione della costruzione di abitazioni.

Per quanto riguarda il settore migrazione, è stata esclusa dal riesame unicamente l'indennità versata ai Cantoni per gli agenti incaricati di preparare le decisioni, perché questo sussidio è stato soppresso nel 2005.

5.9.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie

Nel settore delle opere sociali il riesame dei sussidi 1997/99 ha evidenziato la necessità di ripensare il *concetto globale* dell'AVS e dell'AI. Nel quadro della NPC è inoltre prevista una dissociazione dei compiti in entrambi gli ambiti. Per quanto concerne le prestazioni complementari dell'AVS e dell'AI, si è peraltro constatato che i possibili beneficiari ne devono essere meglio informati.

Come pianificato dal Consiglio federale nel quadro del riesame dei sussidi, già nel 2000 è stata avviata un'importante revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI; RS *837.0*) al fine di creare un equilibrio tra le uscite e le entrate di questa assicurazione.

Nel settore dell'asilo e dei rifugiati il Consiglio federale ha deciso di estendere la forfetizzazione e quindi di rafforzare gli incentivi di risparmio e semplificare la procedura di conteggio.

5.9.4 Attuazione ed evoluzione del contesto

Dall'epoca dell'ultimo riesame dei sussidi il Consiglio federale ho sottoposto alle Camere federali diversi progetti di riforma nel settore delle assicurazioni sociali. L'*11ª revisione dell'AVS*, in fase di dibattiti parlamentari, dovrebbe permettere di fare un ulteriore passo verso il consolidamento finanziario dell'assicurazione. La *5ª revisione dell'AI*, accettata nella votazione popolare del giugno 2007, prevede diversi adeguamenti delle prestazioni e intende porre maggiormente l'accento sull'integrazione dei disabili nella società e nel mondo del lavoro. Per raggiungere a medio termine l'equilibrio di bilancio dell'AI, il Consiglio federale propone inoltre un finanziamento supplementare dell'AI per il tramite dell'imposta sul valore aggiunto. Questo progetto è in fase di dibattiti parlamentari. Nel quadro della NPC è stato possibile attuare la *dissociazione dei compiti in materia di AVS e di AI* e in materia di prestazioni complementari dell'AVS/AI.

Per quanto concerne la *riduzione dei premi* nell'assicurazione contro le malattie, è stata stabilita una nuova chiave di ripartizione tra Confederazione e Cantoni nel quadro della NPC. D'ora in poi la Confederazione fornisce un contributo pari al 7,5 per cento dei costi della salute. All'entrata in vigore della NPC, ne è risultato un rapporto di finanziamento quasi paritario: il 45 per cento dei costi a carico della Confederazione e il 55 per cento a carico dei Cantoni (in precedenza $^2/_3$ Confederazione e $^1/_3$ Cantoni). Nel quadro della *3ª revisione della LADI,* per il finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione è stata creata una nuova base, maggiormente dipendente dalla congiuntura. A seguito di problemi strutturali di finanziamento, il Consiglio federale ha tuttavia presentato alla fine del 2007 un avamprogetto da porre in consultazione per la prossima revisione della LADI.

Nel corso degli ultimi anni il settore *migrazione* è stato caratterizzato da un calo delle richieste di asilo e degli effettivi. Esso ha registrato una diminuzione corrispondente delle uscite. Consecutivamente alla revisione della legge sull'asilo (RS *142.31*), il sistema di indennizzo nell'ambito dell'aiuto sociale è stato ristrutturato (introduzione di cosiddetti forfait globali al posto di diversi forfait singoli, passaggio da un sistema di finanziamento per il tramite di supplementi a un sistema conforme ai periodi). I Cantoni sono inoltre esentati dall'esecuzione di audizioni (compito attribuito ora alla Confederazione).

5.9.5 Principali risultati del riesame

La necessità di adottare misure non sussiste o è solo parziale negli ambiti del rafforzamento delle relazioni degli Svizzeri all'estero con la madrepatria, delle prestazioni alle associazioni mantello delle organizzazioni di famiglia, delle attività giovanili extrascolastiche nonché dell'indennizzo delle perdite risultanti da impegni di garanzia nella promozione della costruzione di abitazioni. Questi ambiti sono stati esaminati nel quadro del presente riesame dei sussidi. Il Consiglio federale ha impartito i seguenti mandati di verifica:

– Svizzeri all'estero: i criteri e le basi per il calcolo dei vari contributi federali saranno precisati in una base legale formale concernente il sostegno finanziario degli Svizzeri all'estero;

– associazioni mantello delle organizzazioni di famiglia: la cooperazione tra associazioni dovrà essere ottimizzata nel quadro delle nuove convenzioni sulle prestazioni con le associazioni mantello;

– promozione delle attività giovanili extrascolastiche: nell'ambito di una revisione della legge sulle attività giovanili o della relativa ordinanza si mira a una ripartizione economicamente più efficiente delle risorse.

In considerazione della conclusione della revisione della legge sull'asilo e della continuazione della forfetizzazione, la necessità di adottare misure per il settore della *migrazione* è ridotta:

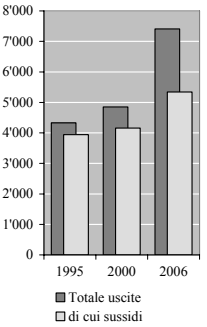
– finanziamento dei centri di accoglienza per i richiedenti l'asilo: rinunciare alla sospensione delle risorse a partire dal Preventivo 2008, pur mantenendo l'attuale credito di impegno.

5.9.6 Ripercussioni finanziarie

	mio. fr.	2009	2010	2011	dopo il 2011
Risparmi decisi					
420.4600.001 A4300.0110	Finanziamento centri di accoglienza per richiedenti l'asilo	0,50	0,50	0,50	0,50

5.10 Trasporti

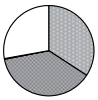
Evoluzione delle uscite 1995-2006



Struttura delle uscite e dei sussidi 2006

	Importo (mio.)	Importo (quote)	Quantità
Uscite	7'409	100%	–
di cui sussidi	5'344	72%	34
Aiuti finanziari	2'523	34%	19
Indennità	2'802	38%	10
Contributi a organiz. internaz.	19	0%	5
Sussidio singolo maggiore	1'304		
Sussidio singolo minore	0.081		

Quota dei sussidi rispetto alle uscite



	Importo (mio.)	Quantità	Quantita (quote)
Totale sussidi	5'344	34	100%
di cui riesaminati	3'204	17	50%
senza adozione di misure	252	5	15%
con adozione di misure	2'952	12	35%

Sussidi riesaminati (quantità)

5.10.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali

Con una quota delle uscite del 14 per cento (7409 mio.) il settore dei trasporti è tra i maggiori settori di compiti della Confederazione. Esso è caratterizzato da due grandi ambiti: i *trasporti pubblici* e il *traffico stradale privato*, che insieme rappresentano una quota del 98,7 per cento rispetto alle uscite globali del settore dei trasporti. Nell'arco degli anni 1995–2006, ha avuto luogo, tra questi settori, un trasferimento delle uscite a favore dei trasporti pubblici, dovuto soprattutto alla creazione, nel 1998, del Fondo per i grandi progetti ferroviari. Il 72 per cento circa delle uscite è costituito da sussidi. Una parte cospicua di queste uscite è finanziata per il tramite di entrate a destinazione vincolata (imposta sugli oli minerali, tassa autostradale, tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni). Grazie al Fondo per i grandi progetti ferroviari e, dal 2008, al fondo infrastrutturale, sono disponibili due grandi contenitori di investimento per il finanziamento di investimenti di ampliamento nei settori ferroviario e stradale. Le loro uscite non sono direttamente desumibili dal conto degli investimenti, perché quest'ultimo mostra unicamente le uscite della Confederazione per l'alimentazione del fondo.

L'obiettivo principale di questo settore di compiti è l'esercizio, la conservazione della sostanza e l'ampliamento di infrastrutture efficienti. Per il loro tramite deve essere rafforzata l'attrattiva della piazza economica svizzera. La politica dei trasporti della Confederazione persegue anche obiettivi ambientali: il trasferimento su ferrovia del traffico privato è destinato a ridurre l'inquinamento ambientale (in particolare le emissioni di sostanze nocive e l'inquinamento fonico).

I principali beneficiari degli aiuti finanziari e delle indennità sono i Cantoni nonché le imprese pubbliche di trasporto.

5.10.2 Estensione del riesame

I pagamenti annui della Confederazione per la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali non sono stati oggetto di riesame. Con il passaggio alla NPC, avvenuto nel 2008, le strade nazionali sono diventate di esclusiva competenza della Confederazione e quindi non sono più sussidiate. Pur essendo annoverate tra i sussidi, le attribuzioni al Fondo per i grandi progetti finanziari non sono state esaminate in dettaglio, perché si tratta di una partita transitoria nel budget della Confederazione.

5.10.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie

Nel quadro del riesame dei sussidi del 1997/99 è stato esaminato soltanto l'8 per cento delle uscite a titolo di riversamento destinate ai trasporti pubblici. L'entità ridotta di questa quota si spiega con diverse riforme fondamentali adottate solo di recente (procedura di ordinazione nel traffico regionale passeggeri) o in fase di dibattiti parlamentari (riforma delle ferrovie 1). È stato oggetto di riesame in particolare il sovvenzionamento del traffico merci. In tale ambito si è raccomandato principalmente di limitare a dieci anni gli aiuti finanziari.

Per quanto concerne il traffico stradale, si è proceduto invece a un rilevamento integrale. Nel caso dei singoli sussidi, si è raccomandato anzitutto di verificare l'opportunità dell'attribuzione dei compiti nel quadro della NPC.

5.10.4 Attuazione ed evoluzione del contesto

Nel conteso degli Accordi bilaterali è stato negoziato con l'UE l'*accordo sui trasporti terrestri*. Parallelamente a un forte aumento delle tasse per l'utilizzazione delle strade, è stato convenuto per il 2005 l'innalzamento a 40 tonnellate del limite di peso degli autocarri. Per trasferire dalla strada alla ferrovia una parte importante del traffico merci attraverso le Alpi e ottemperare all'*articolo sulla protezione delle Alpi* approvato dal Popolo e dai Cantoni, le Camere federali hanno deciso simultaneamente alla ratifica degli Accordi bilaterali una serie di misure di accompagnamento nel settore dei trasporti. Tali misure vanno dalla ristrutturazione e dall'aumento delle indennità per il traffico combinato sino all'intensificazione dei controlli sul traffico pesante e all'introduzione di una velocità minima sulle tratte di montagna. Le risorse destinate al promovimento sono state fortemente aumentate. Limitando nel tempo la validità della legge sul trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia (RS *740.1*) si è altresì tenuto conto di un aspetto del riesame di sussidi.

Nell'ambito delle *strade* il risultato del riesame è stato ampiamente trasferito nella prassi, ma dal canto loro le Camere federali hanno dissociato in maniera particolarmente vasta questo ambito nel quadro della NPC. Quindi, nel 2008 la Confederazione ha assunto l'intera responsabilità per le strade nazionali.

5.10.5 Principali risultati del riesame

Il Consiglio federale ha deciso le seguenti misure:

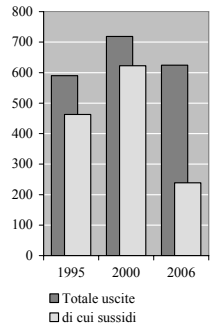
- nella legislatura 2007–2011 saranno presentati al Parlamento due pacchetti di riforma riguardanti il settore dei *trasporti pubblici*: nel quadro del messaggio concernente il recepimento del terzo pacchetto ferroviario della CE, il Consiglio federale proporrà misure volte a rafforzare la concorrenza in materia di aggiudicazioni e a riformare la procedura di ordinazione (ad es. adeguamento della domanda minima richiesta per l'ordinazione) nel traffico regionale viaggiatori. A ciò farà seguito il messaggio sulla riorganizzazione del finanziamento delle infrastrutture. In questo contesto si esamineranno altresì gli adeguamenti del sistema dei prezzi dei tracciati e la possibile conversione di determinate linee ferroviarie in linee di autobus per le linee ferroviarie poco utilizzate;
- per quanto concerne le *strade,* nel quadro della NPC sono state create nuove disposizioni legali per l'istituzione e l'esercizio di un management del traffico a livello svizzero. In particolare la Confederazione ha assunto la responsabilità del management del traffico per l'intera rete delle strade nazionali. Al fine di evitare doppioni e ottimizzare la gestione del traffico, il management del traffico pesante è stato integrato nel nuovo sistema;
- per il *carico degli autoveicoli alla galleria della Verdina,* il DATEC stabilisce, in collaborazione con la Ferrovia retica, un piano di riduzione, nel quadro della verifica dei compiti, che prevede la soppressione del sussidio dal 2010;
- nell'ambito della verifica dei compiti, si valuta il regime dei sussidi applicato ai binari di raccordo privati, in particolare per quel che riguarda il cofinanziamento del rinnovo dei binari di raccordo privati;
- poiché si tratta primariamente di un compito cantonale o comunale, nel quadro della verifica dei compiti si esaminerà altresì la possibilità di sopprimere dal 2011 l'aiuto finanziario per la conservazione e lo studio delle *vie di comunicazione storiche;*
- per i sussidi connessi con il *trasferimento del traffico merci,* il Consiglio federale ha proposto, nel quadro del progetto di legislazione sul traffico merci, di rinunciare a determinati strumenti (riduzione dei prezzi dei tracciati, promozione del traffico combinato non attraverso le Alpi) e di ridurre gradualmente gli aiuti finanziari.

5.10.6 Ripercussioni finanziarie

		mio. fr.	2009	2010	2011	dopo il 2011
Risparmi decisi						
802.3600.004 A2310.0124	Indennità traffico combinato					≥ 20,00
802.3600.202 A2310.0215	Carico degli autoveicoli			1,20	1,20	1,20
Potenziale massimo di risparmio						
802.3600.003 A2310.0213	CP FFS Esercizio infrastruttura				n.q.	n.q.
802.4600.002 A4300.0115	CP FFS Ammortamenti dell'infrastruttura				n.q.	n.q.
802.3600.203 A2310.0216/ A2310.0382 A4300.0131	Indennizzo traffico regionale viaggiatori				n.q.	n.q.
802.4200.202 A4200.0115	Mutui traffico combinato					n.q.
802.4200.402 A4300.0122	Contributi per investimenti nel traffico combinato					n.q.
802.4600.401 A4300.0121	Binari di raccordo			7,00	7,00	7,00
806.4600.012 A8300.0110	Vie di comunicazione storiche				2,00	2,00

5.11 Protezione dell'ambiente e assetto del territorio

Evoluzione delle uscite 1995-2006



Struttura delle uscite e dei sussidi 2006

	Importo (mio.)	Importo (quote)	Quantità
Uscite	624	100%	–
di cui sussidi	239	38%	16
Aiuti finanziari	84	14%	9
Indennità	154	25%	7
Contributi a organiz. internaz.	0	0%	0
Sussidio singolo maggiore	91		
Sussidio singolo minore	0.005		

Quota dei sussidi rispetto alle uscite

	Importo (mio.)	Quantità	Quantita (quote)
Totale sussidi	239	16	100%
di cui riesaminati	36	8	50%
senza adozione di misure	29	5	31%
con adozione di misure	7	3	19%

Sussidi riesaminati (quantità)

5.11.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali

Con un totale delle uscite di 624 milioni e una quota dell'1 per cento circa rispetto al bilancio della Confederazione, il settore della protezione dell'ambiente e dell'assetto del territorio costituisce un piccolo settore di compiti della Confederazione. Esso comprende gli ambiti *protezione dell'ambiente*, *correzione dei corsi d'acqua e ripari antivalanga*, *protezione della natura* e *assetto del territorio*. Il 38 per cento delle uscite corrisponde a sussidi, composti prevalentemente da indennità.

