

Valutazione dell'efficacia dei programmi di risparmio della Confederazione

Amministrazione federale delle finanze

L'essenziale in breve

Secondo il freno all'indebitamento introdotto nel 2003, nel conto di finanziamento della Confederazione le uscite preventivate non possono superare le entrate previste, corrette in base alla congiuntura. Se nella pianificazione finanziaria pluriennale si delineano importanti deficit strutturali che non possono essere rettificati nel preventivo annuale, il Consiglio federale considera l'introduzione di un pacchetto di misure di sgravio. In un caso simile, incarica l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) di elaborare un messaggio separato sul programma di risparmio, al di fuori del regolare processo di preventivazione.

Considerato che tra il 2003 e il 2018 la Confederazione ha potuto ridurre i suoi debiti di circa 27 miliardi grazie alle eccedenze del consuntivo, si pone la questione di quale sia stato il contributo dei cinque programmi di risparmio a questo risultato. Con la presente valutazione il Controllo federale delle finanze (CDF) è giunto alla conclusione che l'effetto concreto dei programmi di risparmio è difficilmente quantificabile e ha constatato che errori sistematici di previsione, in particolare nel calcolo degli interessi passivi, hanno determinato in parte una forte sovrastima delle uscite.

La maggior parte degli obiettivi del Parlamento sono stati raggiunti e talvolta nettamente superati

Assumendo che gli sgravi siano durevoli, il volume delle misure di spesa proposte dal Consiglio federale per tutti e cinque i programmi di risparmio ammonta, a partire dal 2019, a circa 7,7 miliardi di franchi all'anno. Il Parlamento ha deciso effettivamente solo una buona metà di queste misure. Non è entrato nel merito del Programma di consolidamento 2012/13 e per il pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014 ha ridotto il periodo di attuazione da tre anni a uno solo. Una buona parte delle proposte di sgravio contenute in tale pacchetto è comunque stata attuata nell'ambito del regolare processo di preventivazione. Nel Programma di stabilizzazione 2017–2019, infine, il Parlamento ha deciso ulteriori sgravi nel settore proprio della Confederazione.

Manca, tuttavia, un resoconto in forma di semplice raffronto delle divergenze tra gli sgravi richiesti dal Consiglio federale e le decisioni del Parlamento sui programmi di risparmio. Il CDF raccomanda all'AFF di indicare in futuro tali divergenze in modo trasparente nei programmi di risparmio.

Quale riferimento per i programmi di risparmio, il Consiglio federale ha adottato le cifre triennali del piano finanziario del preventivo relativo all'anno precedente. Nella sua analisi, il CDF ha dedotto da questi valori di previsione gli sgravi decisi, confrontandoli con le corrispondenti uscite ordinarie del consuntivo. Dall'analisi è emerso che gli obiettivi sul fronte delle uscite per gli anni interessati dai programmi di risparmio tra il 2004 e il 2016 sono stati superati di 33 miliardi di franchi, di cui di 5,8 miliardi solo nel 2006. Nel 2017 e 2018 gli obiettivi di sgravio sul versante delle uscite non sono stati raggiunti per 1,9 miliardi e 350 milioni, rispettivamente, pur tenendo conto dell'eccedenza registrata comunque dal consuntivo grazie a maggiori entrate.

Un quarto degli sgravi sono precisazioni di previsioni

Il CDF ha raggruppato le 369 misure di sgravio sul fronte delle uscite sulla base della loro tipologia e portata finanziaria descritte nei cinque messaggi. Tre quarti degli sgravi proposti dal Consiglio federale possono essere considerati risparmi in senso stretto, in quanto limitano l'azione dello Stato, la procrastinano, invocano maggiore efficienza nell'esecuzione o la rinuncia a fornire un determinato servizio. Poco meno della metà degli stessi, quindi un terzo del volume di sgravio, consiste in una riduzione dei servizi. Un buon 12 per cento si compone delle azioni procrastinate, mentre il restante quarto è dato dall'attualizzazione delle ipotesi o dalla precisazione delle previsioni rispetto alla pianificazione iniziale. L'attuazione di questi ultimi sgravi non comporta né una limitazione dell'azione dello Stato né una riduzione dei servizi forniti.

Eliminata la pressione al risparmio dovuta a errori di previsione degli interessi passivi

La valutazione ha evidenziato come i grandi errori compiuti sistematicamente nel processo di preventivazione, soprattutto presso il servizio di debito, hanno generato una pressione al risparmio. Il CDF parte dal presupposto che nei piani finanziari per gli anni 2011–2018 le uscite a titolo di interessi passivi sono state talora sovrastimate in ragione anche di miliardi di franchi. A posteriori reputa che almeno due dei cinque programmi di risparmio non fossero strettamente necessari per adempiere le prescrizioni del freno all'indebitamento.

Nel frattempo il problema è stato ridimensionato grazie all'ottimizzazione del modello contabile. Dal 2017 le uscite a titolo di interessi passivi vengono stimate più precisamente grazie a una modifica della prassi contabile.

In previsione dei futuri pacchetti di riforme, il CDF ritiene utile procedere analogamente al preventivo per l'imposta federale diretta e l'imposta preventiva o per la correzione del rincaro, ossia evidenziando l'affidabilità delle previsioni per le grandi voci di spesa e motivando l'esigenza di programmi di risparmio con gli effetti attesi e le probabilità di occorrenza.

Nessuna previsione sulla durata delle misure di sgravio

L'esame dei crediti selezionati nel quadro dei casi di studio ha evidenziato sia sgravi a tempo determinato sia sgravi a tempo indeterminato. Non è stato però possibile quantificare in che misura i programmi di risparmio abbiano avuto un impatto sulla situazione finanziaria complessiva oltre la loro durata solitamente triennale. Ciò è dovuto alle continue rettifiche dei singoli crediti, innescate da modifiche legislative, da correzioni delle previsioni di entrata e di uscita e da ristrutturazioni interne all'Amministrazione.

L'obiettivo primario dei programmi di risparmio è quello di soddisfare le prescrizioni del freno all'indebitamento nel quadro della pianificazione finanziaria. Data la già menzionata complessità dei rapporti di reciproca dipendenza che governano un bilancio statale, un resoconto degli effetti reali dei programmi di risparmio sarebbe molto oneroso rispetto al valore aggiunto atteso. Questo può spiegare perché non sia mai stato effettuato un tale. Date queste premesse, si ritengono preferibili misure di sgravio adottate nell'ambito del regolare processo di preventivazione.

Testo originale in tedesco