



# **La situazione economica svizzera e le misure di stabilizzazione**

Rapporto del Consiglio federale  
in risposta al postulato 08.3764  
della Commissione dell'economia e dei tributi  
del Consiglio nazionale  
del 24 novembre 2008

Berna, maggio 2009

# Indice

<b>Indice</b> .....	<b>2</b>
<b>Introduzione</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Situazione economica e previsioni</b> .....	<b>5</b>
1.1 Situazione congiunturale .....	5
1.1.1 Evoluzione della congiuntura mondiale .....	5
1.1.2 Evoluzione dell'economia svizzera .....	5
1.1.3 Evoluzione del mercato del lavoro .....	7
1.2 Previsioni .....	8
1.2.1 Previsioni per la congiuntura internazionale .....	8
1.2.2 Previsioni per l'evoluzione economica in Svizzera .....	9
1.2.3 Previsioni per il mercato del lavoro in Svizzera .....	11
1.2.4 Rischi .....	12
<b>2 Programma politico di stabilizzazione</b> .....	<b>13</b>
2.1 Strumenti della politica svizzera di stabilizzazione .....	13
2.1.1 Politica monetaria orientata alla stabilizzazione .....	13
2.1.2 Forti stabilizzatori automatici nella politica finanziaria .....	14
2.1.3 Politica economica orientata alla crescita .....	14
2.2 La situazione attuale richiede un approccio a tappe .....	15
<b>3 Misure di stabilizzazione della congiuntura adottate finora</b> .....	<b>16</b>
3.1 Misure di politica monetaria.....	16
3.2 Prima tappa delle misure di stabilizzazione.....	16
3.3 Seconda tappa delle misure di stabilizzazione.....	18
3.4 Valutazione delle misure di stabilizzazione .....	21
3.4.1 Stato di attuazione della prima tappa ( <i>stato: 11 maggio 2009</i> ).....	22
3.4.2 Stato di attuazione della seconda tappa ( <i>stato: 11 maggio 2009</i> ) .....	23
3.5 Eventuale terza tappa delle misure di stabilizzazione .....	23
<b>4 Misure di rafforzamento della crescita economica a lungo termine</b> .....	<b>24</b>
4.1 Il ruolo della politica di crescita nella recessione .....	24
4.2 Misure già attuate .....	25
4.3 Politica di crescita 2008-2011.....	26
4.4 Prospettive.....	27
<b>5 Analisi di possibili misure discrezionali di politica fiscale per stabilizzare la congiuntura</b> .....	<b>28</b>
5.1 Possibili misure attive di politica fiscale .....	28

5.2	Schema di valutazione .....	29
5.3	Tagli fiscali non limitati nel tempo.....	30
5.4	Tagli fiscali limitati nel tempo.....	31
5.5	Programmi infrastrutturali .....	32
5.6	Promozione dell'innovazione e del futuro.....	33
5.7	Sostegno mirato del consumo .....	34
5.8	Conclusioni in sintesi.....	35
<b>6</b>	<b>Orientamenti per eventuali misure di stabilizzazione supplementari .....</b>	<b>36</b>
6.1	Introduzione.....	36
6.2	Particolare situazione economica iniziale della Svizzera .....	36
6.3	Situazione iniziale di politica finanziaria e prospettive.....	37
6.4	Orientamenti per l'ulteriore politica di stabilizzazione.....	38
6.5	Orientamento 1: misure intese a evitare o ad arginare le decisioni procicliche (che rafforzano la recessione).....	40
6.6	Orientamento 2: misure intese a evitare una disoccupazione supplementare .....	41
6.7	Orientamento 3: proseguimento della politica di crescita e misure di promozione della piazza economica .....	42
6.8	Attività di accompagnamento delle condizioni di credito .....	42
6.9	Prospettive.....	43

## Introduzione

Il presente rapporto risponde al postulato 08.3764 della Commissione dell'economia e dei tributi del 24 novembre 2008, che chiede al Consiglio federale, oltre alla sintesi degli strumenti economici adeguati per combattere la recessione a breve termine, una retrospettiva delle misure a breve termine già decise e un rapporto sulla situazione delle riforme strutturali attuate, in corso e imminenti in Svizzera.

Il primo capitolo offre uno sguardo aggiornato sulla situazione congiunturale della Svizzera nel mese di maggio 2009. Esso contiene anche le previsioni attuali sia per l'economia mondiale che per l'economia svizzera. Nel secondo capitolo viene presentato il programma politico di stabilizzazione della Confederazione e sono spiegati i motivi per cui il Consiglio federale si è deciso, vista la situazione attuale, a procedere gradualmente. Nel terzo capitolo vengono trattate le misure decise finora allo scopo di stabilizzare la congiuntura. Sono invece oggetto del quarto capitolo gli sforzi intesi a rafforzare la crescita a lungo termine. Oltre a un breve riassunto delle misure attuate finora, questo capitolo fornisce anche una sintesi dei progetti di riforma in corso e di quelli imminenti. Il quinto capitolo del rapporto comprende una valutazione delle possibili misure discrezionali di politica fiscale, di cui fanno parte, ad esempio, gli investimenti in progetti infrastrutturali o le riduzioni fiscali temporanee. Tali misure vengono verificate dal punto di vista della loro efficacia per la Svizzera, indipendentemente dall'attuale andamento congiunturale. Misure adeguate devono avere un effetto rapido e mirato. D'altra parte devono poter essere di nuovo revocate all'inizio della ripresa (*“tre T”: timely, targeted, temporary*). Tuttavia, per ottenere una misura di stabilizzazione efficace, occorre tenere conto anche di altre considerazioni, come per esempio un onere amministrativo

ridotto. Il sesto capitolo riassume la situazione iniziale dell'economia svizzera e trae alcune conclusioni dall'analisi effettuata nei capitoli precedenti. Su questa base vengono definiti gli orientamenti per definire eventuali altre misure di stabilizzazione.

### ***Testo del postulato del 24 novembre 2008***

Il Consiglio federale è pregato di presentare al Parlamento in occasione della sessione parlamentare estiva 2009 un rapporto sulla situazione economica svizzera, che contenga essenzialmente i seguenti punti:

Una sintesi delle misure adottate dal Governo nel quadro del piano di stabilizzazione deciso nel mese di novembre e un eventuale primo bilancio.

Una sintesi degli strumenti economici esistenti che possano essere utilizzati contro la recessione e la relativa valutazione da parte del Consiglio federale.

Una previsione dettagliata del Governo relativa alle prospettive economiche e alle riforme fondamentali che queste potrebbero richiedere nei vari ambiti di politica settoriale. In particolare pare opportuna un'accelerazione dell'attuazione della LMI e della revisione della legge sui cartelli.

# 1 Situazione economica e previsioni

## 1.1 Situazione congiunturale

Dopo che l'economia svizzera, negli anni tra il 2004 e il 2007, ha fatto registrare il periodo più lungo e più marcato di crescita (con un tasso medio di crescita del PIL di quasi il 3% all'anno) dall'inizio degli anni '80, nel corso del 2008 essa è stata colpita in misura crescente, malgrado una situazione iniziale favorevole dell'economia nazionale, dall'indebolimento dell'economia mondiale. Per l'intero 2008, comunque, è risultata ancora una crescita economica soddisfacente dell'1,6%. Dietro questa cifra solida, che esprime una media annuale, si cela però un forte deterioramento congiunturale nel corso del secondo semestre del 2008. Il prodotto interno lordo (PIL), in termini reali, è diminuito leggermente nel 3° trimestre (-0,1% rispetto al trimestre precedente) e più nettamente nel 4° trimestre (-0,3% rispetto al trimestre precedente), per cui anche l'economia svizzera è entrata in una fase di recessione. Anche se quest'ultima è stata relativamente contenuta in confronto a quanto è avvenuto in altri Paesi, grazie al fatto che la congiuntura interna rimane solida, tale tendenza non dovrebbe comunque essere destinata a perdurare. Il rapido peggioramento delle indagini congiunturali degli ultimi mesi preannuncia infatti una forte contrazione della produzione economica nel primo semestre del 2009.

### 1.1.1 Evoluzione della congiuntura mondiale

Il fattore determinante di questo offuscamento congiunturale, avvenuto in modo relativamente rapido, è individuabile nel drammatico deterioramento dell'economia mondiale. A partire dall'autunno del 2008 l'indebolimento della congiuntura internazionale, scaturito dagli Stati Uniti e inizialmente piuttosto moderato, si è esteso assumendo un andamento regressivo di dimensioni storiche. Per la prima volta da parecchi decenni, tutti i grandi spazi economici (Nordamerica, Europa, Asia) si sono trovati contemporaneamente in una fase di grave recessione, il che ha provocato un crollo del commercio mondiale e ha ulteriormente rafforzato la dinamica regressiva su scala globale. Inoltre, ad aggravare maggiormente il rallentamento economico, si aggiunge la crisi finanziaria internazionale, di cui non si constata finora un assestamento significativo. In numerosi Paesi dell'OCSE è stata registrata, nel 4° trimestre del 2008, la più marcata diminuzione del PIL da diversi decenni: negli Stati Uniti, nell'area europea e in Gran Bretagna questo calo rispetto al trimestre precedente (e a un tasso di variazione annualizzato) ha raggiunto circa il 6%, mentre in Giappone ha superato addirittura il 12%. Per il 1° trimestre del 2009 si delineano nuove flessioni. Anche i Paesi emergenti e in via di sviluppo, che negli anni scorsi hanno spesso registrato un'espansione particolarmente forte, sono entrati in una fase recessiva dopo aver retto decisamente bene per parecchio tempo – a differenza di quanto avvenuto durante le precedenti crisi dei mercati finanziari – alle turbolenze verificatesi in questo settore. Il calo della domanda da parte dei Paesi industrializzati e il peggioramento delle condizioni di finanziamento connesso alla crisi (aumento dei premi di rischio, corsi delle azioni in netta caduta e valute sempre più sotto pressione) frenano sensibilmente l'andamento congiunturale dei Paesi emergenti, anche se nella maggioranza dei casi il rallentamento si verifica a un livello strutturale di crescita nettamente più elevato rispetto a quello dei Paesi industrializzati.

### 1.1.2 Evoluzione dell'economia svizzera

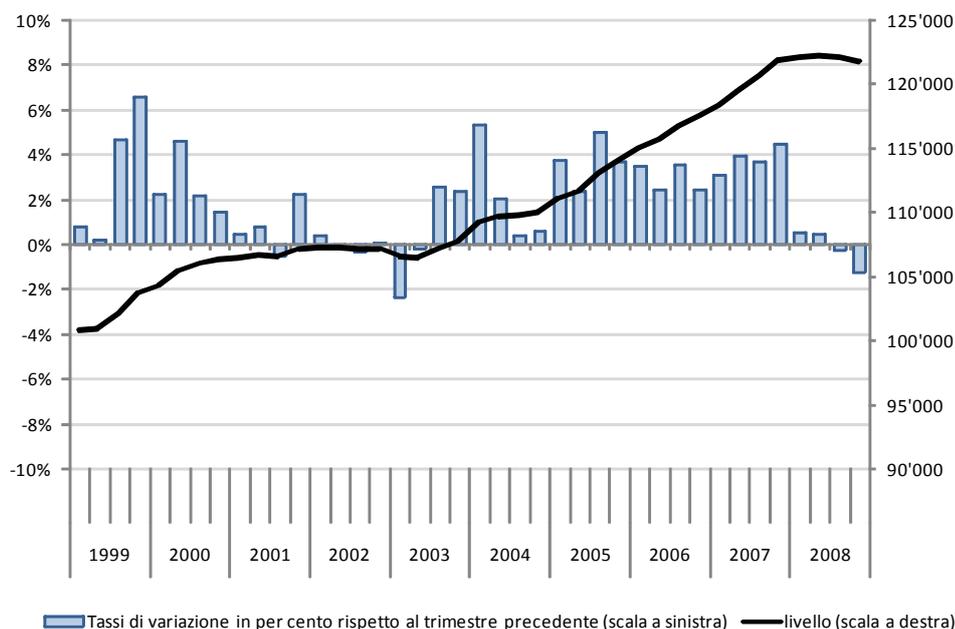
Un'economia fortemente orientata al commercio estero come quella svizzera non poteva sottrarsi a questa contrazione del ritmo di espansione a livello internazionale. Il crescente indebolimento congiunturale su tutti i mercati mondiali lascia tracce profonde di rallentamento

nell'ambito del commercio estero: infatti le esportazioni di merci nel 4° trimestre del 2008 e nel 1° trimestre del 2009 hanno registrato i cali più forti dal 1980; i risultati negativi riguardano praticamente tutti i settori e i mercati di sbocco. Inoltre la crisi finanziaria internazionale non colpisce l'economia svizzera soltanto attraverso il tradizionale canale del commercio estero, ma anche mediante gli effetti negativi sulla creazione di valore aggiunto del settore finanziario. Già dall'inizio del 2008 la creazione di valore aggiunto è in regresso, a causa di notevoli perdite nell'ambito delle commissioni, ed esercita in tal modo un influsso negativo sull'evoluzione del PIL.

## Evoluzione del PIL in Svizzera

Tassi di variazione reali annualizzati rispetto al trimestre precedente e relativo livello (in milioni di franchi).

Fonte: SECO



Per l'intero 2008 il commercio estero ha fatto registrare un nuovo record, dal momento che per la prima volta è stato superato il limite dei 200 miliardi di franchi. Nell'industria, il clima degli affari e le ordinazioni hanno tuttavia subito massicce flessioni dall'autunno del 2008. Nel frattempo non più soltanto le imprese orientate all'esportazione sono colpite in modo negativo, ma anche le aziende industriali orientate al mercato interno risentono in misura crescente di tale situazione. Per contro, altri rami economici orientati al mercato interno, come il commercio al dettaglio e l'edilizia, hanno finora mantenuto una maggiore stabilità grazie a una congiuntura interna ancora salda, in particolare per il consumo privato, anche se pure in questo ambito la tendenza è lentamente ma sicuramente al ribasso. Le cifre d'affari del commercio al dettaglio nel mese di febbraio 2009, ad esempio, depurate della componente del rincaro e del numero dei giorni di vendita, erano ancora leggermente superiori al livello dell'anno precedente (+0,2%), dopo che nel mese di gennaio l'aumento del fatturato aveva raggiunto l'1,2%. Un onere crescente per il consumo privato è rappresentato dall'evoluzione del mercato del lavoro.

### 1.1.3 Evoluzione del mercato del lavoro

Nel terzo trimestre del 2008 l'evoluzione dell'occupazione era ancora positiva, ma nel corso del primo trimestre del 2009 le prospettive occupazionali si sono rapidamente e nettamente offuscate, soprattutto nel settore secondario. Parallelamente, tra l'autunno del 2008 e la primavera del 2009, l'aumento della disoccupazione ha subito un'accelerazione: il tasso di disoccupazione destagionalizzato è salito dal 2,6% nel mese di ottobre 2008 al 3,4% nel mese di aprile 2009. Tra il mese di febbraio e il mese di aprile il numero dei disoccupati è aumentato mediamente di 6'400 unità al mese. Aumenti così elevati erano stati registrati l'ultima volta nel 1993.

Il maggiore aumento della disoccupazione si è verificato nell'industria e nell'industria manifatturiera, che sono state colpite per prime e in modo più marcato dal crollo della domanda estera. Nei settori delle costruzioni metalliche, della costruzione di macchine, dell'elettrotecnica e dell'industria orologiera è stato registrato, tra i mesi di aprile 2008 e aprile 2009, quasi un raddoppiamento del numero dei disoccupati. L'aumento della disoccupazione è stato superiore alla media, tra l'altro, anche nel settore bancario e nell'edilizia.