La politica ambientale è un compito della Confederazione che può essere in particolare desunto dagli articoli 74, 76 e 78 della Costituzione federale e che è adempiuto in comune con i Cantoni. Gli obiettivi della protezione dell'ambiente, delle acque e della natura sono orientati verso l'obiettivo superiore dello sviluppo ecologico sostenibile. Questo obiettivo è iscritto nell'articolo 73 della Costituzione federale; la Confederazione e i Cantoni operano a favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo.

Poco meno di due terzi delle uscite ovvero 330 milioni circa sono destinati alla *protezione dell'ambiente*. Di questo importo solo due terzi costituiscono a loro volta uscite effettive per la protezione dell'ambiente; infatti quasi 110 milioni corrispondono ai proventi anteriori della tassa di incentivazione sui composti organici volatili che sono rimborsati alla popolazione. Mediante la tassa di incentivazione, che è uno strumento vicino al mercato, si intende in particolare ridurre i principali precursori della formazione di ozono e quindi raggiungere uno degli obiettivi centrali della protezione dell'aria. Un terzo dei circa 200 milioni restanti è destinato al trattamento delle acque di scarico. In tal modo, si fa fronte soprattutto agli impegni risultanti dalla legislazione anteriore, assunti dalla Confederazione nei confronti dei committenti di impianti di trattamento delle acque di scarico. L'introduzione del principio di causalità per il finanziamento degli impianti consente di ridurre costantemente gli impegni della Confederazione. Lo stesso dicasi per quanto concerne gli impianti di smaltimento dei rifiuti. Il resto delle uscite della Confederazione per la protezione dell'ambiente si compone primariamente dei costi generali per l'esecuzione delle prescrizioni relative all'ambiente nei più diversi settori.

Tramite i sussidi per la *correzione dei corsi d'acqua* e i *ripari antivalanga*, pari a circa 90 milioni, la Confederazione persegue l'obiettivo di proteggere lo spazio vitale dell'uomo dai pericoli della natura (piene, valanghe, cadute di massi, frane, ammassi di detriti ecc.). La protezione contro le piene assorbe circa due terzi delle risorse. Si tratta di indennità per la costruzione e la manutenzione di opere e di impianti di protezione da parte dei Cantoni. Per quanto concerne la *protezione della natura,* la Confederazione assegna contributi di investimento pari a circa 90 milioni. Quasi 13 milioni sono invece impiegati per le attività della Confederazione nell'ambito dell'*assetto del territorio*.

5.11.2 Estensione del riesame

I sussidi nei settori *protezione dell'ambiente* e *protezione della natura* sono stati ampiamente verificati nel quadro del presente riesame. Sono stati esclusi dal riesame unicamente i sussidi che giungeranno a scadenza, ovvero quelli per gli impianti di trattamento delle acque e di smaltimento dei rifiuti, nonché i contributi agli investimenti nell'ambito della natura e del paesaggio. Essi sono stati rielaborati integralmente nel quadro dell'attuazione della NPC. Per quanto concerne la *correzione dei corsi d'acqua* e i *ripari antivalanga,* sono state esaminati esclusivamente i due piccoli sussidi per la correzione del Reno e la sistemazione del Lago Maggiore. L'importante sussidio per la «protezione contro le piene» è stato escluso dal riesame dei sussidi, poiché sarà ristrutturato in misura sostanziale nel quadro della NPC. Non è stato parimenti esaminato l'unico sussidio del settore parziale di compiti *assetto del territorio,* perché è giunto a scadenza nel corso del 2005.

5.11.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie

Nell'ambito della *protezione dell'ambiente,* il riesame è stato incentrato sui sussidi internazionali «Commissioni e organizzazioni internazionali», «Problemi ambientali globali» e «Fondo ambientale multilaterale». L'accento è stato posto sui contributi volontari. La necessità di misure si ravvisa soprattutto a livello di miglioramento della trasparenza, controllo dei contributi e raggiungimento degli obiettivi.

Per la *correzione dei corsi d'acqua* e i *ripari antivalanga* si è chiesto una più forte partecipazione ai costi da parte dei beneficiari di misure di protezione contro le piene, se tali misure si ripercuotono sul valore del fondo protetto. Per quanto concerne l'«Aiuto speciale, danni dovuti alle intemperie VS/TI 1993», il Consiglio federale ha stabilito che in futuro non saranno più create disposizioni speciali per la regolamentazione dei danni dovuti alle intemperie e che l'aiuto della Confederazione sarà erogato nel quadro della legislazione esistente.

Nell'ambito della *protezione della natura* si è in particolare constatata la necessità di migliorare il disbrigo amministrativo tra Confederazione e Cantoni per i compiti relativi alla «Protezione della natura e del paesaggio». La ripartizione dei compiti ha però dato in linea di massima buoni risultati. Le corrispondenti semplificazioni dei processi devono essere realizzate nel quadro della NPC.

5.11.4 Attuazione ed evoluzione del contesto

Nell'ambito della *protezione dell'ambiente* va rammentata primariamente l'evoluzione a livello di ordinanza della legislazione sull'ambiente. La protezione del clima ha registrato uno sviluppo importante. Oltre a far ricorso agli impegni spontanei, si sono introdotti moderni strumenti di economia di mercato, come le tasse di incentivazione sui COV e sul CO_2. In questo contesto non sono però erogati sussidi (i sussidi erogati nel quadro di Energia Svizzera rientrano nel settore di compiti *economia*). Le basi per una politica del clima a lungo termine sono in fase di elaborazione.

Attualmente, per quanto concerne la *correzione dei corsi d'acqua* e i *ripari antivalanga*, si valuta in modo sistematico la possibilità di far partecipare terzi ai costi dei progetti. Poiché le intemperie sono sempre più frequenti, le risorse destinate a questo settore sono state aumentate in misura considerevole nel quadro delle decisioni relative alla prevenzione contro le catastrofi naturali.

Per le «Perdite forza idrica» (compito *protezione della natura*) hanno potuto essere conclusi nel 2005 gli ultimi contratti di indennizzo (per quanto si possa ritenere attualmente) per la rinuncia all'utilizzazione delle forze idriche. Mediante la revisione della legge sulla protezione della natura e del paesaggio (RS *451*), decisa di recente dalle Camere federali, si è creata la base legale per istituire nuovi parchi nazionali con la partecipazione finanziaria della Confederazione. Diversi compiti relativi alla protezione della natura sono stati oggetto di un nuovo disciplinamento nel quadro della NPC.

5.11.5 Principali risultati del riesame

Nell'ambito della *protezione dell'ambiente* e in particolare del sostegno alle innovazioni nel campo della tecnologia ambientale, è necessario esaminare in maniera approfondita la continuazione del sovvenzionamento, e se del caso metterla in discussione, sulla base di un'analisi del rapporto costi/utilità e dell'evoluzione della quota di rimborso.

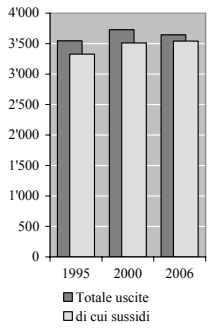
Per la *correzione dei corsi d'acqua* e i *ripari antivalanga,* il Consiglio federale ha deciso di riunire i crediti per la correzione del Reno e la sistemazione del Lago Maggiore e il credito per la protezione contro le piene. Inoltre, in futuro, l'aliquota di sovvenzionamento per la sistemazione del Lago Maggiore dovrà corrispondere all'aliquota normale ai sensi della legge sulla sistemazione dei corsi d'acqua (RS *721.100*), mentre nel caso della correzione del Reno essa dovrà essere riesaminata nell'ottica di una rinegoziazione del trattato internazionale con l'Austria. Nel campo della *protezione della natura* non è necessario adottare misure.

5.11.6 Ripercussioni finanziarie

		mio. fr.	2009	2010	2011	dopo il 2011
Potenziale massimo di risparmio						
810.4600.003 A4300.0102	Tecnologia ambientale			4,30	4,40	4,40
810.4600.004 A4300.0134	Regolazione del deflusso					2,00

5.12 Agricoltura e alimentazione

Evoluzione delle uscite 1995-2006



Struttura delle uscite e dei sussidi 2006

	Importo (mio.)	Importo (quote)	Quantità
Uscite	3'645	100%	–
di cui sussidi	3'542	97%	38
Aiuti finanziari	3'406	93%	33
Indennità	136	4%	5
Contributi a organiz. internaz.	0	0%	0
Sussidio singolo maggiore	1'312		
Sussidio singolo minore	0.210		

Quota dei sussidi rispetto alle uscite

	Importo (mio.)	Quantità	Quantita (quote)
Totale sussidi	3'542	38	100%
di cui riesaminati	3'098	23	61%
senza adozione di misure	1'141	8	21%
con adozione di misure	1'957	15	39%

Sussidi riesaminati (quantità)

5.12.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali

Con un totale delle uscite di 3645 milioni e una quota pari al 7 per cento rispetto al bilancio della Confederazione, il settore dell'agricoltura e dell'alimentazione costituisce un importante settore di compiti della Confederazione. Le uscite per l'agricoltura possono essere principalmente suddivise in quattro ambiti: *miglioramento delle basi di produzione e misure sociali*, *produzione e smercio*, *pagamenti diretti* e *altre uscite*. La maggior parte delle uscite (97 %) consta di sussidi, principalmente di aiuti finanziari.

La politica agraria è in primo luogo un compito della Confederazione, che può essere desunto dall'articolo 104 della Costituzione federale. Tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, l'agricoltura deve fornire un contributo essenziale all'approvvigionamento della popolazione, alla salvaguardia delle basi vitali naturali e del paesaggio rurale, come pure a un'occupazione decentrata del territorio. Nelle attuali condizioni di mercato non sarebbe possibile raggiungere o realizzare pienamente questi obiettivi senza i sussidi all'agricoltura della Confederazione. In Svizzera, il sostegno finanziario che lo Stato e i consumatori forniscono all'agricoltura è comunque fra i maggiori del mondo.

Due terzi delle uscite sono destinate ai *pagamenti diretti* generali ed ecologici. Queste cifre rispecchiano il nuovo orientamento dell'agricoltura, sempre più verso il mercato e l'ecologia. I pagamenti diretti generali sono destinati a indennizzare le prestazioni che l'agricoltura fornisce nell'interesse della collettività. Essi promuovono in particolare forme di produzione rispettose dell'ambiente e degli animali. Il *miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali* sono finalizzati primariamente alla riduzione dei costi di produzione e all'incremento della qualità dei prodotti e di conseguenza al miglioramento della capacità concorrenziale dell'agricoltura. Sono inoltre erogati sussidi in ambito di politica sociale (assegni famigliari nell'agricoltura, aiuti per la conduzione aziendale e per la riqualificazione). Le uscite

per la *produzione e lo smercio* sono comprensive di tutte le misure di sostegno del settore lattiero, della produzione animale e vegetale. Esse dovranno essere successivamente ridotte nel quadro delle imminenti riforme agrarie a causa dei loro effetti di distorsione del mercato. Le *altre uscite* constano di spese amministrative e di spese per le attività di ricerca e consulenza.

Secondo l'articolo 6 della legge sull'agricoltura (RS *910.1*), la gestione a medio termine dei sussidi per l'agricoltura è effettuata per il tramite di limiti di spesa stanziati per quattro anni. Nel quadro della politica agraria 2007, sono stati stanziati per gli anni 2004–2007 tre limiti di spesa (miglioramento delle basi di produzione e misure sociali, produzione e smercio, pagamenti diretti) per un totale complessivo di 14 092 milioni. Dopo gli adeguamenti consecutivi ai due Programmi di sgravio 2003 e 2004, tali limiti di spesa ammontano a complessivi 13 629 milioni.

I pagamenti diretti sono erogati direttamente agli agricoltori per il tramite dei Cantoni. Anche le risorse per il sostegno del mercato confluiscono prevalentemente ai produttori sotto forma di prezzi più elevati dei prodotti. Oltre alle aziende agricole direttamente interessate, anche i Comuni, le cooperative e le corporazioni che attuano i progetti corrispondenti traggono profitto dalle uscite destinate al miglioramento delle basi di produzione.

5.12.2 Estensione del riesame

Gli ambiti *miglioramento delle basi di produzione e misure sociali* e *pagamenti diretti* sono stati riesaminati in modo approfondito. A livello di *misure di sostegno del mercato,* soprattutto di quelle relative alla produzione vegetale e alla carne*,* è stata invece fatta una selezione in considerazione delle novità introdotte nel quadro della politica agraria 2011. Per quanto concerne le *altre uscite*, sono stati esaminati a fondo i sussidi maggiori riguardanti la consulenza, i contributi per la ricerca e i provvedimenti di lotta, nonché le indennità erogate in relazione al piano nazionale di azione concernente le risorse genetiche.

5.12.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie

All'epoca del riesame dei sussidi 1997/99, la politica agraria svizzera era caratterizzata da profondi cambiamenti. Allora era stato deciso un nuovo orientamento verso una politica agraria sostenibile e conforme al mercato, introdotta nel 1999 in base alla nuova legge sull'agricoltura. Ci si è scostati in misura sempre maggiore dagli strumenti classici di sostegno del mercato, dominanti fino al 1999, intesi a garantire il reddito agricolo. Con l'introduzione dei pagamenti diretti è stato viepiù possibile attuare una separazione tra politica dei prezzi e politica dei redditi. Per questo motivo, nel 1997/99 non è stato necessario adottare misure per la maggior parte dei sussidi, è stato invece ribadito il bisogno di accumulare esperienze con i nuovi strumenti.

5.12.4 Attuazione ed evoluzione del contesto

La politica agraria svizzera si trova ancora in una fase di cambiamento radicale. Da alcuni anni le aziende agricole vivono un importante mutamento strutturale. Le aperture al mercato in atto o imminenti (serie di negoziati OMC, eventuale accordo di libero scambio con l'UE) svolgono un ruolo importante nel nuovo orientamento della politica agraria svizzera verso più mercato e più ecologia. Nel corso degli ultimi anni anche gli strumenti di sovvenzionamento si sono modificati in maniera corrispondente. I pagamenti diretti assumono sempre maggiore rilievo nell'ambito dei sussidi all'agricoltura e rappresentano attualmente i due terzi circa delle uscite della Confederazione per il settore agrario. A causa della loro incompatibilità con le norme dell'OMC, le misure dirette di sostegno del mercato (aiuti all'interno del Paese, aiuti all'esportazione) perdono ulteriormente importanza. Nel quadro della politica agraria 2011, sono peraltro stati decisi notevoli trasferimenti di fondi dal sostegno del mercato ai pagamenti diretti. Sono altresì in atto sforzi per semplificare le strutture amministrative nell'ambito del sostegno del mercato.

5.12.5 Principali risultati del riesame

Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali: nel quadro dello sviluppo della politica agraria, l'entità delle risorse impiegate dovrà essere riesaminata in particolare a livello di miglioramenti strutturali, crediti per investimenti e aiuto per la conduzione aziendale nell'agricoltura. Il Consiglio federale intende altresì aumentare in futuro l'efficienza e l'efficacia dell'impiego delle risorse destinate ai miglioramenti strutturali, non da ultimo in considerazione dell'importanza di questo strumento per affrontare il mutamento strutturale. Adottando una prassi budgetaria più prudente si intendono evitare in futuro crediti residui importanti relativi all'aiuto per la conduzione aziendale nell'agricoltura. Inoltre, occorre esaminare la possibilità di ridurre le risorse destinate all'allevamento, in particolare laddove non può essere fatto valere un interesse pubblico alla conservazione della razza. Ciò significa che nell'ambito dello sviluppo della politica agraria occorrerà considerare anche la possibilità di rinunciare al sostegno di singole razze di animali. Per migliorare la gestione finanziaria, bisognerà inoltre integrare nel limite di spesa stabilito per il «Miglioramento delle basi di produzione» il sovvenzionamento del mantenimento e della promozione delle conoscenze e delle qualifiche nella prassi agricola («Consulenza»).

Sostegno del mercato: per quanto concerne i contributi all'esportazione di prodotti agricoli trasformati (Schoggi-Gesetz), si esamina e si rende più flessibile la procedura al fine di tenere conto delle direttive emanate dal Parlamento in materia di politica finanziaria e dei tagli effettuati nel quadro del Preventivo 2008. Vista l'imminenza del nuovo orientamento della politica agraria 2011, la necessità di misure nel campo della produzione vegetale è stata accertata solo in singoli casi (lavorazione di materie prime rinnovabili, trasformazione delle barbabietole da zucchero). Si dovrà invece esaminare, nel quadro dello sviluppo della politica agricola, la possibilità di concentrare le risorse destinate alle misure di sgravio del mercato nel settore della carne, nonché di limitare gli aiuti a favore delle uova indigene al periodo successivo alla Pasqua. Inoltre, nell'ambito dello sviluppo della politica agricola, il Consiglio federale prenderà nuovamente in esame la soppressione del sovvenzionamento della produzione di lana indigena (valorizzazione della

lana di pecora). Per quanto concerne la promozione dello smercio, il Consiglio federale mira a un'ulteriore concentrazione delle forze.

Pagamenti diretti: la mozione della CET-S (06.3635), trasmessa nel quadro dei dibattiti relativi alla politica agraria 2011, incarica il Consiglio federale di presentare, entro il 2009, un rapporto concernente l'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Il rapporto deve tra l'altro tematizzare i seguenti aspetti: utilizzo mirato dei fondi in vista dell'effetto perseguito, criteri di acquisizione, indennizzo di prestazioni non commerciabili. Secondo la CET-S, il rapporto deve permettere di valutare se nell'ambito dello sviluppo della politica agraria e nell'ottica dell'evoluzione internazionale debba essere adeguato il sistema attuale dei pagamenti diretti. Il Consiglio federale ritiene che l'elaborazione di un rapporto sull'ulteriore sviluppo del sistema di pagamenti diretti sia un contenitore idoneo per valutare il sistema dei pagamenti diretti. Esso intende parimenti esaminare la questione di una possibile strutturazione del sistema dei pagamenti diretti neutrale sotto il profilo dei prodotti e l'entità dell'impiego futuro delle risorse.

Altre uscite: la necessità di adottare misure in questo settore si limita essenzialmente ai contributi per la ricerca; gli istituti di ricerca già sussidiati non devono più essere alimentati per il tramite di questo canale supplementare. Dal Preventivo 2008, il Consiglio federale intende limitare il sovvenzionamento alla ricerca privata di interesse pubblico e, nell'ambito dello sviluppo della politica agraria, esaminare la possibilità di trasferire il corrispondente credito in uno dei limiti di spesa stabiliti per l'agricoltura.

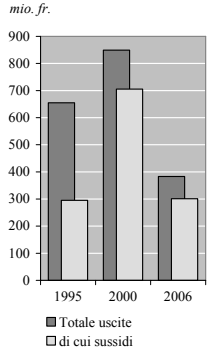
5.12.6 Ripercussioni finanziarie

	mio. fr.	2009	2010	2011	dopo il 2011
Risparmi decisi					
606.3600.001 A2310.0211	Contributi all'esportazione per prodotti agricoli trasformati	5,00			
Potenziale massimo di risparmio					
606.3600.001 A2310.0211	Contributi all'esportazione per prodotti agricoli trasformati		20,00	20,00	20,00
708.3600.200 A2310.0145	Promozione dello smercio				n.q.
708.3600.300 A2310.0149	Pagamenti diretti generali				n.q.
708.3600.301 A2310.0150	Pagamenti diretti ecologici				n.q.
708.3601.100 A2310.0144	Produzione animale				4,00
708.3601.243 A2310.0148	Trasformazione delle barbabietole da zucchero				n.q.
708.3602.234 A2310.0147	Aiuti all'interno del Paese a favore del bestiame da macello e della carne				3,00
708.3603.234 A2310.0147	Aiuti a favore delle uova indigene		1,00	1,00	1,00

		mio. fr.	2009	2010	2011	dopo il 2011
708.3604.234 A2310.0147	Valorizzazione della lana di pecora					1,00
708.3605.243 A2310.0148	Promozione delle materie prime rinnovabili					1,00
708.4200.100 A4200.0100	Crediti per gli investimenti					n.q.
708.4200.101 A4200.0101	Aiuto per la conduzione aziendale			2,00	2,00	2,00
708.4600.100 A4600.0101	Miglioramenti strutturali					n.q.

5.13 Economia

Evoluzione delle uscite 1995-2006



Struttura delle uscite e dei sussidi 2006

	Importo (mio.)	Importo (quote)	Quantità
Uscite	383	100%	–
di cui sussidi	301	79%	30
Aiuti finanziari	231	60%	24
Indennità	69	18%	4
Contributi a organiz. internaz.	1	<1%	2
Sussidio singolo maggiore	75		
Sussidio singolo minore	0.057		

Quota dei sussidi rispetto alle uscite

	Importo (mio.)	Quantità	Quantita (quote)
Totale sussidi	301	30	100%
di cui riesaminati	99	13	43%
senza adozione di misure	93	12	40%
con adozione di misure	7	1	3%

Sussidi riesaminati (quantità)

5.13.1 Settore di compiti, obiettivi dei sussidi e punti essenziali

Il settore dell'economia comprende i compiti relativi all'ordinamento economico, alla promozione della piazza economica, alla politica regionale e all'approvvigionamento nazionale economico, all'energia e alla silvicoltura. Con una quota dello 0,7 per cento (383 mio.) rispetto al bilancio della Confederazione, il settore dell'economia rappresenta uno dei più piccoli settori di compiti. Il 79 per cento circa delle uscite corrisponde a sussidi.

Gli obiettivi principali del compito relativo all'*ordinamento economico* sono la promozione e la tutela di una concorrenza efficace e leale in generale e in settori economici specifici (finanze, posta e telecomunicazioni). Rientra altresì in questo compito la protezione dei lavoratori e dei consumatori. Per quanto riguarda i compiti inerenti alla *promozione della piazza economica*, alla *politica regionale* e

all'*approvvigionamento nazionale economico,* bisogna migliorare l'attrattiva della piazza economica e rafforzare la posizione della Svizzera come Paese di escursioni e di vacanze nel mercato internazionale del turismo. Con l'ausilio di strumenti di politica regionale occorre inoltre ottimizzare la capacità concorrenziale delle regioni di montagna e delle regioni periferiche. Gli obiettivi principali del compito relativo all'*energia* sono un'utilizzazione sicura e razionale dell'energia e uno sfruttamento più intenso delle energie rinnovabili. I principali beneficiari dei contributi corrispondenti sono istituzioni pubbliche e private (tra l'altro i Cantoni, le scuole professionali e universitarie, le associazioni, i servizi dell'energia e gli esercenti di impianti). Nell'ambito dell'*economia forestale* si sostengono prevalentemente le misure inerenti alla protezione delle foreste e alla biodiversità nell'intento che la foresta possa adempiere le sue funzioni di protezione e di utilità. I beneficiari principali delle risorse della Confederazione sono i proprietari di foreste, rispettivamente i corrispondenti responsabili dei progetti, nonché le imprese forestali pubbliche e private.

5.13.2 Estensione del riesame

Il settore di compiti è stato sottoposto a un riesame integrale, fatte salve le seguenti eccezioni: nell'ambito dell'*ordinamento economico* non sono stati riesaminati i sussidi per la lotta contro il lavoro nero e le indennità per gli ispettori versate ai Cantoni ai sensi della legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera (RS *823.20*), perché le legislazioni corrispondenti sono state adottate soltanto di recente. Relativamente alla *promozione della piazza economica*, della *politica regionale* e dell'*approvvigionamento nazionale economico,* si è rinunciato a un riesame degli strumenti di politica regionale, poiché dal 2008 tutti gli strumenti di sovvenzionamento e tutte le forme di collaborazione tra Confederazione e Cantoni saranno rivisti nel quadro del nuovo orientamento della politica regionale. L'*economia forestale* è stata esclusa dal riesame dei sussidi a seguito della revisione in corso della legge forestale nonché dell'attuazione della NPC.

5.13.3 Riesame dei sussidi 1997/99: esito e misure necessarie

Nell'ultimo riesame di sussidi è stato constatato che per le attività riguardanti la *promozione della piazza economica*, la *politica regionale* e l'*approvvigionamento nazionale economico* occorre prendere maggiormente in considerazione il rapporto costi/utilità. Per quanto concerne la promozione dell'immagine della Svizzera, sono stati raccomandati la conclusione di un mandato di prestazione con Svizzera Turismo e un più forte impegno finanziario del settore turistico nelle campagne di promozione dell'immagine del Paese. Nell'ambito dell'*energia* non è stata accertata la necessità di adottare misure, perché il potenziale di miglioramento esistente è già confluito nell'istituzione della legge sull'energia (RS *730.0*), entrata in vigore il 1° gennaio 1999. Si è d'altra parte rinunciato a un riesame del settore di compiti della *silvicoltura* in considerazione delle innovazioni legate alla NPC.

5.13.4 Attuazione ed evoluzione del contesto

Per quanto concerne la *promozione della piazza economica*, la *politica regionale* e l'*approvvigionamento nazionale economico*, il Parlamento ha varato nell'ottobre del 2006 la legge federale sulla politica regionale (RS *901.0*) come base della Nuova Politica Regionale (NPR). La NPR deve concentrarsi sulla promozione delle regioni montane, delle altre aree rurali nonché delle regioni di frontiera. Per finanziare la NPR si è deciso di creare un Fondo per lo sviluppo regionale. Il Fondo deve essere alimentato tramite le risorse provenienti dall'attuale Fondo d'aiuto agli investimenti nelle regioni montane nonché i nuovi conferimenti annui della Confederazione. La politica regionale permane un compito comune della Confederazione e dei Cantoni. La Confederazione ridurrà viepiù il suo impegno a livello strategico e sosterrà i Cantoni per il tramite di contributi globali, sulla base di accordi di programma. In relazione alla promozione della piazza economica e del turismo, le Camere federali hanno adottato nella sessione d'autunno del 2007 le deliberazioni relative al finanziamento per gli anni 2008–2011.

Per quanto riguarda la *politica energetica*, il 21 febbraio 2007 il Consiglio federale ha deciso – alla luce dei repentini cambiamenti climatici e della lacuna tra produzione e consumo di elettricità che si va delineando in Svizzera – di varare una politica dei quattro pilastri, basata sull'efficienza energetica, sulle energie rinnovabili, sulle grandi centrali elettriche e sulla politica energetica esterna. Il 20 febbraio del 2008 esso ha avviato la revisione della legge sul CO_2 e adottato piani d'azione per le misure nell'ambito dell'efficienza energetica e per la promozione delle energie rinnovabili. Queste misure devono essere strutturate in modo neutrale sotto il profilo del bilancio.

Nella NPC la *politica forestale* permane un compito comune della Confederazione e dei Cantoni. Tuttavia, la Confederazione riduce viepiù il proprio impegno a livello strategico, sostenendo i Cantoni per il tramite di contributi globali, sulla base di accordi di programma. Sotto il profilo dei contenuti si sarebbe dovuto dare un nuovo orientamento alla politica forestale e sottoporre a revisione parziale la legge forestale del 1991. Conformemente al messaggio del Consiglio federale concernente la modifica della legge sulle foreste, la Confederazione intendeva concentrarsi prevalentemente sul sostegno delle prestazioni fornite dalla foresta nell'interesse dell'economia generale (foresta di protezione, biodiversità). Per quanto concerne la superficie boschiva utilizzata, si doveva accordare una maggiore libertà imprenditoriale ai proprietari di foreste. Dato che le Camere federali non sono entrate in materia, l'orientamento attuale della politica forestale rimane invariato.

5.13.5 Principali risultati del riesame

Negli ambiti della politica regionale e dell'approvvigionamento nazionale economico, non è emersa alcuna necessità di adottare misure dal riesame dei sussidi. Per quel che concerne la promozione della piazza economica, si dovrà esaminare criticamente Innotour prima di prendere una decisione in merito alla sua prosecuzione dopo il 2012. Neppure nei settori di compiti dell'*ordinamento economico* (attività di sovvenzionamento ridotta) e dell'*energia* (piani di azione adottati di recente per la promozione dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili) sussiste la neces-

sità di adottare misure; la *silvicoltura* è stata esclusa dal riesame dei sussidi per i motivi menzionati.

5.13.6 Ripercussioni finanziarie

		mio. fr.	2009	2010	2011	dopo il 2011
Potenziale massimo di risparmio						
704.3600.102 A2310.0357	Promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo					5,00

5.14 Valutazione generale

5.14.1 Introduzione

Nel quadro del presente riesame, la necessità di adottare misure è stata accertata per 70 sussidi, ossia per un terzo circa dei sussidi esaminati. Sebbene si tratti di un *risultato rispettabile*, non va dimenticato che la necessità attestata è nettamente inferiore a quella dell'ultimo riesame dei sussidi (cfr. n. 3). I motivi sono molteplici e sono in parte menzionati nel presente rapporto (cfr. n. 1.3):

- il motivo principale risiede nell'ultimo *riesame dei sussidi*: all'epoca sono state decise e in maggioranza attuate oltre 400 misure. Le esigenze di politica finanziaria (aliquote massime e riserva di credito) sono attualmente adempite in misura più che ampia. Laddove era ragionevole e possibile è stata attuata (in particolare anche nel quadro della NPC) – e sovente abbinata a convenzioni sulle prestazioni o mandati di prestazione – la forfetizzazione richiesta dalla legge sui sussidi. Numerosi sussidi sono stati erogati, perlomeno di fatto, con una limitazione temporale, nel senso che sono gestiti per il tramite di crediti di impegno e limiti di spesa che il Consiglio federale sottopone regolarmente al Parlamento nel quadro di speciali messaggi (collettivi) sul credito. In occasione del presente riesame, sono altresì emersi indizi di insufficiente efficienza delle procedure per l'erogazione dei sussidi;
- un ulteriore motivo risiede nei *Programmi di sgravio 2003 e 2004*. Nel loro ambito i sussidi sono stati esaminati integralmente per quanto concerne l'entità. Conformemente alla legge sui sussidi, anche l'entità è un importante criterio del riesame dei sussidi. Pertanto, il margine di manovra per ulteriori tagli dei sussidi si riduce. L'accento è quindi posto viepiù sulla questione fondamentale della rinuncia a determinati compiti, che è trattata nel quadro del progetto di verifica dei compiti;
- va inoltre menzionata la *Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni*. Il sistema di sussidi tra la Confederazione e i Cantoni è stato sostanzialmente riorganizzato nel quadro di questo progetto;
- occorre d'altronde rammentare i numerosi *progetti di riforma* che sono stati presentati nel corso degli ultimi anni al Parlamento, ad esempio nel settore delle assicurazioni sociali, della politica di migrazione, della promozione

della cultura, del trasferimento del traffico merci, della politica concernente la piazza economica e della politica regionale o della politica agraria. Nell'elaborazione di questi progetti si provvede affinché le disposizioni della legge sui sussidi siano rispettate, in particolare per quanto concerne l'efficacia e l'efficienza dell'impiego delle risorse;

– nel corso degli ultimi anni infine l'*attività di vigilanza del Parlamento* si è notevolmente rafforzata. Anche gli studi sulla redditività e sull'efficacia di taluni servizi amministrativi e provvedimenti politici, condotti o commissionati dal Parlamento o dai suoi organi di vigilanza, hanno contribuito a dare il giusto peso agli obiettivi e alle disposizioni della legge sui sussidi.