Le notevoli difficoltà che incontra l'industria d'esportazione si riflettono anche nel rapido aumento del lavoro ridotto. Nel mese di febbraio 2009 il numero di beneficiari di indennità per lavoro ridotto ha raggiunto circa 29'000 unità. Soltanto un anno prima tale cifra era ancora di appena 700 unità. Nel mese di febbraio il numero delle ore di lavoro perse ammontava a oltre 1,7 milioni, il che corrisponde, per un tempo di lavoro medio di 180 ore al mese, a un volume di lavoro di circa 9'700 persone occupate a tempo pieno. Grazie al lavoro ridotto è stato comunque possibile attenuare considerevolmente l'aumento della disoccupazione.

Il notevole aumento della disoccupazione è seguito a una fase di circa tre anni caratterizzata da una crescita dell'occupazione estremamente forte. L'espansione economica era stata agevolata dall'immigrazione di manodopera dall'estero. In seguito al rallentamento della domanda di manodopera, l'immigrazione dovrebbe nettamente calare nel corso dei prossimi mesi. Nel mese di marzo 2009, il numero dei nuovi lavoratori provenienti dalla CE17/AELS era inferiore del 25% rispetto alla cifra registrata nel marzo 2008. Tuttavia l'immigrazione netta della popolazione straniera durante il primo trimestre è ancora risultata chiaramente positiva.

Nella situazione attuale si constata un aumento della disoccupazione superiore alla media per i cittadini provenienti dall'Unione europea. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che molti di essi lavorano in settori particolarmente colpiti dall'attuale declino dello sviluppo economico. Il fatto che queste persone lavorano in parte soltanto per breve tempo nelle aziende dovrebbe inoltre aumentare tendenzialmente il rischio che perdano per prime il loro posto di lavoro.

Anche fra i giovani si è registrato un aumento della disoccupazione superiore alla media. Infatti, mentre la disoccupazione è aumentata complessivamente del 36% tra i mesi di aprile 2008 e aprile 2009, quella delle persone nella fascia di età dai 15 ai 24 anni è salita del 46%. Questo andamento è tipico delle fasi di recessione, poiché i giovani si trovano spesso in un periodo di transizione tra il sistema di formazione e il mercato del lavoro, per cui sono maggiormente colpiti dai blocchi delle assunzioni delle imprese rispetto agli adulti, che sono già meglio affermati sul mercato del lavoro.

## 1.2 Previsioni

In seguito al tracollo congiunturale che ha colpito ogni regione del mondo, dallo scorso dicembre 2008 le previsioni economiche si sono ulteriormente offuscate anche per la Svizzera. Nel 2009 la recessione dovrebbe risultare molto più seria di quanto ci si attendesse ancora pochi mesi fa. Gli impulsi negativi si propagheranno in misura crescente dall'economia esterna ai settori economici orientati al mercato nazionale.

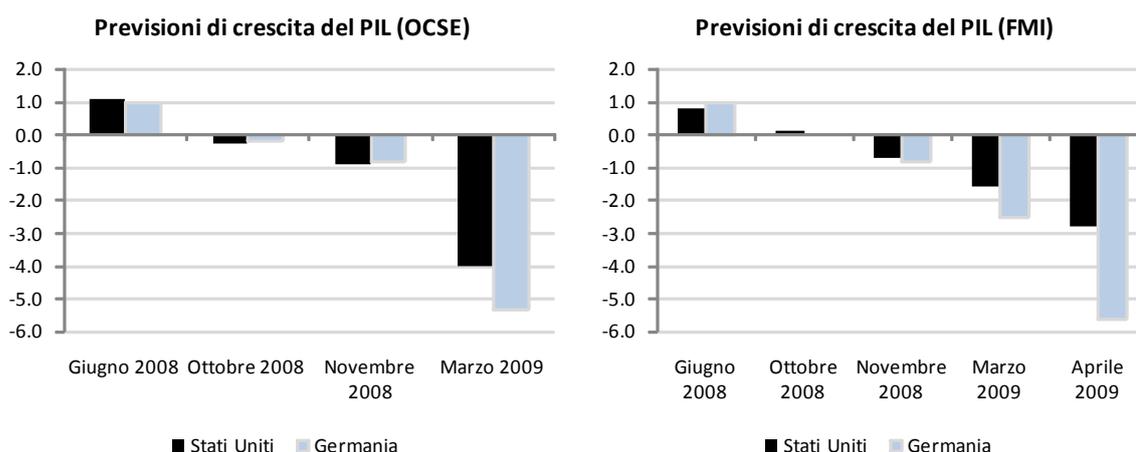
### 1.2.1 Previsioni per la congiuntura internazionale

Le prospettive congiunturali per l'economia mondiale, che già alla fine dello scorso anno apparivano a tinte fosche, dall'inizio del 2009 sono ulteriormente peggiorate. Finora non è ancora in vista la fine della profonda recessione in cui si trovano dallo scorso autunno tutti i grandi spazi economici (Nordamerica, Europa, Asia). Già ora è possibile affermare che il 2009 sarà l'anno peggiore per l'economia mondiale dall'ultimo dopoguerra. In molti Paesi nel 2009 la produzione economica diminuirà di diversi punti percentuali.

Considerato che i dati congiunturali sono prevalentemente negativi, negli ultimi mesi le previsioni del 2009 per l'economia mondiale sono state ancora una volta corrette decisamente verso il basso da numerose istituzioni. Dall'autunno scorso, infatti, sia il FMI che l'OCSE hanno corretto verso il basso le loro previsioni internazionali in una misura mai osservata in precedenza durante un periodo così breve. Il grafico seguente indica, a titolo illustrativo, le rispettive modifiche delle previsioni per gli Stati Uniti e per la Germania. Nei mesi di giugno e luglio 2008, il FMI e l'OCSE avevano ancora previsto per entrambi i Paesi, nel 2009, una leggera crescita del PIL dell'1% circa. Dal mese di ottobre queste previsioni sono state corrette diverse volte drasticamente verso il basso a brevi intervalli di tempo. Per quanto riguarda la Germania, le previsioni attuali effettuate nei mesi di marzo e aprile calcolano, per l'anno in corso, un calo del PIL del 5% o del 6%; un po' meno drammatico, anche se comunque sfavorevole, si presenta il quadro per gli Stati Uniti (OCSE -4%, FMI -2,8%).

### Adeguamento delle previsioni congiunturali internazionali dall'autunno del 2008

Previsioni dell'OCSE e del FMI per la crescita del PIL nel 2009



Durante le scorse settimane si sono per lo meno manifestati, soprattutto negli Stati Uniti, ma visibilmente anche in Europa, i primi segnali di una stabilizzazione a un basso livello per un numero sempre maggiore di indicatori precursori, soprattutto nel caso dei sondaggi effettuati

presso le imprese. Sia in America che in Europa le imprese non valutano più in modo del tutto pessimistico le prospettive economiche per i prossimi mesi. Gli attuali indicatori congiunturali negli Stati Uniti e nell'Unione europea rivelano quindi sempre più un allentamento della recessione, anche se assolutamente non ancora un'imminente ripresa.

A favore di un superamento graduale della recessione economica mondiale verso la fine del 2009 influiscono soprattutto le misure di sostegno della politica economica già adottate (politica monetaria fortemente espansiva ed estesi programmi fiscali) e le correzioni, già alquanto progredite, effettuate sui mercati finanziari internazionali. Di conseguenza, una graduale stabilizzazione della congiuntura internazionale verso la fine del 2009 sembra essere ancora lo scenario più probabile. Attualmente quasi tutte le previsioni – pur sottolineando il permanere di un'insicurezza decisamente notevole – partono dal presupposto che gli Stati Uniti e l'Europa nel corso del 2010 ritroveranno una leggera crescita (anche se spesso, come ad esempio nel caso dell'OCSE e del FMI, nella media annuale del 2010 risultano ancora tassi di crescita del PIL leggermente negativi).

La ripresa però non avrà un andamento rettilineo, ma procederà in modo contenuto. L'esperienza dimostra che il superamento di una recessione apparsa in seguito a crisi immobiliari e bancarie avviene più lentamente del solito, poiché i processi di adeguamento – riduzione del debito (*deleveraging*) nel settore finanziario e nelle economie domestiche degli Stati Uniti e degli altri Paesi – possono rallentare ancora per parecchio tempo la dinamica della ripresa.

### Previsioni congiunturali internazionali del FMI e dell'OCSE per il 2009 e il 2010

Tassi di variazione annuali del PIL

	FMI (aprile 2009)		OCSE (marzo 2009)	
	2009	2010	2009	2010
Stati Uniti	-2.8	0.0	-4.0	0.0
Spazio europeo	-4.2	-0.4	-4.1	-0.3
Germania	-5.6	-1.0	-5.3	-0.2
Francia	-3.0	0.4	-3.3	-0.1
Italia	-4.4	-0.4	-4.3	-0.4
Gran Bretagna	-4.1	-0.4	-3.7	-0.2
Giappone	-6.2	0.5	-6.6	-0.5
Cina	6.5	7.5	6.3	8.5
India	4.5	5.6	4.3	5.8
Russia	-6.0	0.5	-5.6	0.7
Brasile	-1.3	2.2	-0.3	3.8

#### 1.2.2 Previsioni per l'evoluzione economica in Svizzera

Dopo che la regressione del PIL in Svizzera, nel 4° trimestre del 2008, è stata ancora relativamente contenuta in confronto ai veri e propri crolli verificatisi in altri Paesi, il rapido peggioramento delle indagini congiunturali preannuncia una decisa contrazione della produzione

economica nel primo semestre del 2009. Contrariamente alle modeste tendenze alla stabilizzazione che si constatano all'estero dall'inizio dell'anno in base ai sondaggi effettuati presso le imprese, in Svizzera il clima di fiducia è ulteriormente peggiorato. Nel mese di marzo, per la prima volta da 15 mesi, l'indice dei direttori degli acquisti per l'industria non è più calato, ma ha potuto stabilizzarsi al livello del mese precedente. Con un valore di 32,6 punti, tuttavia, tale indice continua a essere al suo livello storicamente più basso, il che indica un'attività industriale nettamente in regresso nel primo trimestre del 2009. Un quadro a tinte fosche risulta anche dalle indagini congiunturali del KOF, effettuate su base più ampia per i vari rami economici. Il calo del barometro congiunturale del KOF, che secondo questo istituto indica un margine di anticipo di uno o due trimestri sull'evoluzione del PIL, è continuato, subendo un'accelerazione nei mesi di febbraio e di marzo. Come previsto, le valutazioni espresse dalle imprese del settore industriale e dalle banche sono particolarmente negative. Nel commercio al dettaglio e nell'edilizia i risultati sono stati appena soddisfacenti nel mese di marzo, sebbene anche in questi settori le tendenze al peggioramento – soprattutto a livello di aspettative – siano inconfondibili.

Complessivamente le prospettive congiunturali - soprattutto per quest'anno, ma anche per il prossimo - appaiono nettamente peggiori di quanto previsto in precedenza dal gruppo di esperti nel mese di dicembre 2008. Visto l'ulteriore offuscamento del quadro economico mondiale osservato dalla fine del 2008, è presumibile che nel 2009 anche in Svizzera il calo congiunturale sarà molto più serio di quanto ci si attendesse fino a pochi mesi fa. Per questo motivo il gruppo di esperti della Confederazione ha ulteriormente corretto verso il basso, il 17 marzo scorso, le proprie previsioni congiunturali per l'economia svizzera. Per il 2009 si prevede una diminuzione del PIL pari al 2,2%. A condizione che si verifichi una graduale stabilizzazione dei mercati finanziari internazionali e della congiuntura mondiale, verso la fine dell'anno anche la congiuntura svizzera dovrebbe superare la fase critica e nel 2010 dovrebbe delinearci una lenta ripresa trainata dalle esportazioni. Nella media annuale del 2010 si dovrebbe registrare una debole crescita del PIL (+0,1%).

Impulsi particolarmente negativi giungeranno, anche nel 2009, dalle esportazioni (sia di merci che di servizi) e dagli investimenti in beni d'equipaggiamento delle imprese, notoriamente caratterizzati da una forte ciclicità. Per quanto riguarda le esportazioni di merci e di servizi, il gruppo di esperti pronostica per il 2009 un calo pari ad almeno l'8%, prima che nel 2010 il vento a favore dell'economia mondiale favorisca probabilmente una lenta ripresa (+1%). In modo ancora più accentuato dovrebbero subire una contrazione, durante l'anno in corso, gli investimenti in beni d'equipaggiamento delle imprese (-10%), che come noto sono caratterizzati da una ciclicità particolarmente forte e di conseguenza risentono più pesantemente della recessione innescata dall'evoluzione dell'economia mondiale.

Contrariamente a quanto si rileva per gli investimenti in beni d'equipaggiamento, le prospettive per gli investimenti nell'edilizia per il 2009 appaiono modeste, ma non affatto fosche. Il volume delle ordinazioni di numerose imprese rimane elevato e anche le cifre relative alle nuove ordinazioni pervenute sia nel settore dell'edilizia che del genio civile inducono a un cauto ottimismo. Anche se nel corso dell'anno questo quadro potrebbe offuscarsi, l'edilizia dovrebbe quindi contribuire ad attenuare temporaneamente la recessione.

Per quanto concerne la domanda privata di beni di consumo, che finora ha rappresentato un importante sostegno della congiuntura, attualmente si delinea per il resto dell'anno un rallentamento, ma non un brusco calo a breve termine. Dall'inizio del 2009 l'evoluzione del fatturato nel commercio al dettaglio è in ribasso, come del resto anche le previsioni per gli affari nel

commercio al dettaglio e nel settore della ristorazione. Secondo l'esperienza, tuttavia, la domanda privata di beni di consumo reagisce in modo piuttosto fiacco nell'ambito del ciclo congiunturale. Inoltre, alla fine del 2008, gli accordi salariali hanno avuto un esito positivo, il che contribuisce quest'anno, unitamente al rincaro limitato, a un'evoluzione favorevole dei salari reali. Tutto sommato, per i prossimi trimestri, si prevede quindi una modesta dinamica del consumo, ma non un brusco calo dello stesso. Tuttavia, con il crescente peggioramento della situazione sul mercato del lavoro, il consumo privato dovrebbe indebolirsi ulteriormente anche l'anno prossimo – al contrario, per esempio, delle esportazioni – di modo che per il 2010 occorre attendersi, nel migliore dei casi, un ristagno delle spese per i consumi.

In seguito al nuovo forte calo dei prezzi delle materie prime (soprattutto del petrolio) a partire dalla metà del 2008, negli ultimi mesi il rincaro dei prezzi al consumo è notevolmente diminuito in Svizzera e in molti altri Paesi. Nella media annuale del 2009 l'indice dei prezzi al consumo potrebbe addirittura calare (-0,2%). Tuttavia questa evoluzione riflette essenzialmente l'andamento dei prezzi delle materie prime e non tendenze deflazionistiche dovute alla recessione in Svizzera. Per il 2010 ci si deve quindi attendere un ulteriore leggero aumento dei prezzi (+1,0%).

Un aspetto generalmente positivo consiste nel fatto che l'economia svizzera si trova fondamentalmente in buona salute e non registra squilibri profondi su certi mercati. Non vi è infatti una crisi immobiliare generalizzata che richieda correttivi alquanto dolorosi. Anche nell'ambito dell'approvvigionamento creditizio dell'economia, la situazione in Svizzera è meno tesa che in molti altri Paesi. Negli ultimi tre mesi dell'anno scorso il rallentamento della crescita del credito si è accentuato a vista d'occhio. Un netto indebolimento della crescita del credito è comunque normale all'inizio di un calo congiunturale, come dimostra anche l'esperienza degli anni precedenti. Infatti, in caso di rallentamento della produzione economica, gli investimenti vengono tipicamente ridotti, il che frena la domanda di crediti. Se le prospettive inerenti alla cifra d'affari delle imprese si offuscano a causa di un rallentamento della congiuntura, occorre inoltre attendersi un certo inasprimento delle condizioni di concessione dei crediti da parte delle banche (valutazione dei rischi più severa). Dall'attuale evoluzione del credito non risultano quindi segnali di un inasprimento generale delle condizioni di credito su vasta scala (stretta creditizia), come indicano anche i regolari sondaggi delle banche effettuati dalla BNS. Siccome i dati "rigidi" relativi ai crediti e alle condizioni di credito sono disponibili soltanto con un certo ritardo, occorre nondimeno continuare a seguire attentamente la situazione.