La necessità di misure residua o accertata nel quadro del presente riesame può essere suddivisa essenzialmente in due categorie: da un lato in alcuni singoli settori di compiti sussiste una *necessità di riforme sostanziali* o perlomeno la necessità di analizzare sistematicamente la struttura, la gestione e l'entità dei sussidi. Dall'altro si è potuto accertare un concreto *potenziale di rinuncia* per diversi sussidi, in prevalenza di minore entità, sia perché non sussiste più l'obiettivo perseguito mediante il sussidio, sia perché può essere migliorata l'efficienza dell'impiego delle risorse. In dieci casi il Consiglio federale ha già attuato le misure derivanti dal riesame dei sussidi.

5.14.2 Necessità di riforme sostanziali

Nel quadro del presente riesame dei sussidi, il Consiglio federale constata una necessità di riforme sostanziali nei seguenti settori:

– adottando il nuovo a*rticolo costituzionale sulla formazione* il Popolo e i Cantoni hanno approvato una premessa determinante per la creazione di uno spazio formativo svizzero uniforme. L'obiettivo principale di questa revisione è l'obbligo di coordinamento e di collaborazione tra Confederazione e Cantoni nell'intero settore della formazione. Nel quadro del disegno di legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore svizzero universitario, il Consiglio federale presenterà al Parlamento delle proposte intese a migliorare la gestione del panorama universitario. Si mira in particolare a semplificare le strutture degli organi, rafforzare l'orientamento verso le prestazioni nell'erogazione dei sussidi, riorganizzare il panorama universitario, sviluppare il sistema di garanzia della qualità ed a promuovere la concorrenza;

– nella legislatura 2007–2011 saranno presentati al Parlamento due pacchetti di riforma riguardanti il settore dei *trasporti pubblici*: nel quadro del messaggio concernente il recepimento del terzo pacchetto ferroviario della CE, il Consiglio federale proporrà misure volte a rafforzare la concorrenza in materia di aggiudicazioni e a riformare la procedura di ordinazione (ad es. adeguamento della domanda minima richiesta per l'ordinazione) nel traffico regionale viaggiatori. A ciò farà seguito il messaggio sulla riorganizzazione del finanziamento delle infrastrutture. In questo contesto si esamineranno altresì gli adeguamenti del sistema dei prezzi dei tracciati e la possibile conversione di determinate linee ferroviarie in linee di autobus per le linee ferroviarie poco utilizzate;

– anche nel *settore agrario* sussiste una costante ed elevata necessità di riforma in vista di ulteriori indispensabili aperture al mercato nel quadro dell'OMC e di un eventuale accordo di libero scambio con l'UE. Con riferimento allo sviluppo della politica agraria il Consiglio federale ha pertanto assegnato diversi mandati di verifica. La motivazione addotta per le restanti misure di sostegno del mercato (lavorazione di materie prime rinnovabili, trasformazione delle barbabietole da zucchero, aiuti a favore delle uova indigene, aiuti a favore del bestiame da macello e della carne indigeni) deve essere esaminata nell'ottica degli sviluppi futuri. Per quanto concerne i miglioramenti strutturali e i crediti per gli investimenti, occorre analizzare in particolare l'entità delle risorse utilizzate. Lo stesso dicasi per i pagamenti diretti, nel cui caso deve essere parimenti valutata la possibilità di procedere a una strutturazione neutrale sotto il profilo della produzione;
– il Consiglio federale ha impartito un ulteriore mandato di verifica di carattere fondamentale nel settore della *lotta contro le malattie e prevenzione* (ottimizzazioni organizzative finalizzate alla concentrazione delle risorse e al rafforzamento dell'autofinanziamento).

Non sarebbe serio volere quantificare al momento esaurientemente il potenziale di sgravio finanziario di queste riforme. Si tratta comunque di ordini di grandezza di centinaia di milioni. In questa sede va ricordato ad esempio che, nel quadro del progetto di verifica dei compiti, il Consiglio federale ha prescritto al settore della formazione e ricerca un tasso di crescita del 4,5 per cento l'anno per il periodo 2008–2015. Simultaneamente, per i crediti nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione il Parlamento ha deciso un aumento medio annuo delle uscite del 6,2 per cento durante gli anni 2008–2011. L'obiettivo per le uscite del settore della formazione e ricerca nel periodo 2008–2015 potrà pertanto essere raggiunto soltanto se la crescita in ambito ERI sarà notevolmente ridotta dopo il 2011. A tale scopo sono necessari considerevoli guadagni in termini di efficacia e di efficienza. Anche l'obiettivo globale della verifica dei compiti – ossia la stabilizzazione della quota di incidenza della spesa pubblica entro il 2015 – permane realistico soltanto se tutti i grandi settori di compiti esauriscono in maniera conseguente i potenziali esistenti di rinuncia e di riforma.

5.14.3 Potenziale di rinuncia per i sussidi minori

Per 32 misure, perlopiù di entità minore, è possibile quantificare con maggiore precisione il potenziale di sgravio. Per circa un terzo di esse la soppressione o la riduzione del sussidio è stata ordinata dal Consiglio federale con l'adozione del presente rapporto o talvolta già decisa nell'ambito di progetti che sono stati dibattuti parallelamente all'elaborazione del predetto rapporto. Per i restanti casi, sono stati impartiti mandati di verifica. Le singole misure di rinuncia o di riduzione sono esposte nei dettagli ai numeri 5.2–5.13. Le indichiamo nuovamente qui appresso secondo la loro articolazione istituzionale:

Risparmi decisi

mio. di franchi		2009	2010	2011	dopo il 2011
DFAE					
201.3600.160	Sezione svizzera Consiglio Comuni e Regioni d'Europa	0,07	0,07	0,07	0,07
201.3600.166	Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente	0,15	0,15	0,15	0,15
201.3600.177	Aiuto al disarmo: smantellamento delle armi chimiche	2,50	2,50	2,50	2,50
201.3600.361	Compiti della Svizzera in quanto Paese ospite di organizzazioni internazionali		0,70	0,70	0,70
201.3600.373	Esposizioni universali				2,00
Risparmi decisi DFAE		**2,72**	**3,42**	**3,42**	**5,42**
DFI					
316.3600.006	Programma radon			0,20	0,50
316.3600.074	Fondo ONU contro l'abuso di sostanze stupefacenti	0,20	0,20	0,20	0,20
Risparmi decisi DFI		**0,20**	**0,20**	**0,40**	**0,70**
DFGP					
420.4600.001	Finanziamento centri di accoglienza per richiedenti l'asilo	0,50	0,50	0,50	0,50
Risparmi decisi DFGP		**0,50**	**0,50**	**0,50**	**0,50**
DFF					
606.3600.001	Contributi all'esportazione per prodotti agricoli trasformati	5,00			
Risparmi decisi DFF		**5,00**			
DFE					
735.3600.003	Rimborso di prestazioni assistenziali per casi di rigore		<0,001	<0,001	<0,001
Risparmi decisi DFE			**<0,001**	**<0,001**	**<0,001**
DATEC					
802.3600.004	Indennità traffico combinato				≥20,00
802.3600.202	Carico degli autoveicoli		1,20	1,20	1,20
Risparmi decisi DATEC			**1,20**	**1,20**	**21,20**
Totale dei risparmi decisi		**8,42**	**5,32**	**5,52**	**27,82**

Potenziale di risparmio dei mandati di verifica

mio. di franchi		2009	2010	2011	dopo il 2011
DFAE					
201.3600.375	Presenza svizzera all'estero		5,00	5,00	5,00
Potenziale di risparmio dei mandati di verifica DFAE			**5,00**	**5,00**	**5,00**
DFI					
301.3600.375	Prevenzione del razzismo				0,90
306.3600.105	Esposizioni di libri all'estero		0,66	0,67	0,67
306.3600.152	Cooperazione europea in ambito cinematografico		1,00	1,00	1,00
306.3600.322	Museo svizzero dei trasporti		1,60	1,60	1,60
316.3600.004	Croce Rossa Svizzera (CRS)		0,30	0,30	0,30
325.3600.321	Cooperazione europea nel settore della ricerca scientifica e tecnica (COST; dal 2012)				6,50
Diversi	Ristrutturazione del portafoglio / Miglioramento dell'efficienza nel quadro della nuova legge sull'aiuto alle scuole universitarie				n.q.
Diversi	Promozione della salute				n.q.
Potenziale di risparmio dei mandati di verifica DFI			**3,56**	**3,57**	**10,97**
DFF					
606.3600.001	Contributi all'esportazione per prodotti agricoli trasformati		20,00	20,00	20,00
Potenziale di risparmio dei mandati di verifica DFF			**20,00**	**20,00**	**20,00**
DFE					
704.3600.102	Promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo				5,00
708.3600.200	Promozione dello smercio				n.q.
708.3600.300	Pagamenti diretti generali				n.q.
708.3600.301	Pagamenti diretti ecologici				n.q.
708.3601.100	Produzione animale				4,00
708.3601.234	Trasformazione delle barbabietole da zucchero				n.q.
708.3602.234	Aiuti all'interno del Paese a favore del bestiame da macello e della carne				3,00
708.3603.234	Aiuti a favore delle uova indigene		1,00	1,00	1,00
708.3604.234	Valorizzazione della lana di pecora				1,00
708.3605.243	Promozione delle materie prime rinnovabili				1,00

mio. di franchi		2009	2010	2011	dopo il 2011
708.4200.100	Crediti per gli investimenti				n.q.
708.4200.101	Aiuto per la conduzione aziendale		2,00	2,00	2,00
708.4600.100	Miglioramenti strutturali				n.q.
Potenziale di risparmio dei mandati di verifica DFE			**3,00**	**3,00**	**17,00**
DATEC					
802.3600.003	CP FFS Esercizio infrastruttura			n.q.	n.q.
802.4600.002	CP FFS Ammortamenti dell'infrastruttura			n.q.	n.q.
802.3600.203	Indennizzo traffico regionale viaggiatori			n.q.	n.q.
802.4200.202	Mutui traffico combinato				n.q.
802.4600.402	Contributi per investimenti nel traffico combinato				n.q.
802.4600.401	Binari di raccordo		7,00	7,00	7,00
806.4600.012	Vie di comunicazione storiche			2,00	2,00
810.3600.501	Commissioni e organizzazioni internazionali		4,30	4,30	4,30
810.3600.502	Problemi ambientali globali		3,40	3,40	3,40
810.4600.003	Tecnologia ambientale		4,30	4,40	4,40
810.4600.004/5	Regolazione del deflusso				2,00
Potenziale di risparmio dei mandati di verifica DATEC			**19,00**	**21,10**	**23,10**
Totale del potenziale di risparmio dei mandati di verifica			**50,56**	**52,67**	**76,07**

Il potenziale di risparmio (incl. i risparmi decisi) determinato nell'ambito del riesame dei sussidi e attualmente quantificabile con sufficiente precisione è relativamente basso e ammonta a circa 100 milioni. In considerazione del mandato legale e dei numerosi progetti di riforma decisi in tempi recenti o in atto, non ci si poteva aspettare qualcosa di diverso. È comunque molto più importante che il riesame regolare dei sussidi induca l'amministrazione a cercare in maniera conseguente possibilità di ottimizzazione nell'erogazione e nella gestione degli aiuti finanziari e delle indennità. Occorre presumere che nell'ambito del presente riesame siano stati rilevati anche potenziali di rinuncia e riforma di ulteriori compiti, che dovranno essere perseguiti in occasione della verifica dei compiti o di altri progetti di riforma.

5.15 Attuazione e controlling

È necessario adottare misure per 70 dei complessivi 228 sussidi esaminati. In circa dieci casi gli adeguamenti necessari sono già stati avviati. Le misure proposte per i rimanenti casi vanno dal mandato di verifica impartito a un dipartimento al mandato concreto di revisioni della legge per modificare o sopprimere un sussidio. Le varie constatazioni emerse dal riesame dei sussidi dovranno essere prese in considerazione nell'ambito della verifica dei compiti.

Il piano di attuazione si presenta come segue:

– per le misure nell'ambito di competenze del *Parlamento,* i pertinenti dipartimenti elaborano all'attenzione del Consiglio federale, entro i termini stabiliti nelle valutazioni dei singoli sussidi (allegato 1), i messaggi sulle corrispondenti revisioni della legge o proposte vincolanti e gli scadenzari per l'attuazione delle misure;

– le misure nell'ambito di competenze dei *Dipartimenti e dell'amministrazione* sono attuate dai pertinenti dipartimenti. Questi informano entro fine 2008 il Dipartimento federale delle finanze sullo stato di attuazione.

Come finora il Dipartimento federale delle finanze renderà conto dello stato di attuazione del riesame dei sussidi per il tramite dei rapporti di controlling. I rapporti di controlling sono elaborati a scadenza biennale e pubblicati nel quadro dei messaggi sul Consuntivo 2009 e sul Consuntivo 2011. Essi sono armonizzati con il rapporto sulla verifica dei compiti. Un rapporto finale sullo stato di attuazione sarà presentato unitamente al prossimo rapporto sui sussidi.

6 Digressione: uso più frequente della «clausola sunset» nel diritto svizzero in materia di sussidi

6.1 Introduzione e definizione

La natura e l'estensione dell'attività dello Stato devono essere adeguate continuamente alle mutevoli condizioni quadro (apertura dei mercati, concorrenza internazionale, cambiamenti demografici ecc.). Per facilitare questo processo di adeguamento, si fa dunque spesso riferimento, proprio in relazione ai sussidi, alla possibilità di applicare più frequentemente la «legislazione sunset». Nella presente digressione si fornisce una breve definizione del termine e si spiega in che misura sia necessario adottare elementi di questo concetto nella prassi della Confederazione in materia di sussidi.

Con il termine «legislazione sunset» si intende la limitazione temporale della validità delle leggi, abbinata a una valutazione. Essa è uno strumento per la determinazione della durata delle politiche ed è applicata in vari ambiti:

a. negli Stati americani è impiegata come *strumento di controllo amministrativo parlamentare* delle agenzie governative autonome[24]. Il primo Stato americano ad applicare la «legislazione sunset» è stato il Colorado nel 1976, che ha adottato il «Sunset Act». Tra il 1977 e il 1983 altri Stati americani hanno seguito l'esempio del Colorado. Lo Stato che applica con maggior rigore detta legislazione è il Texas. Nel 1977 ha istituito una commissione ad hoc («Sunset Advisory Commission») incaricata di identificare ed eliminare gli sprechi, i doppioni e l'inefficienza in seno alle agenzie governative[25]. Nel frattempo, 16 Stati hanno abolito la procedura di «sunsetting» o non la uti-

24 Negli Stati Uniti diverse agenzie governative («agencies») sono assoggettate direttamente alla vigilanza e al controllo del Parlamento. Cfr. in merito Agenda Moderner Regulierung; Gutachten: Wirksamkeit von «Sunset Legislation» und Evaluationsklauseln, Bertelsmann Stiftung, ottobre 2005, pag. 8.

25 «to identify and eliminate waste, duplication, and inefficiency in government agencies». Cfr. http://www.sunset.state.tx.us/faq.htm.

lizzano più sistematicamente, a causa della scarsità degli effetti ottenuti (ad es. in termini di risparmio dei costi) e/o degli oneri eccessivi[26];

b. nei Länder tedeschi è concepita come *strumento di riduzione della burocrazia*. L'obiettivo è ridurre in particolare i costi amministrativi e finanziari che i privati devono sostenere in relazione alle regolamentazioni statali. Sino al 2005 i Länder tedeschi che avevano introdotto la limitazione temporale delle prescrizioni amministrative erano nove, di cui quattro prevedevano anche la limitazione temporale di leggi e ordinanze, ma con disposizioni derogatorie di diversa portata[27];

c. il governo tedesco la utilizza come *strumento di miglioramento della trasparenza, di giustificazione verso i beneficiari di sussidi e di orientamento del settore dei sussidi.* Nelle linee direttrici in materia di politica dei sussidi emanate nel mese di marzo del 2006, esso prescrive la limitazione temporale e la degressività per tutti gli aiuti finanziari[28]. Attualmente, dei 58 aiuti finanziari nove, in cui sono compresi anche quelli introdotti di recente, sono limitati nel tempo e il loro importo è degressivo. Gli altri aiuti finanziari hanno un'importanza relativamente esigua in termini di volume finanziario. La maggior parte degli aiuti finanziari ha una durata limitata e il loro importo non è però degressivo.

6.2 Situazione in Svizzera

A livello di Confederazione la «legislazione sunset» è impiegata fra l'altro come strumento di legislazione sperimentale. La limitazione temporale abbinata a una valutazione è applicata in particolare nei casi in cui si effettuano nuovi interventi in contesti complessi (come la somministrazione di eroina sotto controllo medico) oppure per le nuove soluzioni tecniche (radio locali, banche dati elettroniche, voto elettronico)[29].

La Confederazione ha adottato già da tempo – sebbene in molti casi disgiuntamente – la valutazione e la limitazione temporale nella propria legislazione:

a. nel campo delle *valutazioni* la Svizzera ha un ruolo di primo piano. Introducendo l'articolo 170 nella nuova Costituzione federale essa ha elevato a principio costituzionale la verifica dell'efficacia dei provvedimenti dello Stato e ha quindi assunto un ruolo pioniere a livello internazionale. Sulla base della suddetta disposizione costituzionale, il 3 novembre 2004 il Consiglio federale ha approvato un ampio pacchetto di misure finalizzato all'attuazione, in

26 Cfr. Agenda Moderner Regulierung, pag. 21.

27 La limitazione temporale è stata introdotta a livello generale dai seguenti Länder tedeschi: Brema, Assia, Bassa Sassonia e Nord Reno-Westfalia. Il Brandeburgo e la Turingia la introdurranno prossimamente. Cfr. Agenda Moderner Regulierung, pag. 26 segg.

28 Cfr. 21. Subventionsbericht, Bericht der Bundesregierung über die Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen, 2007, pag. 56 seg. A livello federale, gli aiuti finanziari in Germania rappresentano, con 5,7 miliardi di euro, solo il 2,2 per cento delle uscite federali del 2006. Rispetto alla situazione in Svizzera, essi rivestono un ruolo secondario per la politica budgetaria. Tuttavia, questi confronti internazionali sono distorti dalle varie definizioni di sussidio che vigono nei singoli Paesi.

29 Cfr. Werner Bussmann, Gesetzesevaluation und experimentelle Rechtsetzung, pubblicata in ius.full 1/06, 2006, pag. 49.

funzione dei livelli, delle verifiche dell'efficacia nel proprio settore di competenza. Il pacchetto comprende misure a livello di Uffici, dipartimenti, Consiglio federale e Uffici trasversali. Deve costituire oggetto di verifica non solo l'efficacia dell'attività dello Stato, bensì, e in misura sempre maggiore, anche la sua economicità. L'integrazione dei criteri di costo nella fase centrale della procedura di valutazione è una condizione necessaria per applicare con successo la «legislazione sunset»[30]. A livello di Assemblea federale, il «Controllo parlamentare dell'amministrazione», istituito all'inizio degli anni Novanta, effettua valutazioni e coadiuva in particolare la Commissione della gestione nell'esercizio dell'alta vigilanza;

b. la richiesta di procedere sistematicamente a una *limitazione temporale* delle disposizioni legali, in particolare per quanto riguarda il settore dei sussidi, risale agli anni Sessanta. Nel suo rapporto del 1966, il gruppo di esperti, istituito dal Consiglio federale con l'incarico di riesaminare i sussidi e presieduto dal professor P. Stocker, faceva notare che un uso maggiore della limitazione temporale dei sussidi sarebbe stato «molto auspicabile» soprattutto per i contributi legati alla politica economica (wirtschaftspolitischen Beiträge[31]). Una politica dei sussidi che pretendesse di essere economicamente adeguata doveva ricorrere allo strumento della limitazione temporale laddove il contributo federale consisteva in aiuti d'avvio, di adeguamento o di superamento oppure in aiuti all'educazione[32]. Il gruppo di esperti raccomandava di usare più spesso i sussidi come possibilità per orientare l'operato dei beneficiari o per fornire uno stimolo.

   Nel 1990 questa raccomandazione è stata recepita nella legge sui sussidi, la quale nell'articolo 7 lettera f stabilisce che le norme in materia di *aiuti finanziari* devono possibilmente prevedere aiuti d'avvio, di adeguamento o di superamento limitati nel tempo. Nelle linee direttive delle finanze federali del mese di ottobre del 1999, il Consiglio federale ha ribadito questa esigenza legale e l'ha estesa alle indennità. Nel principio 10 delle suddette linee direttive esso esige concretamente quanto segue: «Le sovvenzioni devono essere limitate nel tempo. Gli aiuti finanziari devono avere di preferenza la forma di aiuti iniziali o di aiuti temporanei intermedi. In caso di indennità, bisogna prevedere una limitazione dell'impegno statale.»

I sussidi limitati nel tempo si trovano in quasi tutti i settori della politica, ad esempio in quelli della formazione, del turismo e dell'agricoltura:

– *«Scuole in Internet»*: questo *aiuto d'avvio* poggia sulla legge federale del 14 dicembre 2001 che promuove l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle scuole. La suddetta legge aveva una durata limitata a cinque anni e non è più valida dal 1° agosto 2007;

30 Cfr. Agenda Moderner Regulierung, s.v.

31 Con questa espressione il gruppo di esperti intendeva i sussidi destinati alla costruzione delle strade, al traffico ferroviario e aereo, alla correzione dei corsi d'acqua e alla protezione delle acque, alla sistemazione nazionale, regionale e locale del territorio, all'agricoltura, alla silvicoltura, all'artigianato, all'industria e al commercio nonché al turismo.

32 Cfr. Rapporto del gruppo di esperti «Allgemeine Überprüfung der Bundessubventionen», Berna 1966, pag. 31.

– *promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo:* questo *aiuto di adeguamento* è fornito dalla Confederazione per far fronte alla contrazione della domanda nel settore del turismo in Svizzera e rendere nuovamente competitivo il nostro Paese a livello internazionale. La legge prevede una clausola di limitazione e valutazione. Il 5 ottobre 2007 il Parlamento ha approvato, su richiesta del Consiglio federale, la proroga della validità per ulteriori quattro anni, ossia sino al 2012[33];

– *aiuti di adeguamento in vista dell'apertura del mercato:* questo *aiuto di adeguamento* nell'ambito della produzione di frutta e verdura è fornito dalla Confederazione al più tardi sino alla fine del 2011 conformemente all'articolo 58 capoverso 2 della legge sull'agricoltura[34].

A livello federale vi è una vasta gamma di sussidi limitati nel tempo. Malgrado ciò, la durata della maggior parte dei circa 250 aiuti finanziari non è limitata da una legge. I motivi sono diversi:

a. la concessione di vari sussidi è basata direttamente sulla Costituzione. Nel settore della cultura, ad esempio, diversi sussidi poggiano sull'articolo 69 della Costituzione federale, secondo cui «la Confederazione può sostenere attività culturali d'interesse nazionale e promuovere l'espressione artistica e musicale, in particolare tramite la formazione»[35]. Anche molti aiuti finanziari destinati agli Svizzeri all'estero si fondano direttamente sulla Costituzione federale (art. 40 Cost.). Avendo carattere costitutivo, la Costituzione federale è poco adatta, rispetto alle leggi, a sancire la limitazione temporale;

b. le fattispecie di sussidi formulate apertamente servono spesso da base giuridica ai sussidi più diversi. Ad esempio, in virtù dell'articolo 13 capoverso 1 della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS *451*), il Consiglio federale può promuovere la protezione della natura e del paesaggio e la conservazione dei monumenti storici. Esso deve assegnare contributi corrispondenti al massimo al 35 per cento dei costi per la conservazione, l'acquisizione e la manutenzione di paesaggi, località caratteristiche, luoghi storici, rarità naturali e monumenti culturali meritevoli di protezione, nonché per i relativi lavori d'esplorazione e di documentazione. Siffatte disposizioni tengono conto di interessi e richieste talmente differenti, che la loro limitazione temporale non raccoglierebbe ampi consensi e probabilmente non sarebbe sempre opportuna;

c. la Confederazione ha creato fondazioni e fondi il cui compito principale consiste nel versare per conto di essa aiuti finanziari a terzi. I costi di tali organizzazioni (ad es. di Pro Helvetia o del Fondo nazionale svizzero) sono compensati dalla Confederazione per il tramite di indennità. In questo caso, la limitazione temporale determinerebbe non solo l'abolizione degli aiuti finanziari a terzi, bensì anche lo scioglimento dell'organizzazione istituita per il versamento di questi sussidi. L'esperienza ci insegna che tutto ciò

33 Cfr. art. 10 della legge federale del 10 ottobre 1997 che promuove l'innovazione e la collaborazione nel turismo» (RS **935.22**).
34 Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr; RS **910.1**).
35 La nuova legge sulla promozione della cultura (FF **2007** 4449), adottata dal Consiglio federale l'8 giugno 2007 all'attenzione del Parlamento, costituirà la base legale di questi sussidi.

incontra una forte opposizione a livello politico, che però oggettivamente non deve costituire un motivo per rinunciare alla limitazione temporale;

d. la Confederazione adempie inoltre numerosi compiti di promovimento che secondo la concezione svizzera dello Stato hanno carattere duraturo e non possono essere limitati, ad esempio il cofinanziamento delle assicurazioni sociali.

6.3 Effetti

Sono poche le esperienze fatte all'estero con la «legislazione sunset» che possono essere trasferite quasi integralmente nel contesto svizzero. Questo è dovuto in particolare al carattere americano della predetta legislazione, nata in un sistema politico e amministrativo completamente diverso dal nostro. Più significative sarebbero le esperienze raccolte in Germania, che però non sono ancora sufficienti per trarre già ora conclusioni rappresentative. Mancano quindi anche per la Svizzera risultati empirici rilevanti sugli effetti della «legislazione sunset». Le poche analisi scientifiche disponibili risalgono già a qualche anno fa e prendono in considerazione perlopiù la realtà americana.

In linea di principio l'abolizione automatica di leggi obsolete per effetto di tale legislazione consente di snellire l'attività legislativa e di limitare all'essenziale gli interventi dello Stato. Inoltre, la «legislazione sunset» costringe a procedere a una valutazione delle leggi che si intendono abolire offrendo in tal modo l'opportunità di aggiornare progressivamente la legislazione e di armonizzarla con gli interessi pubblici e le possibilità dello Stato. Nella maggior parte dei casi adeguamenti simili non vengono apportati alle leggi la cui validità non è limitata nel tempo. Se si sfruttassero sistematicamente gli aspetti positivi di questa legislazione, si conseguirebbe una maggiore economicità ed efficacia nell'utilizzo delle risorse dello Stato e si garantirebbe uno sviluppo qualitativo della legislazione.

Tuttavia non è sempre possibile realizzare questi vantaggi nella pratica quotidiana della politica[36]:

- le richieste concrete degli attori che hanno un interesse politico e materiale a chiedere l'adozione di misure concrete di regolamentazione (lobbisti, autorità competenti, beneficiari di aiuti statali) sembrano avere più successo di quelle dei fautori della deregolamentazione. Questo rapporto di forza può però andare a favore di questi ultimi se sulla base di una valutazione si ottiene il rapporto costi-benefici effettivo di una misura statale;
- le valutazioni non conferiscono sempre al dibattito politico l'oggettività auspicata. Se gli obiettivi perseguiti attraverso le misure non sono chiari, il grado di attendibilità della valutazione si riduce. D'altro canto, nel valutare gli effetti si tiene conto più dei pareri a sostegno di determinati interessi che dei punti di vista scientifici;

36 Per maggiori ragguagli cfr. Agenda Moderner Regulierung, pag. 12 seg.

– la «legislazione sunset» comporta altresì il rischio che le misure concrete e le rispettive basi giuridiche, che sono oggetto di dibattiti periodici, si traducano in un *potenziamento* anziché in uno snellimento dell'apparato statale. Esperienze simili sono state fatte soprattutto negli Stati Uniti;

– infine anche l'incremento dei lavori legislativi costituisce uno svantaggio che non va sottovalutato: le leggi federali la cui validità è limitata nel tempo andrebbero riconfermate alla data di scadenza nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, eventualmente procedendo a miglioramenti puntuali sulla base delle valutazioni effettuate in precedenza. Il carico di lavoro supplementare che ne deriva non grava solo sul Governo e sull'amministrazione, ma anche e soprattutto sul Parlamento, sui partiti e sulle associazioni.

Che la «legislazione sunset» abbia effetti limitati è dimostrato anche dal fatto che in Svizzera questo strumento di legislazione sperimentale non ha determinato l'abrogazione senza sostituzione di leggi[37].

Nel rapporto del 1999 concernente misure di deregolamentazione e sgravio amministrativo, il Consiglio federale era quindi giunto alla seguente conclusione: «Riteniamo che questo strumento presenti vantaggi e svantaggi (…). Alla soppressione di interventi che non hanno dato buone prove si contrappongono le incertezze giuridiche che si instaurano inevitabilmente prima della decisione sulla trasposizione dell'atto normativo nel diritto permanente. Rinunciamo di conseguenza a prevedere un'applicazione generalizzata di questo principio. Per contro è auspicabile una sua applicazione puntuale»[38].

6.4 Ripercussioni per la Confederazione

6.4.1 Applicazione mirata della «legislazione sunset» nell'ambito degli aiuti finanziari

Per i motivi esposti precedentemente, non è opportuno applicare *in modo generalizzato* la limitazione temporale al diritto federale in materia di sussidi. Per contro, una sua applicazione mirata non solo è conforme alla legge sui sussidi, ma può consentire altresì di ottimizzare l'impiego delle risorse statali.