### **1.2.3 Previsioni per il mercato del lavoro in Svizzera**

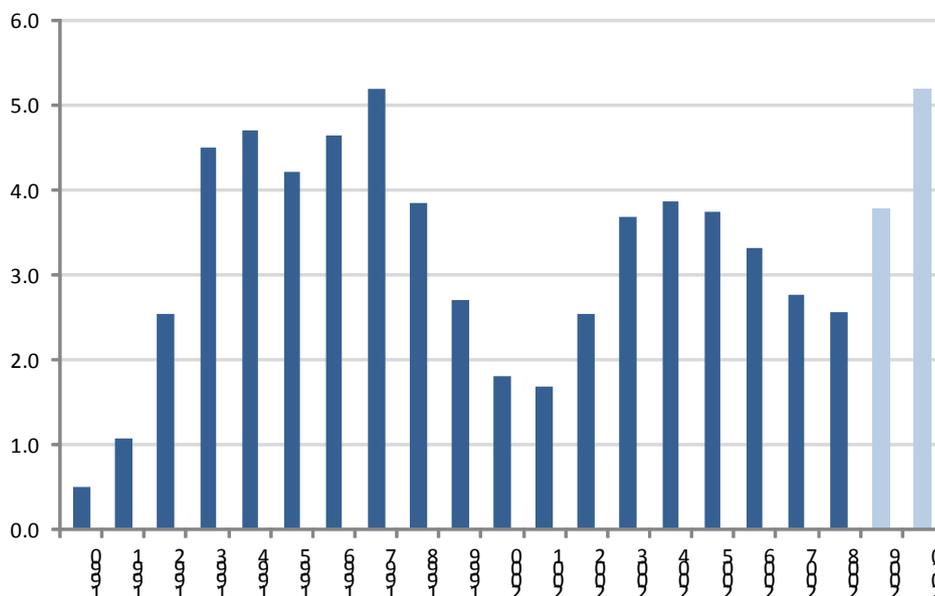
A causa della forte recessione, nel 2009 e nel 2010 si assisterà inevitabilmente a un netto peggioramento della situazione sul mercato del lavoro. L'occupazione (in equivalenti a tempo pieno), che nel 4° trimestre del 2008 era ancora leggermente aumentata, potrebbe subire una rapida flessione durante i prossimi trimestri. Soltanto nel corso del 2010, in seguito all'inizio della ripresa congiunturale, il calo dell'occupazione dovrebbe lentamente diminuire. Il gruppo di esperti ritiene che nel 2009 e nel 2010, in Svizzera, potrebbero andare persi complessivamente circa 100'000 posti di lavoro in equivalenti a tempo pieno.

La recessione si rifletterà anche in un ulteriore forte aumento della disoccupazione: se infatti quest'ultima continuasse ad aumentare nella stessa misura degli ultimi tre mesi, il numero dei disoccupati raggiungerebbe nella media annuale le 150'000 unità e il tasso di disoccupazione salirebbe al 3,8%. Nel primo semestre del 2010 si prevede un ulteriore aumento del

numero di disoccupati. Nella media annuale si raggiungerebbe quindi un effettivo di 205'000 disoccupati e un tasso di disoccupazione del 5,2%.

### Tasso di disoccupazione, evoluzione e previsioni

Disoccupati iscritti secondo la SECO in percentuale della popolazione attiva secondo il censimento del 2000



Da un confronto a lungo termine risulta che la prevista evoluzione del mercato del lavoro rappresenta una grande sfida per la Svizzera. L'aumento della disoccupazione assume dimensioni analoghe a quelle registrate all'inizio degli anni '90, di modo che nel 2010 potrebbe essere uguagliato, con il 5,2%, il valore massimo raggiunto dal tasso di disoccupazione nel 1997.

Con il perdurare della crisi sul mercato del lavoro, nel corso del 2010 occorre prevedere un netto aumento delle persone che avranno esaurito completamente il loro diritto alla riscossione dell'indennità di disoccupazione. Questa prospettiva è rilevante non soltanto dal punto di vista della politica sociale, ma anche nell'ottica della politica di stabilità.

L'aumento della disoccupazione giovanile dovrebbe raggiungere dimensioni superiori alla media, analogamente a quanto si è verificato in fasi di recessione precedenti. Nel mese di aprile 2009 il tasso di disoccupazione dei giovani tra i 20 e i 24 anni era del 5,2% e, secondo alcune stime della SECO, potrebbe salire al 9,3% nel 2010.

#### 1.2.4 Rischi

La gravità e la durata della recessione nonché la ripresa congiunturale in Svizzera sono determinate dal quadro congiunturale internazionale. A tale proposito regna un'estrema incertezza a causa dell'eccezionale interazione tra un indebolimento congiunturale sincronico a livello mondiale e gli adeguamenti strutturali sui mercati finanziari (processo di sdebitamento). Siccome finora, nonostante le ampie misure di sostegno della politica economica, gli indicatori congiunturali in molti Paesi non lasciano ancora intravedere una sostanziale stabilizzazione, i rischi di una recessione più lunga e ancora più forte rimangono notevoli.

Per quanto riguarda l'evoluzione del mercato del lavoro, i rischi connessi alle previsioni attuali risiedono soprattutto nell'andamento nel 2010. Nel caso di un prolungamento della recessione, anche la ripresa dell'occupazione potrebbe subire un certo ritardo. Un calo prolungato della domanda potrebbe mettere parzialmente in questione l'introduzione del lavoro ridotto da parte delle imprese, per cui occorrerebbe prevedere in misura crescente un passaggio alla disoccupazione delle persone in questione. Se la crisi dovesse perdurare, anche il numero delle persone che hanno esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione potrebbe aumentare ulteriormente. Per la maggior parte degli assicurati, la durata massima di riscossione dell'indennità di disoccupazione ammonta attualmente a un anno e mezzo nell'arco di due anni. Inoltre esiste una certa insicurezza in merito alla reazione dell'immigrazione al calo della domanda di manodopera. In passato l'immigrazione in Svizzera ha sempre reagito in modo sensibile all'evoluzione del mercato del lavoro. In base alle esperienze fatte da alcuni Paesi dell'Unione europea ci si può attendere che ciò avverrà anche nell'ambito della libera circolazione delle persone: le cifre più recenti relative all'immigrazione confermano questa attesa anche per la Svizzera.

## **2 Programma politico di stabilizzazione**

La politica di stabilizzazione comprende misure di politica economica che tentano di smorzare le oscillazioni dell'economia. Queste oscillazioni attorno a una tendenza di crescita sono causate in primo luogo dalle variazioni della domanda economica globale, costituita da consumi, investimenti (edilizia, impianti e attrezzature) ed esportazioni nette (esportazioni meno importazioni). Nel presente capitolo spiegheremo con quali strumenti la politica economica svizzera agisce da stabilizzatore in tale contesto e in che modo la stabilizzazione viene realizzata nell'attuale fase di indebolimento congiunturale.

### **2.1 Strumenti della politica svizzera di stabilizzazione**

L'evoluzione congiunturale può essere influenzata in modo relativamente diretto mediante la politica monetaria e finanziaria e piuttosto indirettamente mediante la politica di crescita.

#### **2.1.1 Politica monetaria orientata alla stabilizzazione**

La politica monetaria svizzera ricopre un mandato di stabilizzazione globale. La Banca nazionale, che dirige la politica monetaria e finanziaria nell'interesse generale del Paese, deve garantire la stabilità dei prezzi e in tal senso tenere conto dell'evoluzione congiunturale. Inoltre essa deve contribuire alla stabilità del sistema finanziario. L'obiettivo prioritario della Banca nazionale svizzera (BNS), ovvero la stabilità dei prezzi, è raggiunto quando il tasso d'inflazione è positivo ed è inferiore al 2%. Poiché durante una recessione non vi è praticamente il rischio che la soglia del 2% venga superata, la politica monetaria può contrastare la regressione della domanda nazionale riducendo i tassi d'interesse e contribuendo in tal modo a una stabilizzazione della congiuntura. Una politica monetaria espansiva di questo tipo sostiene gli investimenti abbassando il costo del capitale e le esportazioni nette, contribuendo a impedire un apprezzamento del franco.

La BNS, in stretta collaborazione con l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), può inoltre adottare opportune misure nel caso in cui la stabilità del sistema finanziario sia minacciata. Nei mesi scorsi, per esempio, il rifinanziamento a breve termine del mercato interbancario ha subito una battuta d'arresto. Per superare queste difficoltà la BNS

ha messo a disposizione delle diverse banche liquidità a breve termine, evitando in tal modo un inasprimento della crisi.

### **2.1.2 Forti stabilizzatori automatici nella politica finanziaria**

La politica finanziaria influenza la congiuntura sia dal lato delle entrate che da quello delle uscite. Ogni adeguamento fiscale modifica il reddito disponibile e quindi soprattutto i consumi; la spesa pubblica (per i beni di consumo e d'investimento) ha un impatto diretto sulla domanda.

Essendo fondata su decisioni politiche, la politica finanziaria può essere modificata molto meno rapidamente della politica monetaria. A causa dei tempi d'attesa che ne derivano, un orientamento della congiuntura fondato su decisioni di politica finanziaria, in caso di normali recessioni, non è praticamente mai tempestivo. Non da ultimo per questo motivo, numerosi Paesi si sono risolti a introdurre adeguate regole di bilancio per garantire un ulteriore rafforzamento della stabilizzazione automatica tramite i bilanci pubblici. Anche a questo scopo, nell'attuale decennio è stato introdotto il freno all'indebitamento e si è provveduto a rivedere il finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione.

- La regola delle spese del freno all'indebitamento ha un effetto di stabilizzatore automatico. Se si verifica un peggioramento della situazione congiunturale, aumenta il cosiddetto fattore congiunturale, che esprime il rapporto tra le spese massime e le entrate. In tal modo aumenta il margine di manovra politico-finanziario, poiché lo sviluppo adeguato alla congiuntura del freno all'indebitamento impedisce che il calo delle entrate dello Stato debba essere compensato interamente dai risparmi dal lato delle spese. In caso di grave recessione, il freno all'indebitamento prevede inoltre la possibilità di un aumento straordinario del limite di spesa. Ciò significa che la congiuntura potrebbe essere sostenuta, oltre che attraverso il meccanismo di stabilizzazione automatica, anche con misure discrezionali di politica finanziaria.
- In un ciclo congiunturale, l'AD funge da stabilizzatore automatico. Nelle fasi di congiuntura favorevole, l'ammontare delle entrate supera quello delle spese e vengono sottratte risorse all'economia, il che porta a un'attenuazione della domanda. Nei periodi di debole congiuntura, le prestazioni di disoccupazione sostengono i redditi e stabilizzano pertanto le spese legate al consumo. A lungo termine l'aliquota di contribuzione deve poter essere mantenuta costante ed essere fissata in modo tale che l'AD, durante le fasi di alta congiuntura, generi eccedenze che può consumare nei periodi di indebolimento congiunturale. Nel 2009 e nel 2010 l'impulso fiscale positivo dell'AD ammonterà, secondo le previsioni attuali, a 2,5 miliardi rispettivamente a 2,4 miliardi di franchi, il che corrisponde circa a un mezzo punto percentuale del PIL.

In Svizzera la stabilizzazione automatica tramite l'assicurazione contro la disoccupazione è quindi nettamente più elevata che in altri Paesi dell'OCSE. Complessivamente gli stabilizzatori automatici corrispondono in Svizzera, durante i normali periodi di rallentamento congiunturale, all'1% circa del PIL. In situazioni straordinarie, come nel caso di una grave recessione, il loro volume è tuttavia molto più elevato.

### **2.1.3 Politica economica orientata alla crescita**

Gli altri settori della politica economica non agiscono tanto sulla domanda economica globale, quanto piuttosto sulle potenzialità produttive e quindi sulla tendenza di crescita a lungo termine. D'altronde questa tendenza ha una grande importanza anche per la politica con-

giunturale. Una crescita tendenzialmente elevata consente all'economia di resistere molto meglio ai contraccolpi della congiuntura, poiché un'economia vitale può ritrovare più rapidamente la via della crescita, facendo sì che anche durante una recessione i tassi di crescita siano spesso meno negativi. Grazie a diverse misure di politica a favore della crescita, negli ultimi anni il Consiglio federale ha posto l'aumento della crescita tendenziale in testa alle priorità della sua politica economica. Se si prescinde dal finanziamento delle assicurazioni sociali, per il quale vi è ancora necessità d'intervento, queste riforme hanno contribuito a fare in modo che oggi l'economia svizzera sia più solida di quanto non lo fosse all'inizio della recessione nei primi anni '90. Considerate queste premesse, il Consiglio federale ritiene indispensabile proseguire con determinazione, anche nella corrente legislatura, le misure della politica di crescita 2008-2011 stabilite nella primavera del 2008.

In seguito al crollo delle esportazioni, le misure di politica economica esterna previste nell'ambito della politica di crescita rivestono attualmente un'importanza fondamentale. La conclusione e la rapida attuazione di accordi di libero scambio con i principali partner economici rappresentano pertanto elementi prioritari. Inoltre occorre esaminare la possibilità di adottare misure intese a migliorare le condizioni quadro della piazza finanziaria svizzera.

## **2.2 La situazione attuale richiede un approccio a tappe**

Di fronte al peggioramento del quadro congiunturale, il Consiglio federale ha scelto fin dall'inizio di procedere gradualmente; nel corso di un processo che prevede fino a tre tappe verranno adottate misure supplementari in funzione dell'evolversi della crisi.

Sull'evoluzione e sulla durata della crisi incombe un'incertezza insolitamente grande. Quello a cui stiamo assistendo non è un "normale" calo congiunturale susseguente a una fase di espansione economica, bensì un tracollo di dimensioni mondiali innescato dallo scoppio di una bolla speculativa immobiliare senza precedenti e da una crisi del credito. L'indebolimento congiunturale è stato così aggravato dagli adeguamenti strutturali che si impongono nel settore finanziario all'insegna dello sdebitamento (*deleveraging*). È difficile valutare a che velocità e con quale intensità avverrà questo processo di adeguamento e fino a che punto si ripercuoterà sulla Svizzera, il cui mercato interno finora è stato pressoché immune da simili problemi. Questa incertezza rappresenta già, di per sé, un motivo a favore di una strategia organizzata a tappe.

Anche la dinamica del rallentamento osservabile in Svizzera depone a favore di un impiego graduale e mirato degli strumenti di politica congiunturale. Fino all'estate inoltrata del 2008, la Svizzera aveva attraversato un lungo periodo di "bel tempo" congiunturale. Diversamente da quanto avveniva negli altri Paesi dell'OCSE, buona parte dell'economia svizzera continuava a presentare un quadro positivo; per molto tempo la crisi finanziaria aveva interessato "soltanto" le grandi banche, che a partire dall'autunno hanno visto precipitare drammaticamente la loro situazione. Verso la fine del 2008, di pari passo con il progressivo indebolimento dell'economia mondiale, le esportazioni sono calate vistosamente e anche le prospettive per gli investimenti in impianti e attrezzature sono ulteriormente peggiorate. Sul fronte del consumo e dell'edilizia, nel secondo trimestre del 2009 gli effetti del rallentamento sono ancora poco visibili, anche se le previsioni a tale proposito sono peggiorate.