In particolare gli aiuti finanziari possono avere l'effetto di conservare le strutture, frenare l'innovazione e quindi di distorcere o ostacolare la concorrenza. A questi effetti negativi bisogna rivolgere molta attenzione in special modo se le misure di promovimento riguardano il campo culturale, sociale e quello economico. Tali effetti si possono evitare applicando sistematicamente la limitazione temporale ai corrispondenti sussidi.

Nel caso dei sussidi destinati alle attività culturali, la limitazione temporale farà sì che i beneficiari ricorrano maggiormente ai finanziamenti di terzi (sponsorizzazioni, mecenatismo ecc.). Nel settore sociale, si potrà impedire l'estensione progressiva dell'attuale catalogo delle prestazioni. La limitazione temporale dei sussidi legati alla politica economica è frutto di una raccomandazione formulata dalla commis-

37 Cfr. Werner Bussmann, Ungeliebt aber unverzichtbar: Evaluation im Kontext der Politik; relazione nel quadro del convegno «Evaluation im Kontext» tenutosi il 20 giugno 2003 all'Università di Berna, pag. 8 seg.

38 Cfr. FF **2000** 903

sione di esperti del Consiglio federale nel quadro dell'esame generale dei sussidi federali del 1966. La raccomandazione è motivata dal fatto che questi sussidi per loro natura non sono dispositivi di carattere permanente.

A prescindere dal settore di compiti, le «clausole sunset» sono opportune in caso di finanziamenti di avvio che devono indurre i privati a fornire nuove prestazioni di interesse pubblico. Grazie alla limitazione temporale, il sostegno finanziario fornito a questi offerenti di prestazioni non diventa un compito permanente della Confederazione. Le «clausole sunset» devono invece essere previste sistematicamente per gli aiuti finanziari destinati ad attenuare gli effetti degli adeguamenti strutturali. I cambiamenti strutturali, voluti o meno politicamente, possono provocare situazioni sociali difficili. Mitigare gli effetti dei cambiamenti strutturali mediante gli aiuti finanziari può quindi essere necessario sotto il profilo della politica sociale, economica o anche di quella finanziaria. Essendo misure di accompagnamento del cambiamento strutturale questi aiuti finanziari devono essere imperativamente limitati nel tempo.

Sovente può essere ragionevole abbinare la limitazione temporale alla degressività dei sussidi. In tal modo, la Confederazione sottolinea la durata a termine del proprio impegno finanziario e costringe il beneficiario, già durante l'erogazione del sussidio, a prepararsi gradualmente al momento in cui non riceverà più il sostegno dello Stato. In quanto misura di accompagnamento, il sistema degressivo contribuisce ad applicare con successo la «legislazione sunset».

Tra i criteri di valutazione occorre prevedere anche l'analisi del rapporto costi-benefici al fine di rendere più oggettivo il dibattito politico sulla limitazione temporale dei sussidi.

Gli esempi seguenti mostrano in che misura queste richieste sono già state attuate o perlomeno discusse:

- *«aiuti finanziari nell'ambito della nuova politica regionale»:* con questa *misura di promozione economica* la Confederazione mira a rendere più competitive le singole regioni, a mantenere un insediamento decentralizzato e a contribuire all'eliminazione delle disparità regionali. Il Parlamento ha respinto la proposta del Consiglio federale di limitare a otto anni la validità di questa legge;
- *«aiuti finanziari per la promozione cinematografica»:* i contributi previsti da questa *misura di promozione culturale* sono versati degressivamente in conformità dell'ordinanza del DFI del 20 dicembre 2002 sulla promozione cinematografica (OPCin; RS *443.113*);
- *«aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia»:* la Confederazione fornisce questo *finanziamento d'avvio* per incentivare la creazione di posti in strutture di custodia complementari alla famiglia. La validità della legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (RS *861*) è limitata a otto anni;
- *«contributi di coesione nel settore delle università»:* la futura legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero, la cui procedura di consultazione ha avuto luogo nella seconda metà del 2007, prevede il versamento di sussidi alle scuole universitarie e agli enti che devono affrontare notevoli difficoltà a causa del cambiamento

del sistema di finanziamento. I sussidi federali servono ad *attenuare gli effetti negativi del cambiamento strutturale auspicato a livello politico.* Il loro versamento è degressivo e cessa dopo otto anni.

6.4.2 Strategia relativa alla durata dei compiti nell'ambito delle indennità

Le indennità sono compensi corrisposti a terzi che adempiono compiti *al posto o per conto* della Confederazione. In questo caso, la limitazione temporale può di norma essere applicata con successo solo se si sopprime anche il compito da adempiere. Diversamente, la rinuncia alle indennità avrebbe in molti casi le seguenti conseguenze:

a. terzi non adempiono più i compiti o non li adempiono nella misura richiesta;
b. l'amministrazione deve essere incaricata di adempiere i compiti in loro vece
c. e le elevate uscite amministrative compensano le indennità non versate.

La limitazione temporale non ha dunque molto senso in questo caso, tanto più che le indennità hanno una legittimità politica e giuridica maggiore degli aiuti finanziari. Per le indennità occorre quindi definire altre strategie relative alla durata dei compiti, ad esempio l'esame periodico del portafoglio dei compiti così come è effettuato nell'ambito del progetto relativo alla verifica dei compiti.

6.4.3 Conclusioni

L'attuale legge sui sussidi contiene già la base giuridica per la limitazione temporale dei sussidi. Pertanto, un suo adeguamento non è necessario.

La limitazione temporale deve essere prevista a livello legislativo

- non in modo generalizzato per tutti i sussidi,
- ma in modo mirato *per gli aiuti finanziari*,
- per quanto possibile *connessa con la degressività dei sussidi*
- e sempre *abbinata a una valutazione con chiari criteri per l'analisi del rapporto costi-benefici*.

In futuro, nel quadro dei messaggi che prevedono la proroga o l'introduzione di nuovi aiuti finanziari, il Consiglio federale si esprimerà regolarmente sulla possibilità di limitare nel tempo tali aiuti come pure sul versamento degressivo dei sussidi in considerazione delle spiegazioni fornite in precedenza (vedi anche n. 7.2).

7 Terzo riesame dei sussidi: prospettive

7.1 Mantenimento di un esame completo

L'ottimizzazione dell'efficacia e della redditività non costituisce un tema importante unicamente all'atto dell'esame dei singoli sussidi. Questa questione si pone anche nel quadro della strutturazione e dell'esecuzione del riesame integrale dei sussidi. In questo senso il rapporto costi/utilità dell'attuale procedura è stato finora analizzato varie volte.

Già al momento della creazione della base legale del riesame integrale dei sussidi è stato illustrato in modo critico il dispendio straordinario risultante da tale riesame: un numero considerevole di partecipanti alla consultazione ha considerato ingiustificato il riesame per l'onere amministrativo richiesto (cfr. messaggio a sostegno di un disegno di legge sugli aiuti finanziari e le indennità, FF *1987* I 315).

Anche nel quadro della Riforma dell'Amministrazione federale è stata sollevata la questione dell'efficacia e dell'efficienza della procedura globale: concretamente si è proposto di rinunciare in futuro all'esame dei sussidi per i casi bagatella o di effettuare l'esame applicando una procedura semplificata.

In entrambi i casi il Consiglio federale e l'amministrazione si sono pronunciati a favore di un riesame integrale dei sussidi. Nel suddetto messaggio, il Consiglio federale afferma «che l'onere di una verifica regolare degli atti normativi disciplinanti gli aiuti finanziari e le indennità sia giustificato. L'esperienza insegna infatti che i sistemi di sussidiamento, i quali nel corso degli anni hanno perso la loro giustificazione, non vengono più contestati, in particolare nei periodi in cui le entrate dello Stato sono abbondanti e i conti finanziari positivi.» (FF *1987* I 315).

Nel suo parere in merito alla proposta di sopprimere l'esame dei sussidi per i casi bagattella, il Dipartimento federale delle finanze ha rammentato che il pericolo di inefficienza è particolarmente alto per i sussidi più piccoli, perché la loro gestione (preventivazione, erogazione, controlling, rendiconto) necessita di risorse amministrative relativamente elevate. A questa circostanza si aggiunge il fatto che un grande numero di sussidi (più piccoli) non giustificati materialmente rende difficile la gestione della politica finanziaria e della politica delle uscite e questo è inefficiente anche in un'ottica globale. La pretesa infine di escludere i sussidi più piccoli dall'esame potrebbe fornire un incentivo a dividere («split») i sussidi per escluderli dal riesame in quanto appunto sussidi più piccoli. Lo stesso dicasi per la procedura di esame ridotta o semplificata per i sussidi più piccoli. In complesso si dovrebbe quindi rinunciare a un'eccezione e a una semplificazione amministrativa del riesame dei sussidi più piccoli.

Anche uno sguardo alla necessità di misure emersa nel quadro del presente riesame dei sussidi – comprensivo di tutti tipi e di tutte le forme di sussidi, dai più elevati ai più piccoli – fa apparire poco sensata un'esclusione mirata dalla procedura di esame di singoli tipi e forme di sussidi. Inoltre solo un riesame periodico di *tutti* i sussidi può garantire che il sistema dei sussidi tenga conto di condizioni quadro in costante mutamento. Il riesame integrale permette di proporre la soppressione dei sussidi non più necessari e di impedire che i sussidi obsoleti producano distorsioni della concorrenza o ritardino mutamenti strutturali indispensabili.

7.2 Ristrutturazione della procedura

Per i motivi indicati nel numero 7.1, bisogna mantenere l'esame integrale e rinunciare all'esclusione di singoli sussidi o categorie di sussidi. Occorre invece tenere conto dell'esigenza di una procedura di riesame possibilmente efficiente, che eviti i doppioni e consenta al Parlamento di accedere il più rapidamente possibile ai risultati del riesame.

In considerazione di quanto precede e nell'ottica di un'utilizzazione per quanto possibile efficiente delle risorse, il presente secondo riesame integrale dei sussidi è stato limitato ai sussidi che sussistono da più anni o sussisteranno ulteriormente senza modifiche. Si è rinunciato in particolare a riesaminare i sussidi che sono stati o dovevano essere soppressi entro la fine del 2007 o la cui base legale è stata creata o interamente riveduta nel periodo 2003–2007 (cfr. n. 4.2). Questo modo di procedere garantisce che i sussidi non siano riesaminati due volte a scadenze molto brevi (nel quadro della revisione totale e in quello del riesame di sussidi).

Occorre perseguire in maniera conseguente questi sforzi per evitare doppioni. Si deve in particolare tenere conto del fatto che dall'introduzione della legge sui sussidi si è delineata la tendenza a gestire maggiormente i sussidi per il tramite di crediti di impegno e limiti di spesa delimitati nel tempo (gestione pluriennale dei crediti). Questa circostanza non rispecchia unicamente gli sforzi profusi nel quadro dell'ultimo riesame dei sussidi per limitare nel tempo, laddove possibile, le fattispecie di sussidio, ma tiene anche conto dell'esigenza di coniugare maggiormente la politica materiale con la politica finanziaria. I decreti di finanziamento sono perlopiù sottoposti al Parlamento per il tramite di messaggi speciali (ad es. messaggio ERI, messaggio sullo sviluppo ulteriore della politica agraria, messaggi per la proroga di diversi limiti di spesa nel settore dei trasporti). L'oggetto di questi messaggi è di volta in volta una motivazione esauriente dei sussidi.

Pertanto, in futuro, il riesame dovrà essere effettuato in due diversi contesti:

a. nell'ambito del pertinente messaggio per i sussidi i cui decreti di finanziamento sono sottoposti periodicamente al Parlamento nel quadro di *messaggi* speciali nonché i sussidi la cui base legale deve essere creata o riveduta durante il periodo del riesame;

b. nell'ambito di una procedura globale per tutti gli altri sussidi; i relativi risultati sono pubblicati come finora in un *rapporto sui sussidi* separato.

Concretamente nel rapporto sui sussidi non dovranno più figurare i sussidi:

– la cui base legale nell'anno di rilevamento risale a meno di quattro anni o è stata interamete riveduta nel corso degli ultimi quattro anni oppure la cui base legale decade o deve essere prorogata nei due anni successivi all'anno di rilevamento;

– i cui decreti di finanziamento sono stati rinnovati negli ultimi quattro anni nel quadro di messaggi speciali[39] oppure giungono a scadenza nei due anni successivi all'anno di rilevamento e devono essere rinnovati nel quadro di un messaggio speciale.

39 Questa eccezione non si applica ai sussidi il cui finanziamento è stato rinnovato nel quadro del messaggio sul preventivo, poiché un rendiconto completo dell'osservanza dei criteri ai sensi della legge sui sussidi esulerebbe dall'ambito del messaggio sul preventivo.

Affinché il mandato di verifica sia attuato conformemente alla legge sui sussidi, tutti i messaggi concernenti la creazione o la revisione delle basi legali per i sussidi, come pure i messaggi concernenti il rinnovo dei decreti di credito o del limite di spesa, dovranno rendere conto in un capitolo separato dell'osservanza dei principi ai sensi della legge sui sussidi. In particolare essi dovranno esporre considerazioni su

- l'importanza e le prospettive dei sussidi nell'ottica degli obiettivi a lungo termine della Confederazione;
- la limitazione temporale e la degressività del sussidio (vedi n. 6.4);
- la procedura per la concessione dei sussidi;
- la gestione finanziaria e materiale del sussidio.

Queste considerazioni devono consentire all'amministrazione, al Consiglio federale e al Parlamento di concepire il singolo sussidio in modo conforme al fabbisogno e successivamente di effettuare un'analisi critica a intervalli regolari.

Il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale di completare, in collaborazione con l'Amministrazione federale delle finanze, la guida per la redazione dei messaggi del Consiglio federale.

La futura bipartizione del riesame dei sussidi non comporta unicamente la soppressione dei doppioni. Essa trasforma piuttosto la nuova struttura del riesame dei sussidi in un processo continuo e garantisce che al Parlamento le informazioni sul riesame siano presentate progressivamente e non soltanto ogni sei o otto anni. Grazie allo scaglionamento della procedura – il numero dei sussidi da verificare nel quadro del rapporto sui sussidi dovrebbe dimezzarsi rispetto ai dati attuali – l'amministrazione dispone di maggiori risorse per il rapporto vero e proprio sui sussidi. Il nuovo modo di procedere consente un alleggerimento amministrativo e non svuota la sostanza del riesame dei sussidi.

La nuova struttura della procedura è compatibile con l'articolo 5 della legge sui sussidi: secondo quanto previsto dal capoverso 1, come in precedenza tutti i sussidi sono sottoposti periodicamente, ma almeno ogni sei anni, a un riesame della conformità delle norme concernenti gli aiuti finanziari e le indennità ai principi del capitolo 2 della legge. Anche il rapporto all'Assemblea federale previsto dal capoverso 2 viene ulteriormente effettuato; l'unica differenza consiste nel fatto che il rendiconto sui sussidi erogati per il tramite di decreti di finanziamento che vanno rinnovati periodicamente è presentato nel quadro del messaggio concernente la revisione della base legale e il decreto di finanziamento e non nel quadro di un rapporto globale sui sussidi. Questo nuovo tipo di rendiconto è più conforme ai tempi e tiene conto in maniera ottimale dell'esigenza di coniugare la politica materiale con la politica finanziaria. Pertanto la proposta di nuova articolazione della procedura di riesame dei sussidi corrisponde al senso e allo scopo dell'articolo 5 della legge sui sussidi.

8 Agevolazioni fiscali: un caso speciale

8.1 Definizione e delimitazione

8.1.1 Concetti per la definizione delle agevolazioni fiscali

Nel raffronto internazionale non esiste una definizione unitaria di agevolazioni fiscali. La maggiore parte dei Paesi dell'OCSE rende invero regolarmente conto delle agevolazioni fiscali, ma il rendiconto è molto diverso quanto al contenuto, alla forma, alla frequenza di pubblicazione, alle definizioni di agevolazione fiscale e agli obiettivi.

In considerazione di questa diversità dei rendiconti, nel quadro della sue «Best Practice Guidelines» l'OCSE ha pubblicato raccomandazioni sul tema «Off-Budget and Tax Expenditures»[40]. Lo scopo perseguito mediante queste direttive è tenere conto in modo più appropriato delle agevolazioni fiscali nel rendiconto. Le raccomandazioni dell'OCSE sono le più attuali e più mature del momento. Ne costituiscono importanti postulati la definizione uniforme di agevolazione fiscale nonché i possibili metodi di valutazione delle perdite di entrate.

Per quanto concerne la definizione di agevolazione fiscale, l'OCSE fa distinzione tra base fiscale normativa e norma fiscale: la base fiscale normativa è il «valore pecuniario delle economie domestiche private o delle imprese al quale deve essere applicata un'imposta, ad esempio il reddito, l'utile ecc.». La base fiscale stabilisce pertanto quali tipi di reddito o di beni di consumo sono tassati in un Paese. La norma fiscale o la cosiddetta «imposta benchmark» definisce invece, a partire dalla base fiscale prescelta, qual è l'«imposizione normale». Le agevolazioni fiscali possono in linea di massima essere definite come differenze a livello di base fiscale o come deroghe alla norma fiscale. Dato che la struttura della base fiscale è caratterizzata da forti motivazioni politiche e non è praticamente confrontabile da un Paese all'altro, l'OCSE raccomanda di definire le agevolazioni fiscali come *deroghe alla norma fiscale*. Se per motivi di politica sanitaria un Paese decide ad esempio di sottoporre all'imposta sul consumo soltanto il tabacco e l'alcool, la rinuncia all'imposizione degli altri beni secondo questo concetto modifica invero la base fiscale, ma non costituisce una deroga alla norma fiscale. Un'aliquota speciale ridotta applicabile alla birra corrisponderebbe invece a una deroga e quindi a un'agevolazione fiscale.

L'OCSE persegue inoltre un rilevamento possibilmente ampio delle deroghe alla norma fiscale: in questo senso oltre alle agevolazioni fiscali sono rilevate altre normative fiscali, come le normative speciali introdotte per motivi legati alla redditività della riscossione o per evitare le doppie imposizioni.

L'esigenza di un rilevamento possibilmente ampio delle deroghe alla norma fiscale è condivisa anche dal Controllo federale delle finanze: nel suo rapporto del maggio 2005[41] sulle agevolazioni fiscali della Confederazione, il Controllo federale delle finanze raccomanda di dare una definizione restrittiva della norma fiscale, vale a dire che le deduzioni generali non dovrebbero essere definite come parte della

40 OCSE 2004, Best Practice Guidelines, Off Budget and Tax Expenditures, online su Internet: http://appli1.oecd.org/olis/2004doc.nsf/linkto/gov-pgc-sbo(2004)6 [Stato 30.04.2008].

41 Controllo federale delle finanze, Steuervergünstigungen beim Bund, Prüfung der Berichterstattung der Eidg. Finanzverwaltung, maggio 2005 («Rapporto CDF»), online in Internet: http://www.efk.admin.ch/deutsch/prüfungsberichte.htm. [Stato 30.04.2008].

norma fiscale. In tal modo, si dà una definizione ampia della deroga e si escludono dal rendiconto il minor numero possibile di normative fiscali speciali. In maniera analoga alla procedura dell'OCSE, anche in questo caso sarebbero esplicitamente documentate – oltre alle agevolazioni fiscali vere e proprie – ulteriori deroghe alla norma fiscale e le normative speciali nel contesto della norma fiscale.

8.1.2 Criteri per la definizione delle agevolazioni fiscali

Sia l'OCSE che il Controllo federale delle finanze sostengono un approccio integrale, sulla cui base la norma fiscale è definita in maniera restrittiva in una prima fase e tutte le deroghe alla norma fiscale sono oggetto di rilevamento. In una seconda fase le deroghe sono suddivise in agevolazioni fiscali e in altre normative speciali. Il Consiglio federale condivide da un punto di vista teorico-scientifico l'esigenza di un approccio possibilmente ampio per rilevare le deroghe alla norma fiscale. Esso ha rinunciato per diversi motivi a un'estensione del rendiconto, come l'Amministrazione federale delle finanze ha d'altronde comunicato al Controllo federale delle finanze nel suo parere in merito al rapporto di verifica dell'8 marzo 2005:

- il mandato di verifica ai sensi della legge sui sussidi si riferisce unicamente alle agevolazioni fiscali (= aiuti finanziari) e non ad altre eventuali deroghe e normative speciali nel contesto di una norma fiscale;
- la definizione di norma fiscale non è uniforme a livello internazionale e quindi anche quella di agevolazioni fiscali. In considerazione dei principi di continuità e di comparabilità si ritiene pertanto opportuno applicare il medesimo catalogo di criteri adottato nel contesto del rapporto sui sussidi del 1997;
- anche nel caso di un approccio più vasto i criteri di definizione delle agevolazioni fiscali sarebbero i medesimi, ossia l'elenco delle agevolazioni fiscali sarebbe identico. In seguito all'approccio scelto, sparisce unicamente l'elenco delle «altre normative fiscali».

Alla luce di quanto precede, le agevolazioni fiscali sono determinate nel quadro del presente rapporto sulla base dei medesimi criteri applicati nel rapporto sui sussidi del 1997:

a. l'agevolazione fiscale costituisce un vantaggio pecuniario senza la controprestazione abituale sul mercato;
b. essa sostiene un'attività volontaria;
c. l'agevolazione fiscale dipende dall'esecuzione di un compito precisamente determinata (vincolo del comportamento); in altri termini le deduzioni con motivi fiscali nell'ambito delle imposte dirette, come la deduzione per le coppie con doppio reddito a livello di imposta federale diretta, non costituiscono agevolazioni fiscali perché non perseguono alcun fine di promozione o di conservazione connesso con un determinato compito secondo la LSu. Lo stesso vale per le normative fiscali speciali dettate in primo luogo da considerazioni relative alla redditività della riscossione;
d. i beneficiari non appartengono all'Amministrazione federale;

e. la cerchia dei soggetti fiscali che possono beneficiare di un regime fiscale particolare non ha alcuna influenza per valutare se vi sia agevolazione fiscale o no. Se invece ne profitta la collettività, non sussiste alcuna agevolazione fiscale poiché non si può parlare di un regime fiscale particolare;

f. le normative fiscali speciali consecutive a impegni internazionali non sono considerate agevolazioni fiscali. (Nel messaggio a sostegno di un disegno di legge sugli aiuti finanziari e le indennità, si stabilisce che le disposizioni generali concernenti gli aiuti finanziari non si applicano ai sussidi concessi a soggetti di diritto internazionale e a istituzioni di diritto estero).

I criteri (a)–(d) sono desunti dalla definizione degli aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 3 della legge sui sussidi, in funzione del rapporto di sostituzione tra aiuti finanziari e agevolazioni fiscali. Essi sono applicati cumulativamente. In questo contesto il criterio (c) è stato ulteriormente ampliato. Entrambi gli ultimi due criteri costituiscono precisazioni per ridurre il margine di apprezzamento.

I criteri presentati non bastano però per procedere a una classificazione univoca di ogni normativa fiscale speciale. In singoli casi sussiste sempre un margine di apprezzamento. Le esperienze acquisite finora hanno però evidenziato che il presente catalogo di criteri consente una definizione appropriata delle agevolazioni fiscali.

Nell'allegato 3 figura un elenco delle agevolazioni fiscali ai sensi della definizione data qui sopra. Per quanto concerne le imposte, l'elenco è articolato in funzione delle possibili forme di agevolazioni fiscali secondo l'OCSE[42]:

– esenzioni fiscali («exemptions»): esclusione di determinati importi dalla base fiscale;
– deduzioni che riducono la base di calcolo dell'imposta («allowances»);
– deduzioni che riducono il debito fiscale («credits»);
– riduzioni delle aliquote di imposta («rate relief»);
– differimento dell'imposta («tax deferral»).

Nell'elenco delle agevolazioni fiscali pubblicato nell'allegato 3, si è rinunciato a singole stime delle perdite di entrate. Ne è motivo il fatto che le perdite di entrate non possono essere stimate in maniera sufficientemente precisa. Nella maggior parte dei casi sono possibili soltanto stime grezze a condizioni quadro immutate (*ceteris paribus*). Sovente mancano le basi statistiche necessarie. Secondo le raccomandazioni dell'OCSE esistono tre diversi metodi per stimare le perdite di entrate consecutive alle agevolazioni fiscali:

a. Stima delle entrate perdute (revenue foregone)

Si stima l'importo di cui sono diminuite le entrate consecutivamente all'introduzione dell'agevolazione fiscale. In tale contesto si suppone che l'introduzione non abbia provocato alcun cambiamento nel comportamento dei soggetti fiscali. In realtà il comportamento subisce mutamenti, ragione per cui la perdita è tendenzialmente sopravvalutata con questo metodo.

42 OECD 2004, Best Practice Guidelines, Off Budget and Tax Expenditures, pag. 10.

b. Stima dell'aumento di entrate prospettato (revenue gain)

Si stima l'importo di cui verrebbero aumentate le entrate se l'agevolazione fiscale fosse soppressa. In questo contesto si tiene conto dei cambiamenti di comportamento dei soggetti fiscali. Ciò non è possibile senza conoscere fin dall'inizio (*ex ante*) la singola elasticità dei prezzi. Questo tipo di stima fornisce invero risultati più confacenti, ma è anche il più complesso. Il dispendio supplementare appare maggiore dell'utile supplementare. È il motivo per cui questo metodo non è stato praticamente utilizzato finora.

c. Stima di un'uscita equivalente (outlay equivalent)

Si stima quale dovrebbe essere l'ammontare dell'aiuto finanziario dello Stato per ottenere i medesimi effetti che potrebbero essere raggiunti con l'agevolazione fiscale. In questo contesto occorre tenere conto del fatto che, a seconda delle circostanze, si dovranno pagare delle imposte su questo aiuto finanziario.

L'OCSE raccomanda di stimare l'ammontare dell'agevolazione fiscale in base alle entrate perdute (revenue foregone). L'Amministrazione federale delle contribuzioni sta esaminando le diverse possibilità di stima delle perdite di entrate nel settore di sua competenza. Essa dovrebbe pubblicare un rapporto in merito presumibilmente nella seconda metà del 2008. Oltre alle agevolazioni fiscali vi saranno indicate le normative fiscali speciali, a cui si è rinunciato nel presente rapporto per i motivi citati.

8.2 Estensione delle agevolazioni fiscali

8.2.1 Introduzione

Nell'allegato 3 del rapporto sui sussidi del 1997 figurano 46 agevolazioni fiscali nei settori imposta federale diretta, tasse di bollo, imposta sul valore aggiunto, tassa sul traffico pesante, dazi di importazione, imposta sugli oli minerali e imposta sugli autoveicoli. Per quanto concerne il presente rapporto, l'allegato 3 indica 92 agevolazioni fiscali. I nuovi settori delle bevande distillate e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali prevedono 7 agevolazioni fiscali. L'elenco non pretende di essere esauriente. Nel quadro del rapporto sui sussidi del 1997, le perdite di entrate sono stimate in almeno 2,5 miliardi. In considerazione dell'aumento del numero di agevolazioni fiscali e della crescita registrata nel frattempo dall'economia, è probabile che l'importo sia più elevato; si tratta in altri termini di una riduzione del substrato fiscale che non va trascurata.

L'aumento del numero di agevolazioni fiscali è emblematico in ambito di imposta sul valore aggiunto, di tassa sul traffico pesante e di imposta federale diretta. Il numero sensibilmente maggiore di agevolazioni fiscali nel campo dell'imposta sul valore aggiunto (da 8 a 26) è riconducibile al fatto che la nuova legge del 2 settembre 1999 concernente l'imposta sul valore aggiunto (RS *641.2*) ha parimenti introdotto nuove agevolazioni fiscali. Per quanto concerne l'imposta federale diretta, l'incremento (da 12 a 18) è determinato soprattutto da una nuova ripartizione delle deroghe (agevolazioni fiscali o normative fiscali speciali) in questo ambito. La nuova legge federale del 19 dicembre 1997 concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (RS *641.8*) ha parimenti provocato un aumento del

numero di agevolazioni fiscali (da 4 a 15) perché le relative fattispecie sono state sensibilmente estese.

Nel presente rapporto si rinuncia a un'ampia valutazione delle singole agevolazioni fiscali. Ne sono motivo, da un lato, l'assenza di stime delle perdite di entrate e, dall'altro, il fatto che per la maggior parte delle agevolazioni fiscali si rileverebbe la medesima necessità di adottare misure accertata in occasione dell'ultimo riesame. In quasi tutti i casi mancano dati e/o studi in merito all'efficacia e all'efficienza delle agevolazioni fiscali. Le singole valutazioni hanno poco senso in assenza di queste indicazioni.

L'attribuzione delle singole agevolazioni fiscali ai diversi settori di compiti è possibile solo in parte. Sembra però che le agevolazioni fiscali concernano in prevalenza i settori cultura e tempo libero, sanità, previdenza sociale, agricoltura e alimentazione nonché economia. È emblematica la difficoltà di attribuzione nel caso dell'aliquota ridotta dell'imposta sul valore aggiunto. Questa agevolazione fiscale riguarda i settori di compiti agricoltura e alimentazione, formazione e ricerca, cultura e tempo libero, previdenza sociale, sanità, protezione dell'ambiente e assetto del territorio nonché economia. Per i motivi suesposti si rinuncia ad attribuire le agevolazioni fiscali ai diversi settori di compiti.

8.2.2 Imposta federale diretta

Per il tramite delle agevolazioni fiscali a favore delle persone giuridiche la Confederazione persegue i più diversi obiettivi, come il rafforzamento della piazza economica, il promovimento dei trasporti pubblici o il sostegno di scopi di utilità generale o culturali. Nel caso delle agevolazioni fiscali a favore delle persone fisiche si perseguono prevalentemente obiettivi di ridistribuzione.

In risposta all'interpellanza 04.3429 Sommaruga, il Consiglio federale ha esaminato nel quadro di un rapporto intitolato «Wer profitiert von den Steuerabzügen»[43] le ripercussioni delle diverse deduzioni fiscali nel settore dell'imposta federale diretta. Per quanto concerne le deduzioni sociali, si è giunti alle seguenti conclusioni:

- la totalità delle deduzioni riduce i proventi imponibili delle persone fisiche del 30 per cento e le entrate fiscali del 50 per cento;
- le sole deduzioni sociali riducono la base di calcolo dell'imposta di 11,6–12,4 miliardi (il che corrisponde al 5 % ca.) e le entrate fiscali di 1–1,2 miliardi (10–11 %);
- la quota delle deduzioni sociali rispetto ai proventi lordi aumenta con l'aumentare del reddito e diminuisce con la classe di reddito più alta (>140 000 fr.).