La politica economica ha reagito di riflesso a questa dinamica delle componenti della domanda. Innanzitutto sono state adottate misure di rafforzamento del sistema finanziario e una politica monetaria sempre più espansiva, che aveva tra l'altro lo scopo di attenuare la tendenza all'apprezzamento del franco. Soltanto in un secondo tempo sono state introdotte

le prime misure supplementari di politica finanziaria, che hanno rafforzato soprattutto l'edilizia. In seguito allo scoppio della crisi, il Consiglio federale si è inoltre sforzato di creare uno stretto coordinamento con i Cantoni, ma anche con le associazioni e altri gruppi di interessi. Siccome le prime due tappe delle misure di stabilizzazione sono state realizzate in modo estremamente rapido, il margine di manovra per il coordinamento a livello politico era assai limitato. Sul piano operativo si è fortunatamente potuto fare ricorso a contatti sperimentati e collaudati tra i competenti uffici della Confederazione e dei Cantoni. In caso di eventuali altre misure occorrerà sfruttare completamente il margine di manovra per il coordinamento politico con i Cantoni. I presupposti in questo senso sono indubbiamente più favorevoli rispetto a quanto si è verificato nelle prime due tappe.

Inoltre il DFE ha istituito il gruppo di esperti "Congiuntura", del quale fanno parte, oltre ai partner sociali, alle associazioni mantello e ai rappresentanti del mondo scientifico, anche i Cantoni. Il gruppo di esperti assiste in particolare il DFE nella pianificazione e nell'attuazione di ulteriori misure, ma si presta anche allo scambio di esperienze e alla consultazione dei diversi gruppi di interessi.

### **3 Misure di stabilizzazione della congiuntura adottate finora**

#### **3.1 Misure di politica monetaria**

Nel mese di ottobre 2008 la Banca nazionale svizzera ha iniziato a reagire con misure di politica monetaria all'offuscamento delle prospettive economiche riducendo in cinque tappe e talvolta massicciamente la fascia di fluttuazione del libor a tre mesi e portandola dal 2,25-3,25% allo 0-0,75%. In occasione della valutazione della situazione nell'ambito della politica monetaria, effettuata nel mese di marzo, essa ha annunciato l'intenzione di spostare gradualmente il libor al livello inferiore della nuova fascia, abbassandolo allo 0,25% circa. In tal modo la BNS intende impedire un ulteriore apprezzamento del franco svizzero. Inoltre essa ha deciso di acquistare obbligazioni in franchi svizzeri di debitori privati allo scopo di aumentare notevolmente la liquidità. Nell'ottica congiunturale queste misure servono soprattutto a sostenere le esportazioni (attraverso gli effetti sul tasso di cambio) e gli investimenti (attraverso gli effetti sui costi del capitale), ossia le due categorie della domanda che attualmente sono colpite più pesantemente dal crollo della congiuntura. Per reagire alla difficile situazione finanziaria dell'UBS, il Consiglio federale, la BNS e la CFB (oggi FINMA) hanno inoltre già deciso, il 16 ottobre 2008, di adottare un pacchetto di misure di rafforzamento del sistema finanziario svizzero.

#### **3.2 Prima tappa delle misure di stabilizzazione**

Sul piano della politica finanziaria, il Consiglio federale ha deciso il 12 novembre 2008, in una prima tappa, una serie di spese supplementari a sostegno della congiuntura. Questa decisione è stata motivata dal fatto che nel preventivo 2009, rispetto al limite di spesa previsto in base al freno all'indebitamento, era ancora disponibile una riserva di circa un miliardo di franchi. Il Consiglio federale ha utilizzato una parte di questa riserva per sottoporre al Parlamento una spesa supplementare dell'ammontare di 341 milioni. Da un lato, si trattava di revocare il blocco dei crediti all'interno dei Dipartimenti per un importo di 205 milioni: i crediti richiesti, iscritti nel preventivo, erano stati parzialmente bloccati, in una fase precedente, per motivi inerenti alla politica di bilancio. In seguito essi sono stati nuovamente liberati. Dall'altro, si trattava di anticipare al 2009 alcuni progetti pronti per la realizzazione (spese supplementari nei settori della protezione contro le inondazioni e dei pericoli naturali, rinnovo

energetico delle abitazioni in proprietà di organizzazioni attive nella costruzione di abitazioni di utilità pubblica, edilizia civile della Confederazione). L'aumento delle spese nel settore della protezione contro le inondazioni, per un ammontare di 66 milioni, permetterà di coprire interamente il rispettivo fabbisogno dei Cantoni nei prossimi anni. Diversi progetti sono già stati approvati o sono pronti per essere attuati, come ad esempio la prevista correzione della Linth e il risanamento del canale dell'Escher o i lavori urgenti nella zona del ghiacciaio di Grindelwald. Altri potranno essere approvati prossimamente, come ad esempio importanti progetti nell'Oberland bernese (in particolare, galleria d'evacuazione del lago di Thun e Meiringen), ma anche nel Canton Vallese e nella regione della Kleine Emme. Il 23 gennaio 2009 l'Ufficio federale delle abitazioni ha lanciato un programma speciale a favore delle abitazioni di utilità pubblica, per un importo di 45 milioni, che prevede il completo rinnovo energetico di più di 1000 abitazioni e nel contempo impedisce importanti aumenti delle pigioni. Inoltre sono stati stanziati 20 milioni per lavori di manutenzione dell'edilizia civile della Confederazione e 10 milioni per l'incremento delle risorse finanziarie destinate alla promozione delle esportazioni.

Il Parlamento ha approvato le spese proposte e le ha completate aumentando i contributi per il risanamento di edifici (contributi globali ai Cantoni per l'impiego dell'energia e il recupero del calore residuo) di 86 milioni. I Cantoni e l'Amministrazione federale sono attualmente impegnati nei lavori preparatori. Complessivamente, nella prima tappa, è stato stanziato un importo di 432 milioni per ulteriori progetti che avranno un impatto sulla domanda. Queste spese supplementari sono destinate principalmente a sostenere gli investimenti nell'edilizia.

### Tabella: panoramica delle misure della prima tappa

Panoramica tappa 1			
[Tutte le indicazioni in milioni di franchi]		Anno del presunto effetto	
	Spese della Confederazione	2009	2010
Revoca del blocco dei crediti	205	205	
Promozione dell'alloggio	45	45	
Protezione contro le inondazioni	66	66	
Manutenzione dell'edilizia civile della Confederazione	20	20	
Promozione delle esportazioni	10	5	5
Parlamento a titolo supplementare (risanamento di edifici)	86	86	
Liberazione delle riserve di crisi		275	275
Provocati da terzi <sup>1)</sup>		120	
<b>Impulso della tappa 1 complessivamente</b>	<b>432</b>	<b>822</b>	<b>280</b>

1) Stima

Il pacchetto di misure di stabilizzazione comprendeva inoltre, nell'ambito della prima tappa, la liberazione generale delle riserve di crisi (RC). Siccome tale strumento, rivelatosi poco efficace, è stato abrogato con la seconda riforma dell'imposizione delle imprese, si tratta dell'ultima liberazione generale. Ciò significa, in primo luogo, che nei prossimi due anni l'intero importo restante di circa 550 milioni sarà utilizzato per investimenti e che, in secondo luogo, non potranno più essere effettuati versamenti su conti destinati alle riserve di crisi. Di conseguenza questa liberazione delle riserve di crisi, proprio perché sarà l'ultima, avrà un effetto sensibile sulla congiuntura. A beneficiarne saranno soprattutto gli investimenti in impianti e attrezzature, dunque una componente della domanda per la quale ci si attende un netto crollo.

Il Consiglio federale aveva inoltre deciso di sostenere le esportazioni nell'ambito delle misure di stabilizzazione accelerando la conclusione e l'applicazione degli accordi di libero scambio con importanti partner commerciali. A tale proposito occorre in particolare citare l'accordo con il Giappone, che è già stato firmato nel mese di febbraio e dovrebbe entrare in vigore ancora nel corso di quest'anno. Il progetto sarà quindi sottoposto al Parlamento nella sessione estiva. Nel 2009 e nel 2010 questi sforzi di apertura dei mercati saranno accompagnati da misure speciali nell'ambito dell'attività di promozione dell'economia esterna.

### 3.3 Seconda tappa delle misure di stabilizzazione

L'11 febbraio 2009 il Consiglio federale ha approvato la seconda tappa di misure a sostegno della situazione economica in Svizzera. Nel quadro di un credito aggiuntivo al preventivo 2009 sono state concesse spese supplementari per un importo di 700 milioni di franchi. In tal modo è stato sfruttato il margine di manovra della politica finanziaria ancora disponibile per il 2009 in base al freno all'indebitamento. Si è prestata attenzione ad adottare misure mirate che abbiano possibilmente già effetto quest'anno. Siccome sono di natura temporanea, le spese soddisfano i criteri della politica congiunturale. Esse sono mirate, hanno effetto immediato e sono di natura temporanea. Tali spese (incluse le spese supplementari di terzi) creano un volume di ordinazioni di oltre 1 miliardo di franchi. Esse riguardano principalmente i seguenti settori:

Infrastruttura strada e rotaia, progetti della Nuova politica regionale, ricerca orientata all'applicazione (Commissione per la tecnologia e l'innovazione, ricerca di base del Fondo nazionale svizzero, Politecnici federali, ricerca agricola), foreste, protezione della natura e del paesaggio, impianti fotovoltaici, riscaldamento centralizzato e sostituzione di riscaldamenti elettrici, risanamento e manutenzione di costruzioni dei PF esistenti e di armasuisse, marketing rivolto all'offerta turistica.

**Tabella: panoramica delle misure della seconda tappa**

Panoramica tappa 2			
[Tutte le indicazioni in milioni di franchi]		Anno del presunto effetto	
	Spese della Confederazione	2009	2010
Infrastruttura strada <sup>3)</sup>	143	143	
Infrastruttura rotaia	252	252	

Politica regionale	100	100	
Ricerca	50	50	
Protezione dell'ambiente	20	20	
Energie rinnovabili	50	50	
Risanamento di costruzioni esistenti	40	40	
Turismo	12	12	
Diverse voci minori	33	33	
Parlamento: impianti fotovoltaici a titolo supplementare	10	10	
Prima aggiunta complessivamente	710	710	
Provocati da terzi	0	450	
Prolungamento del lavoro ridotto <sup>1)</sup>			
ASRE: ampliamenti <sup>1)</sup>			
LCAP: condono delle anticipazioni della riduzione di base <sup>2)</sup>	0	50	50
<b>Impulso della tappa 2 complessivamente</b>	<b>710</b>	<b>1210</b>	<b>50</b>

1) Nessuna stima disponibile

2) Effetto in parte anche dopo il 2010

3) A causa di opposizioni ai progetti autostradali, una gran parte avrà effetto presumibilmente solo nel 2010.

Come misura ulteriore è stato adeguato il quadro giuridico dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE). Le modifiche apportate, valide fino al 2011, mirano in particolare alla riduzione dei costi di finanziamento degli esportatori e all'agevolazione dell'accesso ai finanziamenti delle esportazioni. Il Consiglio federale intende in tal modo garantire che l'economia svizzera d'esportazione non sia svantaggiata dall'inasprita competitività della concorrenza estera.

Attraverso una modifica della legge che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP) è stato inoltre consentito il condono anticipato degli anticipi della riduzione di base: ciò provocherà ulteriori risanamenti di abitazioni nel corso dei prossimi anni. Occorrerà rinunciare alla restituzione di anticipi per abitazioni in locazione sussidiate, purché queste siano datate di almeno 20 anni e si investa in migliorie energetiche in proporzione equiparabile. Il provvedimento è limitato alla fine del 2012 affinché generi investimenti possibilmente rapidi.

Infine è stato anche deciso il prolungamento dell'indennità per lavoro ridotto da 12 a 18 mesi. Mediante tale prolungamento si intende evitare che in fasi congiunturali difficili le imprese riducano il personale a causa della carenza momentanea di ordinazioni. Inoltre le imprese devono rispettare il termine di un solo giorno di attesa. Oltre a ciò, durante la fase del lavoro ri-

dotto, ai lavoratori deve essere temporaneamente permesso il perfezionamento professionale senza condizioni.

Le misure della seconda tappa sono state accompagnate da altre decisioni del Consiglio federale rilevanti ai fini della politica congiunturale. Il Consiglio federale ha inoltre adottato provvedimenti fiscali nell'ambito della progressione a freddo e dell'imposizione delle famiglie, che hanno un effetto di stabilizzazione a medio termine in caso di stasi congiunturale prolungata. Per l'anno fiscale 2010 il Consiglio federale ha proposto di compensare anticipatamente il rincaro raggiunto alla fine del 2008. In questo modo oltre 400 milioni di franchi del pacchetto congiunturale restano nelle tasche dei contribuenti. Al fine di consentire sgravi fiscali per le famiglie con figli, il Consiglio federale ha d'altronde approvato, mediante il messaggio del 20 maggio 2009, il disegno di legge per una riforma dell'imposizione delle famiglie. Le misure del progetto comporteranno entrate inferiori di circa 600 milioni di franchi derivanti dall'imposta federale diretta. Le modifiche dovrebbero entrare in vigore già dal 1° gennaio 2010 e diventare effettive a partire dal 2011.

È importante osservare che l'impulso diretto derivante dalle misure adottate nelle prime due tappe comprende soltanto una parte degli impulsi congiunturali complessivi provenienti dall'attività statale. Se inoltre si considerano i provvedimenti annunciati dai Cantoni e gli effetti dello stabilizzatore automatico dell'assicurazione contro la disoccupazione, risulta un impulso complessivo di oltre 7 miliardi per il 2009 e di oltre 4 miliardi per il 2010. La seguente tabella riassume queste stime: in caso di confronti internazionali tra gli ordini di grandezza delle misure congiunturali è importante trasmettere un quadro complessivo della situazione.

**Tabella: panoramica degli impulsi congiunturali**

Panoramica delle misure di stabilizzazione			
[Tutte le indicazioni in milioni di franchi]	Anno del presunto effetto		Impulso cumulado
	2009	2010	
<b>Tappa 1</b>	<b>822</b>	<b>280</b>	<b>1'102</b>
<b>Tappa 2</b>	<b>1'210</b>	<b>50</b>	<b>1'260</b>
<b>Tappe 1 e 2 complessivamente</b>	<b>2'032</b>	<b>330</b>	<b>2'362</b>
Decisioni fiscali <sup>4)</sup>			
Imposizione dei coniugi		650	650
Cantoni e Comuni			
Ulteriori spese	1'800		1'800
Agevolazioni fiscali ai Cantoni	1'000	1'000	2'000
Contributo supplementare di stabilizzazione a favore dell'AD			
	2'500	2'400	4'900
<b>Totale impulsi congiunturali</b>	<b>7'332</b>	<b>4'380</b>	<b>11'712</b>

In per cento del PIL	1.38%	0.82%	2.20%
----------------------	-------	-------	-------

#### Misure intese a rafforzare il sistema finanziario

Prestito UBS obbligatoriamente convertibile in azioni	6'000
Fondo di stabilizzazione della BNS	39'700 <sup>3)</sup>

- 1) Stima
- 2) Non esiste ancora una stima.
- 3) 34,8 miliardi di dollari americani (-90% di 38,7 miliardi US\$) convertiti al tasso di cambio del 31 marzo 2009
- 4) Inoltre sono previsti la compensazione anticipata degli effetti della progressione a freddo e lo sgravio fiscale delle famiglie, che dovrebbero avere effetto soprattutto a partire dal 2011.

### 3.4 Valutazione delle misure di stabilizzazione

Come è già avvenuto nel caso dei programmi svolti durante gli anni '90, anche le misure di stabilizzazione devono essere sottoposte a una valutazione economica. Infatti una valutazione fondata delle misure adottate finora per stabilizzare la congiuntura corrisponde a un'esigenza ampiamente diffusa. Non soltanto l'opinione pubblica, ma anche il Consiglio federale, sono decisamente interessati a una valutazione di tali misure. Anche in vista di un futuro regresso delle attività economiche, una conoscenza dettagliata del genere e dell'entità dell'effetto delle misure di stabilizzazione decise è di grande utilità.

Attualmente una valutazione delle misure in questione non è tuttavia ancora possibile. Da un lato, molti progetti sono infatti appena iniziati, dall'altro i dati necessari a tale scopo, come ad esempio la stime relative al prodotto interno lordo, sono disponibili soltanto con un certo ritardo.

In una prima fase, per rispondere a una richiesta del Parlamento che auspica una valutazione tempestiva, viene istituito un "reporting" che presenta lo stato di avanzamento delle misure di attuazione. Nel corso dei prossimi mesi questo resoconto dovrà limitarsi a un rilevamento momentaneo dell'aggiudicazione dei mandati relativi alle spese anticipate. Ne risulterà sempre più, con il passare del tempo, una panoramica dei progetti realizzati. Un primo sondaggio inerente alla soppressione delle riserve di crisi viene fissato, dopo aver consultato i rappresentanti del mondo economico, per l'autunno del 2009.

Dopo la conclusione delle misure previste e disponendo delle adeguate statistiche, occorrerà effettuare una valutazione approfondita. Gli obiettivi sono la misurazione dell'efficacia della politica congiunturale e degli effetti sulla struttura economica e quindi la crescita a lungo termine dell'economia. Altri criteri, come le questioni scelte riguardanti la parità (in particolare per quanto concerne i posti di lavoro, il lavoro ridotto e la formazione continua), vengono trattati in capitoli separati. Per questo motivo il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di accogliere anche il postulato 09.3297 "Conseguenze del programma congiunturale per le donne" del Gruppo dei Verdi.

### **3.4.1 Stato di attuazione della prima tappa (stato: 11 maggio 2009)**

La revoca del blocco dei crediti è diventata effettiva con il decreto federale concernente il preventivo. A partire dal 1° gennaio 2009 le unità amministrative interessate hanno potuto disporre degli interi importi dei crediti di pagamento stanziati nel preventivo. Soltanto in occasione della presentazione dei conti sarà possibile calcolare esattamente in quale misura il budget sarà stato sfruttato durante l'anno in corso.

Per quanto riguarda i progetti nel settore della protezione contro le inondazioni, grazie ai fondi provenienti dalle misure congiunturali non è più la Confederazione il fattore limitante nella realizzazione dei progetti: alcuni esempi sono la galleria d'evacuazione a Lyss, il canale di Hagneck o i lavori nella zona del ghiacciaio di Grindelwald. Sebbene non tutti i progetti siano già approvati, nel 2009 molto probabilmente verranno spesi i 66 milioni di franchi previsti.

Le organizzazioni mantello di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni riceveranno mutui a condizioni agevolate per il rinnovo di edifici o per la costruzione di edifici sostitutivi. Per tali edifici occorre raggiungere un determinato standard energetico. Inoltre, per quanto concerne i mutui concessi finora, la Confederazione può rinunciare al rimborso delle anticipazioni per immobili di almeno 20 anni nella misura dell'ammontare dei costi delle migliorie energetiche. Per questi progetti sono previsti due termini per la presentazione: il 30 aprile e il 30 settembre 2009. Per il termine d'oltro del 30 aprile, la decisione in merito all'aggiudicazione verrà presa il 15 giugno, per il termine di presentazione di fine settembre all'inizio di novembre. Dai progetti in questione si pretende che siano pronti per l'esecuzione. Fino al 30 aprile sono stati proposti progetti per 21 milioni di franchi, di cui 15 milioni di franchi verranno approvati nella prima tranche.

Nel settore della manutenzione di edifici sono stati definiti 120 progetti edilizi. Nel caso di questi progetti si tratta soprattutto di misure di manutenzione che possono essere attuate rapidamente e quasi sempre senza una domanda di costruzione. Per il 90% dei progetti sono stati assegnati gli incarichi di pianificazione e realizzazione. Il rimanente 10% verrà commissionato ancora nel primo semestre del 2009.

Per quanto riguarda i risanamenti energetici degli edifici si tratta in particolare del versamento di contributi globali ai Cantoni, che alla fine, tramite i loro programmi di promozione, dovrebbero andare a beneficio di una tecnica delle installazioni domestiche più efficiente dal punto di vista energetico. Invece delle domande a favore di programmi di promozione, presentate il 31 ottobre 2008 per un importo complessivo di 65 milioni di franchi, i Cantoni hanno richiesto, entro il 31 marzo, programmi di sostegno per un ammontare di 110 milioni di franchi. Di conseguenza i 66 milioni di franchi previsti possono essere spesi tempestivamente senza problemi. L'invio delle decisioni in merito ai contributi globali ai Cantoni avverrà all'inizio di giugno, mentre il versamento sarà effettuato dopo la scadenza del termine di ricorso, verso la metà di luglio.

Alla fine del 2008 erano state costituite riserve di crisi (RC) per oltre 550 milioni di franchi. Finora, alla fine di aprile, sono stati versati circa 210 milioni di franchi. Tutte le ditte che dispongono di RC dovranno aver sciolto le loro riserve entro il 31 dicembre 2010. Entro il 31 dicembre 2011 dovranno addurre la prova dell'utilizzazione di tali fondi. Soltanto allora sarà possibile effettuare una categorizzazione delle spese.

### **3.4.2 Stato di attuazione della seconda tappa (stato: 11 maggio 2009)**

I fondi complessivi stanziati nella seconda tappa delle misure di stabilizzazione nel settore dell'infrastruttura delle ferrovie private e delle FFS ammontano a 142 milioni di franchi. I progetti delle ferrovie private che approfittano delle misure di stabilizzazione sono progetti già elaborati in precedenza e quindi ormai in fase di realizzazione che, grazie ai mezzi messi a disposizione, non hanno dovuto essere ridimensionati. Anche i fondi assegnati alle FFS verranno utilizzati nel corso di quest'anno. Essi saranno utilizzati per realizzare 60 progetti minori, tra cui rinnovamenti delle sovrastrutture, sostituzioni di telecomandi per le linee di contatto, eliminazione di lacune e misure di risanamento in diverse regioni del Paese.

Per l'eliminazione di problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali sono stati stanziati 143 milioni di franchi. La loro utilizzazione tempestiva è attualmente incerta. Per quanto riguarda il progetto di ampliamento a 6 corsie del tratto autostradale Härkingen – Wiggertal, il termine per la presentazione di eventuali opposizioni è scaduto nel mese di aprile. Il numero di opposizioni è stato superiore al previsto. A determinate condizioni, la decisione del DATEC potrebbe anche essere impugnata davanti al Tribunale amministrativo federale oppure al Tribunale federale, il che potrebbe provocare un ulteriore ritardo di 2 anni o addirittura di 2 anni e mezzo se per eventuali ricorsi non venisse ritirato l'effetto sospensivo. Nel caso più favorevole il progetto verrà messo a concorso alla fine del 2009, di modo che circa sei mesi più tardi sarebbe possibile iniziarne la realizzazione. Per quanto concerne l'ampliamento a 6 corsie del tratto autostradale Blegi – Rütihof, invece, gli ultimi due ricorrenti hanno ritirato le loro opposizioni davanti al Tribunale amministrativo federale. I lavori preliminari, per un importo di 16 milioni di franchi, potranno quindi essere messi a concorso nel mese di giugno e iniziare ancora prima delle vacanze estive, mentre i lavori principali verranno pure messi a concorso e cominceranno nel 2010.

Nel settore dell'ambiente e dell'energia gran parte dei fondi è già stata versata. In particolare sono già stati stanziati oltre 9 milioni di franchi per gli aiuti agli investimenti a favore di impianti fotovoltaici e circa 3 milioni di franchi sono stati destinati alla sostituzione di riscaldamenti elettrici. Per quanto riguarda la promozione di progetti di teleriscaldamento, alla metà di maggio verrà assegnata una prima tranche di 4 milioni di franchi. In base ai progetti già esistenti, quest'anno verrà presumibilmente esaurito l'intero budget.

Per quanto riguarda le misure di minore importanza, lo stato di attuazione presenta notevoli divergenze: nel settore della ricerca, i progetti, per esempio quelli del Fondo nazionale, potranno in parte essere avviati soltanto in autunno. Per contro, i fondi destinati al risanamento di costruzioni esistenti, con riferimento soprattutto agli immobili di armasuisse, verranno sbloccati quasi sicuramente nella seconda metà dell'anno. Anche la maggior parte dei nuovi versamenti a favore del fondo per lo sviluppo regionale verrà probabilmente sbloccata soltanto nella seconda metà dell'anno, poiché diversi Cantoni esitano ancora a presentare i rispettivi progetti.

### **3.5 Eventuale terza tappa delle misure di stabilizzazione**

Il freno all'indebitamento, in caso di sviluppi straordinari e ingestibili (come per esempio una grave recessione), prevede che le spese possano eccezionalmente superare il limite ammesso dal meccanismo. Mentre per la prima e la seconda tappa delle misure di stabilizzazione il margine di manovra esistente nel preventivo 2009 era sufficiente, nel preventivo del 2010 non si può escludere un fabbisogno finanziario straordinario per possibili misure nell'ambito di un'eventuale terza tappa.

Una grave recessione è caratterizzata da una forte sottoutilizzazione, di lunga durata, dell'economia. Un criterio di misura trasparente in tal senso è la disoccupazione. Per la Svizzera, infatti, una disoccupazione prevista superiore al 5% che dura diversi trimestri rappresenta un forte indizio dell'esistenza di una grave recessione. Questa regola empirica è pertinente sia alla luce delle esperienze fatte in passato che riguardo allo sviluppo regionale: un numero di disoccupati superiore al 5% è stato raggiunto negli anni '90 quando la recessione ha toccato il livello minimo.

Anche le prospettive internazionali avranno un ruolo importante: in particolare si tratta di sapere quando l'economia mondiale supererà la fase più critica e quanto saranno incisivi gli impulsi verso la ripresa.

Il Consiglio federale, nella sua decisione di avviare una terza tappa, dovrà basarsi sulle previsioni per l'economia mondiale e la Svizzera per il 2009 e il 2010. Siccome tali previsioni sono nettamente più affidabili se vengono integrate da informazioni supplementari, in linea di massima è opportuno decidere più tardi. Dal punto di vista del meccanismo delle previsioni ciò sarebbe il caso nell'autunno del 2009. Tuttavia una decisione adottata in autunno renderebbe molto più difficile l'elaborazione di un terzo pacchetto di misure. Per questo motivo il Consiglio federale ritiene sostenibile e auspicabile, in linea di massima, il fatto di prendere una decisione prima delle vacanze estive.

## **4 Misure di rafforzamento della crescita economica a lungo termine**

### **4.1 Il ruolo della politica di crescita nella recessione**

A differenza delle misure di stabilizzazione, la politica di crescita non si sofferma tanto sulla situazione economica a breve termine, ma mira a riforme efficaci a lungo termine e di conseguenza a uno sviluppo economico sostenibile. La politica di crescita di oggi determina il grado di sfruttamento del potenziale di crescita economica a favore delle imprese e degli abitanti della Svizzera nei prossimi anni.

Malgrado l'orientamento a lungo termine vi è una stretta correlazione tra la politica di crescita e la resistenza dell'economia nazionale alle recessioni. Una politica di crescita efficace contribuisce infatti in primo luogo a consentire all'economia di costituire più riserve economiche nei periodi di alta congiuntura, ad esempio dal punto di vista della politica finanziaria, dei sistemi sociali, ma anche delle imprese e della popolazione. In secondo luogo, condizioni quadro favorevoli alla crescita permettono di sfruttare più rapidamente i potenziali di recupero al momento della ripresa economica. In terzo luogo, le riforme strutturali messe in moto dalla politica di crescita rappresentano la base affinché le strutture possano adeguarsi rapidamente alle nuove condizioni di mercato e le risorse siano impiegate dove sono più produttive.

Per questi motivi, il Consiglio federale non intende deviare dagli obiettivi della politica di crescita neanche nelle fasi di recessione. Un rinvio delle riforme strutturali avrebbe ripercussioni economiche negative per la Svizzera. Al contrario, durante le recessioni è opportuno attuare le misure di politica di crescita addirittura più rapidamente di quanto previsto originariamente, almeno nella misura in cui sostengono la domanda e riducono gli ostacoli agli investimenti.

## 4.2 Misure già attuate

Attraverso i suoi impulsi di riforma, la politica di crescita della Confederazione, formulata e perseguita espressamente dal 2002, ha contribuito a far sì che oggi l'economia svizzera si trovi in una situazione iniziale economicamente favorevole e sia meglio preparata per rispondere al rallentamento economico rispetto alle recessioni del passato.

A titolo di esempio possono essere menzionate le seguenti iniziative e misure già attuate:

- La *libera circolazione delle persone* tra la Svizzera e l'UE, riconfermata dal popolo nel febbraio 2009, è stata un elemento chiave per l'ottimo bilancio dell'economia svizzera fino al 2008. La complementarietà delle forze di lavoro svizzere e immigrate ha rafforzato la crescita in Svizzera.
- I *programmi di sgravio* e la corrispondente disciplina di bilancio permettono di affrontare i periodi congiunturali più deboli con un margine di libertà in materia di politica fiscale.
- La *5ª revisione dell'assicurazione invalidità* dovrebbe contribuire a far sì che la quota di disoccupati che passano dall'assicurazione disoccupazione all'assicurazione invalidità, riducendo così spesso durevolmente il loro potenziale occupazionale, sia inferiore rispetto alle fasi di debolezza congiunturale del passato.
- La *riforma II dell'imposizione delle imprese* sgrava le attività imprenditoriali e agevola gli adeguamenti strutturali in molte imprese, traducendosi in un impiego più produttivo del capitale.
- Pur essendo state avviate in parte con un certo ritardo, le *riforme strutturali sul mercato interno* hanno attecchito diffusamente. Se potranno essere attuate come previsto, contribuiranno ad abbassare l'elevato livello dei costi e dei prezzi in Svizzera, il che permetterà di rafforzare la competitività delle imprese svizzere e di influenzare favorevolmente il reddito reale delle economie domestiche. La revisione della legge federale sul mercato interno menzionata in proposito nel Postulato 08.3764, entrata in vigore il 1° luglio 2006, non è mai stata attuata come previsto. Tale revisione amplia le possibilità delle imprese e dei settori sottoutilizzati di operare in altri Cantoni, lavorando al di fuori dei confini cantonali o addirittura trasferendo la loro sede.
- L'*attuazione della legge sui cartelli (LCart)*, la cui revisione è entrata in vigore nel 2004, spetta alla Commissione della concorrenza, che non dipende dal Consiglio federale. Il Consiglio federale ha fatto valutare la LCart, come previsto all'articolo 59a LCart. Il rapporto di sintesi del Gruppo di valutazione Legge sui cartelli rileva che il diritto in vigore mette a disposizione delle autorità della concorrenza gli strumenti adeguati per praticare una politica volta alla promozione e al mantenimento di una concorrenza efficace, realizzando così le intenzioni del legislatore. Nella legge sono però state identificate anche varie lacune. Il Consiglio federale ha pertanto assegnato al DFE il mandato di elaborare proposte concrete di adeguamento della legge sui cartelli entro la primavera del 2010. Tali proposte dovranno vertere in particolare sul rafforzamento della Commissione della concorrenza quale istituzione indipendente, sull'adeguamento del controllo delle concentrazioni, sul trattamento differenziato degli accordi verticali nonché sull'accelerazione delle procedure.