Le deduzioni riducono l'aliquota media effettiva di imposta (rapporto tra imposta e reddito lordo) in misura marcata per i contribuenti con un reddito medio. I contribuenti con i redditi più elevati (con un reddito imponibile di >140 000 fr.) forniscono il contributo più elevato alle entrate fiscali dell'imposta federale diretta

43 Online su Internet: URL: http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/dok/berichte/051003_d.pdf (Stato 10.03.2008)

(50–53 %). Tale contributo è ulteriormente accentuato dalle deduzioni fiscali, senza le quali ammonterebbe al 43–47 per cento.

8.2.3 Imposta sul valore aggiunto

Mediante le agevolazioni fiscali in materia di imposta sul valore aggiunto si perseguono obiettivi diversi: le esenzioni mirate di diversi gruppi servono a promuovere lo sport, l'arte, gli scopi di pubblica utilità, la formazione o la produzione agricola. Le aliquote di imposta ridotte sono finalizzate prevalentemente alla ridistribuzione (ad es. di derrate alimentari) oppure al promovimento di determinati rami di prestazioni di servizi (ad es. del turismo).

Secondo il rapporto del Consiglio federale (10 anni di imposta sul valore aggiunto)[44], talune *aliquote differenziate* aumentano i costi di riscossione e di versamento, perché comportano problemi di classificazione e creano incentivi all'elusione dell'imposta. Per le imprese più piccole i costi di versamento hanno un effetto altamente regressivo, nel senso che rispetto alla loro cifra d'affari pagano molto di più delle imprese di maggiori dimensioni. La procedura non è quindi efficiente.

Anche l'efficacia è in forse: nel caso delle aliquote di imposta ridotte nell'ambito dell'IVA, il consumatore finale dovrebbe usufruire direttamente dell'agevolazione fiscale. In linea di massima però la Confederazione non può garantire che ciò si realizzi pienamente, perché ciò dipende dal potere di determinazione dei prezzi degli offerenti. Secondo un'indagine empirica, in Svizzera le ripercussioni dell'imposta sul valore aggiunto sono leggermente regressive nei confronti del reddito[45]. La regressività dell'imposta sul valore aggiunto è però meno forte della progressività dell'imposta federale diretta. La disparità di reddito secondo il coefficiente di Gini[46] scende dell'1,1 per cento con l'imposta sul valore aggiunto e l'imposta federale diretta. Con riferimento all'anno 1995, l'imposta sul valore aggiunto aumenta la disparità di reddito[47] dello 0,6 per cento, mentre l'imposta federale diretta la riduce dell'1,7 per cento[48]. Pertanto un'aliquota di imposta ridotta non costituisce nella prassi un mezzo effettivo per attenuare l'onere fiscale delle classi più povere della popolazione[49].

44 Rapporto del Consiglio federale concernente miglioramenti dell'imposta sul valore aggiunto (10 anni di imposta sul valore aggiunto), disponibile sulla homepage dell'Amministrazione federale delle contribuzioni sotto: http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/dok/berichte/mwst_bericht_d.pdf (Stato 22.03.2007)

45 Cfr. Mottu, Eric; Progressivité de l'Impôt Fédéral Direct et de la TVA en Suisse, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 133, 1997, pag. 709–740.

46 Il coefficiente di Gini è una misura della ripartizione della disparità, ad esempio di reddito, tra soggetti economici. Il coefficiente di Gini oscilla tra 0 e 1. Se è uguale a zero, i redditi sono distribuiti in maniera completamente uguale, ossia ognuno ottiene il medesimo reddito. Quanto maggiore è il coefficiente di Gini, quanto meno uguale è la distribuzione dei redditi.

47 Misurata con il coefficiente di Gini.

48 Lo studio poggia su un'aliquota normale di imposta sul valore aggiunto del 6,5 % e un'aliquota ridotta del 2 % per le derrate alimentari.

49 Cfr. OECD; Value-Added Taxes in Central and Eastern European Countries. A Comparative Survey and Evaluation; Parigi, 1998. (ISBN: 9264160531)

Anche sotto il profilo della politica economica esistono argomenti a favore di un'aliquota unitaria, poiché la diversità delle aliquote di imposta esorta a chiedere nuove agevolazioni fiscali.

Le *eccezioni all'imposta* sono equiparate alle aliquote differenziate per quanto concerne le loro ripercussioni. L'esenzione annulla però l'effetto regressivo dei costi di versamento che si produce sulle imprese più piccole nel caso dell'aliquota ridotta. Per quanto concerne l'efficienza, secondo il rapporto del Consiglio federale, gli argomenti contrari in genere alle eccezioni all'imposta sono i seguenti tre:

- dato che non è possibile dedurre l'imposta precedente senza farne valere l'opzione, si è incentivati a fornire personalmente le prestazioni preliminari. Ciò impedisce una strutturazione efficiente della catena di creazione di valore aggiunto;
- l'esenzione impropria riduce i costi a carico dei consumatori, ma aumenta quelli a carico dei clienti delle imprese, perché non possono dedurre l'imposta precedente;
- le prestazioni esentate impropriamente sono in concorrenza con le corrispondenti attività imponibili.

Il rapporto concernente l'IVA raccomanda pertanto di stralciare, nell'ottica della teoria economica, l'elenco delle operazioni escluse di cui all'articolo 18 LIVA. A livello politico è in corso una revisione totale della legge concernente l'imposta sul valore aggiunto, che dovrà consentire, non solo di semplificare quest'imposta, ma anche di garantire maggiore certezza del diritto e di tenere conto in modo più rilevante delle esigenze dei clienti. L'orientamento perseguito dal Consiglio federale ha raccolto ampi consensi nella procedura di consultazione avviata nel mese di febbraio del 2007. Nel mese di gennaio del 2008, il Consiglio federale ha preso conoscenza dei risultati della procedura di consultazione e incaricato il DFF di elaborare un messaggio sulla riforma dell'IVA. Al Parlamento dovrà essere sottoposto un messaggio con due parti indipendenti l'una dall'altra. La base del progetto è costituita da una prima parte che prevede la revisione totale della legge sull'IVA con oltre 50 misure. La seconda parte dovrebbe riguardare l'introduzione di un'aliquota unica del 6,1 per cento e la soppressione del maggior numero possibile di eccezioni, tra cui anche quelle del settore sociale e di quello della sanità. La prima parte del messaggio può essere considerata praticamente neutrale sotto il profilo del bilancio della Confederazione; essa comporterà minori entrate per circa 80-130 milioni di franchi a fronte delle entrate fiscali attuali di circa 19 miliardi di franchi. Nemmeno le finanze dei Cantoni e dei Comuni ne saranno toccate. Anche la soppressione di una gran parte delle eccezioni e l'introduzione di un'aliquota unica (seconda parte del messaggio) dovrebbero avvenire in maniera neutrale.

8.2.4 Imposta sugli oli minerali

Per quanto concerne le agevolazioni fiscali nell'ambito dell'imposta sugli oli minerali, l'accento è posto sul promovimento dei trasporti pubblici, dell'agricoltura e della silvicoltura nonché della pesca professionale.

I rimborsi costituiscono importanti agevolazioni fiscali nell'ambito suddetto. Oltre alle riflessioni generali relative alle agevolazioni fiscali, si adducono i seguenti motivi a favore dello stralcio dei rimborsi dell'imposta sugli oli minerali:

– la soppressione o la riduzione della pressione fiscale sugli oli minerali induce comportamenti indesiderati sotto il profilo della politica ambientale;
– l'imposta sugli oli minerali è un'imposta sul consumo dovuta incondizionatamente;
– la gestione e l'amministrazione del sistema di esenzione e di rimborso esige sei posti a tempo pieno per la sola Direzione generale delle dogane. Sopprimendo queste attività si potrebbero stralciare cinque posti.

Nel quadro del Programma di sgravio 2004, il Consiglio federale intendeva sopprimere il rimborso dell'imposta sugli oli minerali alle imprese di trasporto concessionarie, ai settori dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca professionale. Tale soppressione avrebbe procurato maggiori entrate pari a circa 130 milioni l'anno. Essa è però stata respinta dalle Camere federali.

8.2.5 Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni

Per motivi di politica dei trasporti e di politica ambientale, la Confederazione si prefigge di «esentare interamente o parzialmente dalla tassa determinati tipi di veicoli o veicoli aventi uno speciale scopo di utilizzazione». Nel caso delle imprese di trasporto concessionarie, l'eccezione fiscale dovrebbe avere un influsso diretto sul prezzo in quanto tali imprese non dovrebbero sostenere costi supplementari a causa della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni. Anche in questo caso la Confederazione non può garantirlo, dato che ciò dipende anche dal potere di determinazione dei prezzi degli offerenti. Secondo lo studio UNIVOX I G Trasporti 2004/2005[50], nel periodo dal 1999 al 2005 non emergono chiare tendenze di sviluppo quanto all'utilizzazione delle risorse di mobilità. Traspare invece una certa stabilizzazione del rapporto tra traffico individuale privato e titolari di abbonamenti periodici dei trasporti pubblici. L'influsso dell'eccezione fiscale su questi risultati non è però stato preso in esame. L'efficacia di questa agevolazione fiscale non è quindi direttamente dimostrabile. Non esistono studi che dimostrano l'efficacia diretta sull'utilizzazione dei trasporti pubblici dell'esenzione dall'imposta, ragione per cui una valutazione non è possibile.

8.2.6 Tasse di bollo

Mediante le agevolazioni fiscali concernenti le tasse di bollo ci si prefigge anzitutto di rafforzare a livello internazionale la capacità concorrenziale della piazza finanziaria Svizzera. Inoltre, si perseguono le esigenze della politica dei trasporti, ad esempio attraverso l'esenzione fiscale dei diritti di partecipazione alle imprese ferroviarie e di navigazione concessionarie o ai servizi di trasporto su strada, nonché si incoraggia la previdenza individuale privata.

50 Una sintesi di questo studio è disponibile sulla homepage dell'istituto gfs di Zurigo sotto: http://www.gfs-zh.ch/?pid=141 (Stato 22.03.2007)

Nell'ambito delle tasse di bollo vi sono agevolazioni fiscali che possono essere giustificate conformemente alle raccomandazioni dell'OCSE (cfr. n. 8.3). Le agevolazioni fiscali finalizzate a incoraggiare la previdenza individuale privata devono essere valutate in maniera differenziata. Ad esempio, sono esentati dalla tassa di bollo i versamenti periodici di premi alle assicurazioni sulla vita. Nel quadro della riforma dell'imposizione delle imprese del 1997, il Consiglio federale ha tentato di reintrodurre la tassa di bollo (del 2,5 %) su tutti i premi dell'assicurazione sulla vita. Il Fondo monetario internazionale ha rammentato a più riprese alla Svizzera che gli incentivi al risparmio nel settore del 3° pilastro dovevano essere soppressi. La reintroduzione della suddetta tassa è stata però una questione molto controversa politicamente e nel 1991 è stata respinta in votazione popolare. In definitiva essa è stata decisa per le sole assicurazioni sulla vita finanziate per il tramite di premi unici. È stato tra l'altro argomentato che nell'ipotesi contraria le assicurazioni sulla vita sarebbero state stipulate all'estero.

8.3 Valutazione nell'ottica della legge sui sussidi

L'articolo 7 lettera g della legge sui sussidi stabilisce che di regola si deve prescindere da aiuti in forma di agevolazioni fiscali. Già nel messaggio a sostegno di un disegno di legge sugli aiuti finanziari e le indennità, il Consiglio federale aveva evidenziato i notevoli svantaggi di simili agevolazioni fiscali:

- esse non sono conformi al principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica. L'equità fiscale è compromessa se è possibile avvantaggiare fiscalmente finalità extrafiscali;
- un influsso sul compito o sull'attività da promuovere è pressoché impossibile perché le agevolazioni fiscali non possono essere vincolate a condizioni o oneri;
- i problemi già ricordati inerenti alla stima delle ripercussioni finanziarie delle agevolazioni fiscali rendono difficile il riesame e piuttosto improbabile una loro eventuale soppressione. L'assenza di riproduzione, nei conti della Confederazione, del sovvenzionamento tramite agevolazioni fiscali contravviene al principio della trasparenza, dell'integralità e dell'espressione al lordo. Ogni deroga al principio dell'espressione al lordo determina una sottovalutazione della quota di incidenza della spesa pubblica. In questo senso le agevolazioni fiscali costituiscono sussidi occulti, in gran parte sottratti al controllo budgetario del Parlamento.

In casi eccezionali è comunque giustificato influenzare determinati compiti o comportamenti a livello di entrate del conto finanziario. Ciò vale in particolare per le normative fiscali speciali che esplicano una maggiore efficacia delle corrispondenti misure a livello di uscite.

Nelle sue raccomandazioni sul trattamento delle agevolazioni fiscali, l'OCSE ribadisce che le agevolazioni fiscali non sono di per sé riprovevoli. I principali motivi a favore delle agevolazioni fiscali sono:

a. la riduzione dei costi amministrativi;
b. la riduzione dell'evasione fiscale e della sottrazione fiscale;

c. il possesso da parte dell'Amministrazione federale delle contribuzioni di informazioni concernenti la gestione e l'esecuzione di trasferimenti e di sussidi indiretti, ad esempio informazioni sull'entità dei redditi, il numero di figli nelle economie domestiche ecc.;

d. i vantaggi quantitativi ottenuti concentrando l'esecuzione nell'amministrazione delle contribuzioni.

In Svizzera il punto (b) corrisponde al vero soprattutto per quanto concerne le tasse di bollo. Le agevolazioni fiscali sono state introdotte volutamente per evitare la migrazione all'estero di diverse operazioni.

Nonostante questi argomenti che giustificano alcune agevolazioni fiscali, va constatato, in considerazione del loro numero elevato (cfr. l'elenco dell'allegato 3), che non è sufficientemente osservato il principio sancito dalla LSu, secondo cui si deve di regola prescindere da aiuti in forma di agevolazioni fiscali. La riduzione del numero di agevolazioni fiscali potrebbe diminuire la complessità del sistema fiscale. Una tassazione semplice ed equa è possibile soltanto se il sistema fiscale non persegue obiettivi extrafiscali. Un numero crescente di agevolazioni fiscali ostacola quindi una tassazione proporzionata ed equa. Ogni agevolazione fiscale determina inoltre una corrispondente maggiorazione dell'onere sul substrato fiscale residuo. Va comunque osservato che la Confederazione non può decidere in tutti i casi autonomamente la sua legislazione fiscale. Ciò vale in particolare per l'imposta federale diretta.

L'OCSE raccomanda di includere le agevolazioni fiscali nel preventivo, non però come minori entrate, bensì come uscite. Le uscite non devono però essere imperativamente integrate nel preventivo, ma possono essere documentate anche separatamente, ossia fuori dei conti. In tal modo, si garantirebbe senz'altro un controllo migliore. Oltre che per l'assenza a livello internazionale di una definizione uniforme di norma fiscale e quindi di agevolazione fiscale, questa misura non è al momento ipotizzabile in Svizzera per motivi diversi. In primo luogo manca una base di dati che consenta di stimare in maniera affidabile le perdite di entrate. Il problema della mancante disponibilità di dati è riconducibile tra l'altro al sistema fiscale federalistico. Tuttavia, l'Amministrazione federale delle contribuzioni verificherà le possibilità di stimare la portata delle agevolazioni fiscali nel quadro del rapporto previsto (vedi n. 8.1.2).