Negli scorsi anni, la Svizzera ha quindi avviato varie riforme efficaci nell'ambito della politica di crescita. I tradizionali punti di forza, come la flessibilità del mercato del lavoro, sono rimasti intatti. Anche per questo motivo l'economia svizzera si trova in una buona situazione iniziale per affrontare l'attuale recessione e ritrovare rapidamente la strada della crescita al momento della ripresa.

Vi sono tuttavia alcune misure ancora pendenti, in parte o del tutto, in Parlamento, tra cui in particolare la revisione del diritto della società anonima ("*Corporate Governance*"). Un ravvicinamento alla buona prassi riconosciuta a livello internazionale e il proseguimento delle riforme strutturali sul mercato interno influenzeranno favorevolmente la crescita anche in futuro.

### 4.3 Politica di crescita 2008-2011

Il rapporto sulla politica di crescita 2008-2011, adottato dal Consiglio federale il 2 aprile 2008, mostra come sia possibile, secondo il Governo, influenzare favorevolmente la crescita economica con altre riforme di politica economica. Su tale base, il 2 aprile 2008 il Consiglio federale ha varato per la corrente legislatura un ulteriore pacchetto di 20 misure volte a rafforzare il potenziale di crescita della Svizzera.

Qui di seguito sono riportati alcuni esempi che evidenziano la relazione diretta tra le misure proposte nel rapporto e la risposta alla recessione.

- L'obiettivo "Aprire i mercati" formulato nella politica di crescita 2008-2011 permette di conservare o migliorare il potere di acquisto delle economie domestiche e la competitività delle imprese svizzere. In tale contesto assume particolare rilievo la revisione della *legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio*, che da un lato aumenta la pressione sui prezzi di molti beni importati a favore dei consumatori e dell'economia e dall'altro rafforza la concorrenza sul mercato interno. La probabile adozione rapida di questo progetto da parte delle Camere federali lancia un importante segnale antiprotezionista e migliora le future condizioni quadro della piazza economica svizzera in piena recessione.
- L'obiettivo "Assicurare l'accesso ai mercati esteri" assume un significato particolare anche e soprattutto sullo sfondo del rallentamento delle esportazioni. È a questo che serve in particolare l'*estensione della rete di accordi di libero scambio* perseguita dal Consiglio federale. Un esempio è rappresentato dall'accordo di libero scambio tra la Svizzera e il Giappone, firmato il 19 febbraio 2009.
- Nell'ambito delle misure di stabilizzazione sono già state decise misure per investimenti infrastrutturali in Svizzera. Attraverso investimenti pubblici nell'infrastruttura non si rafforza soltanto la domanda entro i confini nazionali. Si tratta soprattutto di impiegare le risorse finanziarie scarse nel modo più intelligente possibile, garantendo così una rete di base di servizi infrastrutturali sufficiente ed efficiente in tutte le regioni del Paese. Per questo motivo, con l'obiettivo "Riformare il settore infrastrutturale", il Consiglio federale intende elaborare ancora quest'anno una *strategia delle infrastrutture* quale misura di politica di crescita.
- L'obiettivo "Smantellare gli ostacoli amministrativi inutili" raggruppa misure che assumono grande rilievo nella recessione. Da menzionare in particolare il progetto di revisione parziale della legge sulla esecuzione e sul fallimento, che dovrà consentire all'economia nazionale di conservare più capitale imprenditoriale in caso di fallimento

di un'impresa. Il trasferimento di imprese in crisi in nuove strutture durevoli riveste particolare importanza nei periodi economicamente difficili.

- Una rapida attuazione dei principali *progetti di e-government* ha il potenziale di stimolare la produttività dell'economia e di conseguenza la competitività internazionale. Impiegando le risorse in modo più parsimonioso grazie a processi semplificati, lo Stato potrà inoltre ridurre il carico fiscale ed effettuare altri investimenti, a vantaggio anche delle imprese e dell'economia nazionale. Con *simap.ch*, il portale Internet sulle commesse pubbliche della Confederazione e dei Cantoni, quest'anno è stato realizzato un progetto di e-government che comporta semplificazioni e guadagni di produttività percettibili per le imprese e i servizi di acquisto statali.
- Infine, anche con l'obiettivo "Promuovere il capitale umano" sono contemplate misure da promuovere in fase di recessione economica. Una qualificazione superiore va spesso di pari passo con un miglior reddito, un maggiore consumo e un gettito fiscale più cospicuo e rafforza la competitività delle forze di lavoro sul mercato. In questo contesto assume un certo rilievo anche il *Nuovo panorama universitario svizzero*, che nell'estate del 2009 verrà sottoposto per deliberazione al Parlamento.

Questi esempi mostrano come la politica di crescita 2008-2011 rafforzerà il potere di acquisto entro i confini nazionali, stimolerà la domanda estera e faciliterà l'attività imprenditoriale in Svizzera. Pur non potendo sostituire completamente le misure di stabilizzazione a breve termine, essa assicura che l'economia nazionale svizzera ritrovi al più presto una crescita durevole, ripagando così le maggiori spese decise.

#### **4.4 Prospettive**

Il Consiglio federale ha continuato a perfezionare la sua politica di riforma. Anche nel suo rapporto sulla politica di crescita 2008-2011 ha già indicato di voler esaminare possibili estensioni nel corso della legislatura, segnatamente in vista di un'ulteriore apertura del mercato e riduzione dei costi della sanità nonché di un miglioramento del sistema d'imposizione delle famiglie e delle imprese.

Il Consiglio federale non ha ancora preso nessuna decisione in merito all'avvio di un'eventuale revisione della legge sui cartelli, come suggerito nel postulato 08.3764. Dopo aver ricevuto la valutazione della legge sui cartelli, il 25 marzo 2009 il Consiglio federale ha incaricato il DFE di elaborare proposte concrete di adeguamento della legge sui cartelli entro la primavera del 2010. Tali proposte dovranno vertere in particolare sul rafforzamento della Commissione della concorrenza (COMCO) quale istituzione indipendente, sull'adeguamento del controllo delle concentrazioni, sul trattamento differenziato degli accordi verticali nonché sull'accelerazione delle procedure.

Il Consiglio federale deciderà eventuali primi complementi della politica di crescita 2008-2011 alla fine del 2009. Gli obiettivi prioritari resteranno ridurre l'elevato livello dei costi in Svizzera, valorizzare la piazza svizzera per le imprese e rendere attraenti le condizioni di lavoro in Svizzera. Il Consiglio federale è convinto che a lungo termine una politica di continue riforme sia l'opzione migliore per l'economia nazionale svizzera, le imprese e la popolazione.

## 5 Analisi di possibili misure discrezionali di politica fiscale per stabilizzare la congiuntura

In Svizzera, la stabilizzazione congiunturale attraverso la politica finanziaria è assicurata dagli stabilizzatori automatici, fortemente potenziati negli ultimi anni (vedi le considerazioni al punto 2.1). Anche le prime due tappe delle misure di stabilizzazione in corso s'iscrivevano nei criteri del freno all'indebitamento. Di conseguenza, in realtà non erano misure attive che andavano oltre il limite previsto. È stato semplicemente utilizzato il margine di manovra sul fronte delle spese lasciato nel piano finanziario per il preventivo 2009.

Ulteriori misure di stabilizzazione nell'ambito di un'eventuale terza tappa potrebbero portare a spese al di sopra del limite previsto dal freno all'indebitamento per il 2010. Si tratterebbe quindi di misure di politica fiscale discrezionali o appunto attive. Il presente capitolo analizza le principali alternative ipotizzabili per la Svizzera.

### 5.1 Possibili misure attive di politica fiscale

Per lottare contro la recessione in senso "classico" sono sostanzialmente disponibili varie misure, che possono essere raggruppate nelle seguenti categorie:

- Tagli fiscali non limitati nel tempo

Nel contesto svizzero attuale rientrano in questa categoria ad esempio la compensazione tempestiva della progressione a freddo, la prevista modifica dell'imposizione delle famiglie o l'imposizione dei coniugi.

- Tagli fiscali limitati nel tempo

Quali tagli fiscali temporanei sono presi in considerazione riduzioni delle imposte sul reddito, dell'IVA o dell'imposta sulla sostanza. Sono prevedibili effetti analoghi ad esempio a quelli di una riduzione degli oneri sociali. Riducendo le imposte si vuole lasciare alle economie domestiche un reddito disponibile temporaneamente più alto, che nel caso ideale è consumato interamente. Oltre ad agevolazioni temporanee principalmente a favore delle economie domestiche, la valutazione deve tener conto anche della possibilità di ridurre temporaneamente le imposte sulle imprese.

- Programmi infrastrutturali

Sono sostanzialmente possibili due piste: a) aumento delle spese infrastrutturali della Confederazione (ad esempio strade nazionali, FFS, costruzioni) o b) sovvenzionamento delle spese infrastrutturali di collettività territoriali subordinate, come avvenuto in Svizzera nell'ambito dei programmi infrastrutturali degli anni '90.

- Promozione dell'innovazione e del futuro

Un'altra misura possibile è la promozione di settori o cosiddette tecnologie del futuro. Ciò può avvenire sostanzialmente attraverso la promozione della ricerca o aiuti ai fornitori o ai consumatori delle tecnologie corrispondenti. Attualmente godono di particolare attenzione i programmi "Green Deal", che prevedono il riorientamento della politica verso l'ambiente o l'accelerazione dell'attuazione di una politica già avviata. Nel secondo caso potrebbero ad esempio essere accorciati i tempi per il raggiungimento dell'obiettivo (ad esempio gli obiettivi climatici).

- Sostegno del consumo

Per sostenere il consumo privato sono ipotizzabili varie misure. Alcune distribuiscono soldi senza effetto incentivante (assegni, riduzione dei premi delle casse malati, aumento della durata o dell'importo delle indennità giornaliere dell'AD), altre cercano di favorire un determinato comportamento (ad esempio premi alla rottamazione, distribuzione di assegni Reka, promozione della costruzione di abitazioni o sovvenzionamento di grandi acquisti).

## 5.2 Schema di valutazione

Le categorie di misure attive menzionate vanno esaminate sistematicamente dal punto di vista della loro efficacia nello stabilizzare la congiuntura in Svizzera. I seguenti criteri consentono un'argomentazione trasparente sull'idoneità delle misure.

### Criterio 1: Le tre T tenendo conto dei fattori specifici svizzeri

Oltre alla verifica della loro fattibilità operativa, le misure sono valutate in particolare secondo la regola delle tre T:

- *Timely*: la misura agisce tempestivamente? Per molte potenziali misure di stabilizzazione vi è il rischio che intervengano troppo tardi a causa di tempi di pianificazione lunghi, di opposizioni o di altri ritardi.
- *Targeted*: la misura agisce in modo mirato, in altre parole interviene sulla componente della domanda (p. es. consumo o investimenti) o sui settori particolarmente colpiti? Qui entra in gioco soprattutto il profilo della recessione. Le misure devono agire, nei limiti del possibile, nel momento esatto in cui sono necessarie. Un sostegno del consumo nel 2009 con redditi reali ancora buoni in Svizzera – per citare solo un esempio – non sarebbe molto efficace.
- *Temporary*: la misura ha carattere provvisorio, in altre parole è plausibile che dopo un certo periodo la Confederazione ripristini le condizioni precedenti?

Per valutare l'efficacia delle misure bisogna inoltre considerare vari fattori specifici della Svizzera, ad esempio:

- La Svizzera è un'economia nazionale aperta con un mercato interno piccolo. Una delle conseguenze è che una parte considerevole del consumo o degli investimenti è assicurata dalle importazioni. Un impulso statale potrà quindi esplicare la sua efficacia solo in parte entro i confini nazionali, a seconda dell'impostazione.
- Tradizionalmente, la Svizzera registra un elevato tasso di risparmio. Ciò significa che buona parte di un reddito supplementare delle economie domestiche è risparmiata invece di essere spesa. Tendenzialmente, più le economie domestiche sono povere, meno risparmiano.

### Criterio 2: Altre considerazioni

*Effetti "free rider"*: si verificano degli effetti "free rider" quando un'attività che sarebbe stata realizzata lo stesso è sostenuta con fondi pubblici. Si tratta di un comportamento difficile da verificare. Per questo motivo, le misure vanno concepite in modo tale da limitare per principio gli effetti "free rider". Nei programmi d'investimento degli anni '90 sono stati fatti grandi sforzi

per evitare tali effetti<sup>1</sup>. Ciononostante non si è mai riusciti a confutare le molteplici critiche che denunciavano notevoli effetti “free rider”.

*Onere amministrativo:* le misure devono poter essere attuate rapidamente. In genere, l'attuazione non coinvolge solo la Confederazione, bensì anche collettività territoriali subordinate, imprese e persone private. Le misure possono far scattare attività amministrative supplementari e costi di adattamento, assorbendo risorse che avrebbero potuto essere impiegate altrove. Un'attuazione tempestiva è possibile solo se le misure sono trasparenti e semplici.

*Effetti distorsivi:* un altro criterio importante per l'idoneità delle misure di stabilizzazione della congiuntura è la conformità con gli obiettivi generali della politica economica. Si tratta in particolare di evitare effetti distorsivi della concorrenza, falsi incentivi o misure di politica industriale che possono provocare costi elevati e rivelarsi fatali a medio-lungo termine.

### **5.3 Tagli fiscali non limitati nel tempo**

#### Criterio 1: Le tre T tenendo conto dei fattori specifici svizzeri

*Timely:* tagli fiscali permanenti possono essere impiegati tempestivamente soprattutto nelle democrazie parlamentari. In Svizzera, visto il suo sistema politica specifico, le modifiche della legislazione fiscale presuppongono invece lunghi tempi di pianificazione (vedi progetti in corso). Se però si riesce a pianificare abilmente i progetti già in corso, questi potranno avere degli effetti congiunturali.

Una riduzione delle aliquote delle imposte sul reddito interviene solo con un anno di ritardo (dichiarazione fiscale). Potrebbero farsi sentire più rapidamente tutt'al più le aspettative positive dei contribuenti. Il margine di manovra della Confederazione è tuttavia limitato dal fatto che la maggior parte delle imposte sul reddito è prelevata dai Cantoni e dai Comuni.

L'IVA è riscossa unicamente dalla Confederazione. La procedura di riduzione dell'aliquota richiede circa sei mesi. Aggiungendo il tempo necessario per l'iter decisionale politico, i tempi tecnici sono di almeno nove mesi. Durante questo periodo, l'annuncio di riduzioni dell'aliquota potrebbe indurre le economie domestiche a rimandare l'acquisto di beni durevoli (effetto controproducente).

Per tutti questi motivi, l'effetto tempestivo di ulteriori tagli fiscali non limitati nel tempo è molto improbabile.

*Targeted:* la misura aumenta il reddito disponibile delle economie domestiche o delle imprese a condizione che non risparmino. È quindi solo in parte adatta per stimolare la congiuntura.

*Temporary:* questi tagli fiscali non hanno carattere temporaneo per definizione.

#### Criterio 2: Altre considerazioni

---

<sup>1</sup> All'epoca, la Confederazione aveva concesso aiuti per investimenti di collettività territoriali subordinate a condizione che si trattasse di investimenti supplementari o anticipati. Questo criterio è stato verificato meticolosamente.

*Effetti “free rider”:* l’effetto controproducente (vedi sopra) può essere interpretato anche come effetto “free rider”. Spese previste potrebbero essere rimandate al periodo in cui si potrà approfittare di un’IVA più bassa. Non sono prevedibili altri effetti “free rider”.

*Onere amministrativo:* i costi di attuazione di una misura del genere sono contenuti. Il bilancio federale può tuttavia sopportare tagli fiscali permanenti solo entro certi limiti. Riduzioni supplementari delle entrate dovrebbero per forza essere ammortizzate rinunciando a determinati compiti. Inevitabilmente ciò assorbirebbe delle risorse.

*Effetti distorsivi:* non sono prevedibili effetti distorsivi o falsi incentivi. Anzi, siccome praticamente ogni imposta comporta delle distorsioni, vi sarebbe da aspettarsi una diminuzione delle distorsioni. Resta tuttavia la questione del controfinanziamento, che potrebbe anche rafforzare la distorsione.

### Conclusione

Tagli fiscali permanenti non sono da scartare per principio. Dopo le misure concernenti l’imposizione dei coniugi e le modifiche dell’imposizione delle famiglie previste per il 2010 nonché la compensazione della progressione a freddo, almeno a breve termine dovrebbe però essere stato raggiunto il limite della sostenibilità politico-finanziaria di tagli fiscali non limitati nel tempo. Nuovi progetti di riduzione delle imposte richiederebbero troppo tempo in Svizzera per produrre un effetto di sostegno nella recessione.

## **5.4 Tagli fiscali limitati nel tempo**

### Criterio 1: Le tre T tenendo conto dei fattori specifici svizzeri

Bisogna premettere che i Cantoni godono di un’ampia sovranità fiscale. Siccome una riduzione limitata nel tempo dell’imposta federale diretta non porterebbe allo scopo a causa dei lunghi tempi necessari, la valutazione si riduce a una riduzione temporanea dell’IVA.

*Timely:* come già indicato, la realizzazione di una modifica dell’IVA richiede almeno sei mesi. L’effetto tempestivo non è quindi garantito.

*Targeted:* in merito all’efficacia vi sono notevoli dubbi poiché i redditi disponibili temporaneamente più alti sono risparmiati maggiormente rispetto ad aumenti permanenti del reddito disponibile. L’agevolazione non riguarderebbe solo le economie domestiche con una forte propensione al consumo, bensì anche altri contribuenti, come i contribuenti impropriamente esentati e i fornitori di prestazioni di costruzione. Inoltre l’IVA è un’imposta “aspecifica”, che per via del suo carattere multifase non si presta a un impiego mirato. Oltretutto buona parte del reddito supplementare è trasferita all’estero attraverso le importazioni. I tempi tecnici, poi, non possono essere ridotti in misura sufficiente per evitare effetti controproducenti (ad esempio il rinvio di acquisti previsti). Una riduzione dell’IVA limitata nel tempo non può quindi essere impiegata in modo mirato.

*Temporary:* questi tagli fiscali hanno carattere temporaneo per definizione.

### Criterio 2: Altre considerazioni

*Effetti “free rider”:* a beneficiare della misura sarebbero non solo i redditi delle economie domestiche, bensì anche i contribuenti impropriamente esentati nonché i fornitori di prestazioni di costruzione. Per questi ultimi gli effetti “free rider” sarebbero molto grandi. Non

da ultimo, dovrebbero essere spesi importi enormi per produrre un effetto percettibile sui redditi delle economie domestiche.

*Onere amministrativo:* i costi amministrativi per la Confederazione sono contenuti. Una riduzione dell'IVA a tempo determinato sfocerebbe tuttavia in un incremento dell'onere amministrativo per le imprese. Riduzioni differenziate dell'aliquota IVA (ad esempio per promuovere determinate attività) comporterebbero notevoli oneri amministrativi – sia per la Confederazione nell'ambito dell'esecuzione che per le imprese.

*Effetti distorsivi:* di norma, le imposte sul valore aggiunto presentano poche distorsioni. Riduzioni differenziate dell'aliquota avrebbero un effetto distorsivo.

### Conclusione

I tagli fiscali generali limitati nel tempo sono costosi e hanno scarso effetto. Dal punto di vista congiunturale, in Svizzera non portano allo scopo a causa dei vari effetti economici e fattori speciali.

## **5.5 Programmi infrastrutturali**

### Criterio 1: Le tre T tenendo conto dei fattori specifici svizzeri

*Timely:* raramente sono disponibili progetti “maturi” dell'ordine di grandezza desiderato. La formazione della volontà politica e l'avvio dei progetti richiedono spesso troppo tempo per prestarsi quali misure congiunturali. A causa dell'occupazione e dell'edificazione dense nonché delle ampie possibilità di ricorso, bisogna attendersi numerose opposizioni già per i piccoli investimenti infrastrutturali, per non parlare di quelli grandi. Ciò vanifica la possibilità di realizzare tali progetti rapidamente. Qui la situazione della Svizzera si distingue nettamente da quella dei Paesi grandi, meno densamente popolati, in cui è possibile realizzare grandi progetti entro termini ancora ragionevoli per la politica congiunturale. In Svizzera, inoltre, le infrastrutture disponibili sono in ottimo stato rispetto all'estero. Sono così sostanzialmente esclusi lavori di ristrutturazione, che hanno svolto un ruolo nei programmi d'investimento degli anni '90. Vi sono molti nuovi progetti, ad esempio nell'ambito del traffico d'agglomerato, realizzabili però solo a lungo termine. L'effetto tempestivo non è quindi garantito.

*Targeted:* la costruzione di strade, ferrovie e altre infrastrutture è un classico strumento di sostegno della congiuntura. Queste misure sono spesso efficaci a patto che sia necessario sostenere l'edilizia. Data la quota elevata di valore aggiunto entro i confini nazionali, il rendimento degli investimenti nelle infrastrutture per la politica congiunturale è tendenzialmente superiore rispetto ad altre misure.

*Temporary:* spesso, ingenti costi indiretti mettono in forse il carattere provvisorio di molti progetti infrastrutturali.

### Criterio 2: Altre considerazioni

*Effetti “free rider”:* con il sovvenzionamento di progetti d'investimento di collettività territoriali subordinate è difficile evitare effetti “free rider” (sovvenzionamento di progetti che sarebbero realizzati comunque). Se inoltre sono finanziate infrastrutture che potrebbero essere realizzate anche da privati (ad esempio cavi a fibre ottiche), sono prevedibili ulteriori effetti “free rider” su grande scala.

*Onere amministrativo:* i progetti devono essere pianificati e realizzati. Se ciò avviene al di fuori delle strutture esistenti, sono prevedibili ingenti costi amministrativi supplementari, dovuti in particolare alla pressione del tempo, che grava sui progetti a causa dei fattori congiunturali.

*Effetti distortivi:* vi è il rischio di investimenti sbagliati ed eccessivi. L'esperienza insegna che per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni è difficile identificare progetti intelligenti, realizzabili in tempi brevi. Vi è il rischio che siano finanziati progetti economicamente inutili o socialmente indesiderati. Oltre a questi casi estremi vi è una zona grigia. Il sovvenzionamento di progetti si traduce spesso nell'assunzione di nuovi oneri da parte della collettività: per le spese infrastrutturali sono infatti prevedibili ingenti costi indiretti. Le misure congiunturali generano così oneri durevoli.

### Conclusione

Gli investimenti infrastrutturali sono un'opzione privilegiata per sostenere la congiuntura. A patto che siano adatti a uno sviluppo sostenibile e già pianificati, questi investimenti sono raccomandabili quale misura di stabilizzazione per i motivi descritti sopra. È il caso soprattutto quando incombe una grave recessione edilizia. Progetti supplementari devono attraversare una lunga fase di pianificazione e realizzazione e rischiano di essere ritardati ulteriormente a causa dei ricorsi. Di conseguenza, spesso esplicano il loro effetto solo durante la successiva ripresa.

Per quanto riguarda la situazione attuale in Svizzera, nelle prime due tappe delle misure di stabilizzazione il Consiglio federale ha già realizzato buona parte degli investimenti infrastrutturali adatti alla politica congiunturale e già pianificati.

Inoltre, attualmente in Svizzera l'edilizia registra ancora un buon grado di utilizzazione delle capacità e stando alle previsioni non subirà rallentamenti anche fino al 2010. Un sostegno giunge dalla politica monetaria espansiva, ma anche dalle prime due tappe delle misure di stabilizzazione. In queste condizioni, nuovi investimenti infrastrutturali in grande stile sono poco adatti per stabilizzare la congiuntura.

## **5.6 Promozione dell'innovazione e del futuro**

### Criterio 1: Le tre T tenendo conto dei fattori specifici svizzeri

*Timely:* se i programmi promozionali sono pianificati adeguatamente, occorre prevedere lunghi tempi tecnici. L'efficacia tempestiva non è quindi garantita.

*Targeted:* di norma, i programmi mirano a promuovere con agevolazioni fiscali e/o contributi statali agli investimenti mirati a una tecnica o un'industria considerata promettente. Così facendo non si sostiene tanto un settore colpito dalla crisi, ma si crea piuttosto qualcosa di nuovo. Raramente, tuttavia, tutto procede liscio quando si crea un nuovo ramo economico: una soluzione tecnica può rivelarsi sbagliata o in caso di successo possono verificarsi delle strozzature. Il moltiplicatore interno è quindi molto basso, almeno a breve termine. La misura non è mirata. A seconda della propensione all'importazione dei settori/tecnologie promossi è inoltre da prevedere un deflusso di fondi verso l'estero.

*Temporary:* i fondi sono spesso vincolati a lungo termine, trattandosi di trasformazioni strutturali e di conseguenza a lungo termine. La misura non ha quindi un effetto temporaneo.

### Criterio 2: Altre considerazioni

*Effetti "free rider":* l'efficacia di queste misure dipende molto dalla possibilità di evitare effetti "free rider". Questi effetti rappresentano una minaccia soprattutto in caso di sovvenzionamento di progetti individuali (ad esempio in caso di risanamento sovvenzionato di un edificio).

*Onere amministrativo:* l'onere amministrativo dipende dall'impostazione concreta. Tendenzialmente sarà tanto più grande quanto più mirata deve essere la misura.

*Effetti distorsivi:* l'effetto strutturale dei programmi promozionali su grande scala rappresenta un grosso rischio. Il sostegno di rami industriali selezionati o di interi settori è spesso motivato da ragioni di politica industriale. Per gli organismi statali è però molto difficile prevedere quali sono le idee, i settori o le tecnologie promettenti. Come ha mostrato l'esperienza in altri Paesi, spesso questi programmi sono estremamente costosi e rischiosi. Le esperienze con i programmi tecnologici degli anni '70 e '80 (CAD, CAM, CIM, Citty, ecc.) in Svizzera dovrebbero inoltre invitare alla prudenza.

L'attuazione di programmi promozionali genera inoltre nella popolazione uno sfavorevole atteggiamento di aspettativa in relazione al finanziamento. In casi estremi, determinate spese o investimenti non saranno più finanziati da privati, ma si aspetterà che siano varati programmi promozionali statali. Ciò può avere un indesiderato effetto prociclico.

### Conclusione

Molte di queste misure hanno un carattere strutturale, e cioè orientato al lungo termine, e non congiunturale. La promozione dell'innovazione e del futuro mediante agevolazioni fiscali e/o contributi statali agli investimenti mirati è quindi inadeguata quale misura congiunturale. Le spese nella ricerca applicata (ad esempio nelle tecnologie ambientali) o semplici soluzioni promozionali potrebbero essere più efficaci.

## **5.7 Sostegno mirato del consumo**

### Criterio 1: Le tre T tenendo conto dei fattori specifici svizzeri

Sono possibili varie misure: da un sovvenzionamento generale (non mirato) a una riduzione mirata delle spese (ad esempio per i premi delle casse malati). L'effetto di una promozione del consumo non mirata è paragonabile a quella di una riduzione temporanea delle imposte. Per questo motivo, qui l'accento è posto su una promozione mirata del consumo.

*Timely:* un sostegno mirato del consumo può essere attuato tempestivamente.

*Targeted:* le misure di sostegno del consumo aumentano il reddito disponibile. In caso di sussidi non mirati è probabile che la maggior parte dei contributi destinati alle economie domestiche non colpite dalla crisi si trasformi in risparmio. Dato l'elevato tasso d'importazione di beni di consumo, inoltre, una certa quota finirà all'estero. Un effetto mirato presuppone pertanto che le misure vadano a beneficio soprattutto delle economie domestiche che sono poco propense al risparmio e spendono questi soldi. L'efficacia della misura dipende da un'applicazione corretta.

*Temporary:* in generale si tratta di una misura provvisoria. In caso di aumento dei trasferimenti attuali, la limitazione temporale è messa in forse da motivi politici.

### Criterio 2: Altre considerazioni

*Effetti “free rider”:* sono da prevedere forti effetti “free rider” anche e soprattutto con le sovvenzioni, i buoni e i premi. Si pensi ad esempio ai buoni di consumo, destinati a far scattare un consumo supplementare. È tuttavia probabile che saranno utilizzati dalle economie domestiche per il consumo di base quotidiano. L’elevato tasso di risparmio farà sì che buona parte dei soldi così risparmiati sarà messa da parte. A causa di questo effetto “free rider”, la misura manca il suo obiettivo.

*Onere amministrativo:* se il sostegno del consumo si basa su criteri di selezione già esistenti (ad esempio riduzione dei premi delle casse malati), l’onere è tendenzialmente scarso rispetto ad altre misure possibili. Se invece le economie domestiche da sostenere devono ancora essere selezionate sono da mettere in conto ingenti costi amministrativi.

*Effetti distorsivi:* possono verificarsi problematici effetti incentivanti. Come mostra ad esempio il premio alla rottamazione in Germania, può capitare che sia annientato del capitale economicamente produttivo. Inoltre, secondo alcune stime, in molti casi il bilancio del CO2 è addirittura negativo – contrariamente allo scopo iniziale. Misure simili possono anche provocare distorsioni della concorrenza – se privilegiano singoli settori o imprese. Sostegni mirati del consumo delle economie domestiche particolarmente colpite hanno invece meno effetti distorsivi.

### Conclusione

Se il sostegno del consumo non è mirato, ma basato sul principio dell’annaffiatoio, avrà scarso effetto. In questa forma non è adatto per sostenere la congiuntura in Svizzera. Un sostegno mirato delle economie domestiche a basso reddito aumenta invece il moltiplicatore per via della minor propensione al risparmio e stabilizza la domanda più efficacemente. Nell’attuare una misura del genere bisogna tuttavia provvedere a minimizzare gli incentivi sbagliati e le distorsioni della concorrenza nonché a rendere fattibile una limitazione temporale.

## **5.8 Conclusioni in sintesi**

L’analisi delle varie possibilità di stabilizzazione congiunturale può essere riassunta in tre punti:

- Indipendentemente dallo scenario congiunturale previsto, in Svizzera sia tagli fiscali temporanei (anche sotto forma di sostegno del consumo non mirato e su grande scala) che una promozione dell’innovazione e del futuro non sono adatti quali misure per stabilizzare la congiuntura. Dal punto di vista di quest’ultima sarebbero invece opportune misure nell’ambito della politica di crescita.
- Tagli fiscali permanenti e investimenti infrastrutturali supplementari su grande scala sono misure a medio termine: in altre parole sono opzioni sostanzialmente adatte per stabilizzare la congiuntura in una crisi che dura più anni. Nello scenario previsto oggi, invece, il loro effetto interviene troppo tardi o non sono sopportabili a breve termine. A queste condizioni non sono efficaci.
- Un sostegno del consumo mirato incentrato sulle economie domestiche a basso reddito in Svizzera aumenta il moltiplicatore della misura. Per questo motivo, nello scenario attuale si presta quale misura di stabilizzazione – seppur con alcune perdite dovute all’elevato tasso d’importazione.

## **6 Orientamenti per eventuali misure di stabilizzazione supplementari**

Basandosi sulle questioni fondamentali elaborate nel presente rapporto, questo capitolo contiene le linee direttrici per gli ulteriori lavori ancora da svolgere dal punto di vista del Consiglio federale. Dopo alcune osservazioni inerenti al particolare contesto di politica economica della Svizzera vengono presentati e motivati gli orientamenti per eventuali misure di stabilizzazione supplementari.

### **6.1 Introduzione**

Visto l'ulteriore peggioramento delle prospettive, ci si chiede se occorra avviare una terza tappa di misure di stabilizzazione congiunturale. Siccome le prospettive sono insolitamente insicure a causa della combinazione, storicamente rara, tra una crisi finanziaria mondiale e una recessione globale, il Consiglio federale deciderà in merito all'avvio di una terza tappa unicamente basandosi sulle previsioni congiunturali che verranno pubblicate all'inizio di giugno. Una tale decisione potrebbe avere una certa rilevanza, poiché nel preventivo del 2010 si dovrebbe eventualmente fare uso, per un aumento dell'importo massimo delle uscite totali, della clausola derogatoria del freno all'indebitamento secondo l'articolo 15 LFC; contrariamente alle prime due tappe delle misure di stabilizzazione ciò comporterebbe quindi un nuovo indebitamento strutturale della Confederazione. La regola complementare al freno all'indebitamento, appena approvata dal Parlamento, obbligherebbe la Confederazione a ridurre di nuovo questi debiti supplementari nel corso dei prossimi anni.

### **6.2 Particolare situazione economica iniziale della Svizzera**

Prima di discutere ulteriori misure di stabilizzazione occorre tenere presente la particolare situazione economica iniziale della Svizzera. Questa recessione non è dovuta a cause interne. Essa non ha infatti la sua origine in eventuali squilibri dell'economia nazionale o in decisioni problematiche di politica economica che si dovrebbero correggere, ma è stata provocata dal più grande crollo dell'economia mondiale verificatosi nell'ultimo dopoguerra. Per un Paese come la Svizzera, che deve il proprio benessere al commercio internazionale e che di conseguenza è integrato in misura talmente forte nell'economia mondiale, è impossibile evitare una recessione in una simile situazione. Siccome la causa del crollo non risiede nell'economia nazionale (anche i problemi delle grandi banche non sono sorti da operazioni effettuate all'interno del Paese), non è nemmeno possibile uscire da questa recessione unicamente utilizzando strumenti di politica economica a livello svizzero. L'obiettivo deve consistere piuttosto nell'organizzare la politica economica in modo tale da permettere di attenuare il rallentamento congiunturale. Si tratta quindi, sia nella politica monetaria che in quella finanziaria e comunque nella politica economica generale, della stabilizzazione di tale crollo e non di un riorientamento di fondo. Il fatto che un simile riorientamento non sia necessario è dimostrato dai risultati della politica economica degli ultimi anni.

Nel confronto internazionale la Svizzera entra in questa crisi partendo da una situazione favorevole. Attualmente essa dispone infatti di finanze statali sane (tranne per quanto riguarda l'elevato indebitamento dell'AI e dell'AD). Contrariamente a numerosi Paesi dell'OCSE, essa non fa registrare squilibri e di conseguenza non necessita di alcun correttivo nel settore immobiliare; inoltre l'industria d'esportazione è ampiamente diversificata e ha dimostrato, nel corso degli ultimi anni, la propria competitività anche nei Paesi emergenti più avanzati. Soprattutto le PMI danno continuamente prova di flessibilità e capacità di adeguarsi alle nuove

situazioni. Ciò dovrebbe permettere alla Svizzera di affrontare la prossima ripresa partendo da una posizione di relativa forza.

### **6.3 Situazione iniziale di politica finanziaria e prospettive**

Prima della crisi, la situazione del bilancio della Confederazione era assai solida: dopo l'introduzione del freno all'indebitamento, nel 2003, i disavanzi strutturali hanno potuto essere eliminati rapidamente, mentre negli anni in cui vi è stata una situazione economica favorevole, tra il 2006 e il 2008, sono state realizzate grandi eccedenze e i debiti della Confederazione hanno potuto essere considerevolmente ridotti.

Questa situazione iniziale della politica finanziaria si è rivelata vantaggiosa in vista delle misure di stabilizzazione adottate finora: infatti l'eccedenza strutturale prevista originariamente nel preventivo del 2009 ha offerto alla Confederazione un ulteriore margine di manovra di politica finanziaria. In seguito alle spese supplementari effettuate nell'ambito della prima e della seconda fase, questo margine di manovra è stato completamente esaurito. D'altronde non si è tenuto conto di un eventuale ulteriore crollo delle entrate che non è direttamente in relazione con la congiuntura (in particolare nel caso dell'imposta preventiva). Anche in questo caso, tuttavia, il freno all'indebitamento si rivela vantaggioso dal profilo della politica congiunturale: se infatti, in seguito a un tale crollo delle entrate, si dovesse verificare un superamento delle spese massime autorizzate, la differenza verrebbe addebitata al conto di compensazione. Attualmente lo stato del conto di compensazione (la "memoria" del freno all'indebitamento) è relativamente elevato a causa di precedenti mancanze per quanto concerne il rispetto delle prescrizioni relative al freno all'indebitamento. Per questo motivo un addebitamento non causerebbe praticamente alcun disavanzo nel conto di compensazione, di modo che non sarebbero necessari correttivi (prociclici) a livello di uscite. Dalle esperienze fatte risulta che in una fase di contrazione economica le entrate vengono tendenzialmente sopravvalutate.

Le prospettive per i prossimi anni sono più fosche: secondo stime attuali per l'anno di preventivo 2010 non vi è ancora la necessità di effettuare correttivi rispetto alle prescrizioni relative al freno all'indebitamento. Negli anni previsti dal piano finanziario, tuttavia, sarà necessario apportare correttivi per un importo compreso tra i 2 e i 3 miliardi di franchi. La responsabilità di questo andamento, oltre che al peggioramento delle prospettive economiche, è imputabile alla perdita di entrate in seguito alle riforme fiscali che si stanno delineando (compensazione degli effetti della progressione a freddo, riforma dell'imposta sul valore aggiunto, imposizione delle famiglie).

L'attuazione di questa esigenza di correttivi dipende essenzialmente da considerazioni di politica congiunturale. Se le prospettive dovessero offuscarsi ulteriormente, tale rettifica produrrebbe un impulso prociclico, di modo che un superamento temporaneo del limite di spesa (sotto forma di uscite straordinarie secondo il freno all'indebitamento) deve essere esaminato quale misura della politica di stabilizzazione. In caso di una nuova e rapida ripresa, invece, la rettifica sarebbe sostenibile dal profilo della politica congiunturale. In entrambi i casi la Confederazione si troverà alle prese con la questione del modo in cui occorre colmare la lacuna finanziaria a medio termine (dal lato delle entrate o da quello delle uscite). A tale proposito è importante in particolare sapere se la crisi attuale provocherà cambiamenti strutturali (p. es. nel settore finanziario), per cui potrebbero andare persi, anche durevolmente, introiti considerevoli.

Il Consiglio federale ha orientato la sua politica finanziaria verso due obiettivi a lungo termine: la stabilizzazione nominale dell'indebitamento e la limitazione dell'incremento delle usci-

te. Malgrado la loro prospettiva a lungo termine, entrambi gli obiettivi non possono essere persi di vista nell'elaborazione della terza tappa:

- Affinché non provochino un aumento permanente dei debiti, le uscite straordinarie devono essere compensate da eccedenze a medio termine. Il Parlamento ha sancito questo principio inserendo nella legge la regola complementare al freno all'indebitamento. Nel calcolo del fabbisogno finanziario straordinario per la terza tappa occorre quindi prestare la necessaria attenzione alla sostenibilità della politica finanziaria a medio termine.
- Le misure di stabilizzazione adottate non possono comportare un aumento durevole dell'incremento delle uscite. Le rispettive spese devono quindi avere un carattere strettamente temporaneo. Le misure per le quali un nuovo abbandono si rivela difficile, dal punto di vista attuale, devono essere assolutamente evitate: altrimenti, in caso di ritorno alla normalità politico-finanziaria, esse sostituirebbero per necessità altri settori di spesa.

#### **6.4 Orientamenti per l'ulteriore politica di stabilizzazione**

Le misure adottate finora durante la prima e la seconda tappa erano state ideate in modo tale da permettere di realizzare molto rapidamente i relativi progetti, affinché questi rimanessero entro il limite di spesa prescritto dal freno all'indebitamento. Di conseguenza erano risultati pacchetti che comprendevano numerose misure singole, soprattutto di natura budgetaria, che potevano essere avviate immediatamente. La maggior parte di queste misure erano state adottate nel settore delle infrastrutture e dell'energia nel senso più ampio. Per tale motivo questi pacchetti avevano incentivato principalmente l'edilizia.

La situazione di partenza della terza tappa è invece sostanzialmente diversa. Nell'ambito di una grave recessione, infatti, l'orientamento delle misure più opportuno dal punto di vista economico cambia. Non si tratta più soltanto di superare una depressione congiunturale, ma soprattutto del modo in cui l'economia è in grado di ritornare alla crescita. Anche grazie all'orientamento preso nel corso degli ultimi anni dalla politica di crescita della Confederazione, in Svizzera non è necessario apportare cambiamenti radicali. In merito alla situazione iniziale della terza tappa si constata anche che il quadro finanziario – contrariamente a quanto avvenuto per la prima e la seconda tappa – non è più determinato dai limiti di spesa del freno all'indebitamento.

Una politica di stabilizzazione coerente deve inoltre impedire l'adozione di misure procicliche durante un periodo sfavorevole. È possibile, ad esempio, che in una fase di rallentamento economico gli aumenti di tributi o le riduzioni di spese rafforzino la recessione. Di conseguenza questi provvedimenti possono neutralizzare altre misure intese a ottenere una stabilizzazione della congiuntura o indebolire il potere d'acquisto.

In base a queste considerazioni, la terza tappa dovrebbe comprendere un numero piuttosto esiguo di misure. Esse non devono mirare a un costoso e poco efficace rafforzamento della domanda su vasta scala, ma piuttosto a un'attenuazione mirata degli effetti sulle persone colpite in modo particolare dalla crisi. Se proprio occorre puntare sulla promozione della domanda, ciò deve avvenire soltanto sporadicamente e in modo mirato nel senso di una stabilizzazione della domanda, laddove essa minacci di calare in modo particolarmente evidente.

Per quanto riguarda le componenti della domanda economica globale, la priorità delle misure da esaminare per la terza tappa spetta al consumo. Questa importantissima componente della domanda dovrebbe ancora sostenere l'economia nel 2009, ma al più tardi nel 2010 avrà sempre di più un effetto frenante a causa del netto peggioramento della situazione sul

mercato del lavoro. L'edilizia non si trova al centro della terza tappa per i seguenti motivi: (i) le fasi 1 e soprattutto 2 la consideravano prioritaria e alcune delle misure adottate hanno un effetto che durerà fino al 2010; (ii) la politica monetaria espansiva ha creato condizioni di interessi molto favorevoli all'edilizia; (iii) l'infrastruttura in Svizzera è talmente in buono stato che, contrariamente a quanto avviene in altri Paesi, non esistono né importanti lacune da colmare né grandi progetti da realizzare rapidamente; ciò vale in particolare se tali progetti devono avere una redditività economica accettabile. Anche le esportazioni non costituiscono un elemento centrale delle misure previste. Il motivo principale consiste nel fatto che in questo settore, a livello federale, non esistono strumenti di sostegno a breve termine. L'efficace strumento della politica monetaria espansiva, con i relativi contraccolpi sul tasso di cambio, viene già utilizzato molto ampiamente dalla BNS. Inoltre rappresenteranno un sostegno, a breve e a medio termine, anche il rafforzamento della promozione delle esportazioni, deciso durante la prima tappa, e l'estensione delle prestazioni assicurative dell'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE), decisa nel corso della seconda tappa. A medio e lungo termine la Confederazione sostiene però le esportazioni, naturalmente con un'attiva politica economica esterna, grazie alla quale è stato possibile ottenere alcuni progressi nell'ambito degli accordi di libero scambio (Giappone) e sono stati avviati progetti importanti (p. es. Russia, Cina).

Secondo le previsioni attuali, inoltre, nel 2009 e nel 2010 si deve prevedere un notevole aumento della disoccupazione. Nel 2010 i redditi delle persone in cerca d'impiego saranno ampiamente coperti dalle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. Alcuni problemi a medio termine esistono invece per i giovani lavoratori (persone che entrano nel mondo del lavoro) e per le persone in cerca d'impiego poco qualificate. In caso di peggioramento della situazione sul mercato del lavoro diventa più difficile anche un reinserimento professionale. Per questo motivo sarà importante persistere nell'obiettivo del reinserimento efficiente, affinché le persone rimangano per quanto possibile nel mercato del lavoro. Spesso un'esclusione dal mondo del lavoro è assai difficilmente revocabile. Oltre a ciò, a causa della situazione particolare, sono necessarie misure mirate volte ad agevolare l'ingresso nel mondo del lavoro. Ai giovani adulti giunti al termine della formazione professionale deve essere data il più possibile l'opportunità di mantenere il proprio impiego o perlomeno di usufruire delle opportune facilitazioni per accedere al mercato del lavoro. I provvedimenti adottati nell'ambito della disoccupazione di lunga durata devono diminuire il rischio dell'esaurimento del diritto all'indennità e offrire la possibilità di conseguire un guadagno intermedio.

Fatte queste considerazioni, un'eventuale terza tappa delle misure di stabilizzazione si baserebbe su tre orientamenti:

- orientamento 1: misure intese a evitare o ad arginare le decisioni procicliche;
- orientamento 2: misure intese a evitare una disoccupazione supplementare;
- orientamento 3: proseguimento della politica di crescita e misure di promozione della piazza economica.

Inoltre si dovrebbe continuare a osservare costantemente, nel quadro di attività di accompagnamento, se esiste la minaccia di una stretta creditizia e quali misure occorrerebbe eventualmente adottare per opporsi a tale rischio.

## **6.5 Orientamento 1: misure intese a evitare o ad arginare le decisioni procicliche (che rafforzano la recessione)**

Oltre a una politica di crescita improntata alla concorrenza, l'efficace politica economica della Confederazione degli ultimi anni si è basata non da ultimo su una politica finanziaria che utilizza in modo parsimonioso le risorse finanziarie e che nel contempo – per quanto concerne gli aspetti congiunturali – è stata concepita per avere un importante effetto di stabilizzatore automatico. Con l'introduzione del freno all'indebitamento e anche con l'adeguamento del finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione, alcuni elementi essenziali della politica finanziaria della Confederazione sono stati espressamente sviluppati in modo tale da avere automaticamente un effetto stimolante durante la recessione e, altrettanto automaticamente, un effetto frenante in un periodo di boom economico. In tal modo sono stati tratti i debiti insegnamenti dagli anni '90, caratterizzati da una fase congiunturale difficile, quando la politica fiscale spesso doveva agire in senso prociclico. Il rapido avvio delle prime due tappe delle misure di stabilizzazione era stato reso possibile anche dal fatto che il freno all'indebitamento prevedeva un margine di manovra di politica finanziaria chiaramente definito. Tale margine di manovra è stato sfruttato completamente per il preventivo del 2009, di modo che questo stabilizzatore automatico ha avuto un effetto di dimensioni massime.

La filosofia di fondo, in materia di politica congiunturale, della politica finanziaria di stabilizzazione dovrebbe essere mantenuta anche nel 2010. L'elemento essenziale in tal senso sarà soprattutto di evitare decisioni procicliche, che rafforzano la crisi, nell'ambito della politica finanziaria. Nella pianificazione e nella valutazione delle misure intese a ottenere una stabilizzazione della congiuntura non si può, infatti, pensare soltanto alle misure attive di politica finanziaria spesso richieste. Una politica di stabilizzazione coerente deve anche impedire l'adozione di misure procicliche durante un periodo sfavorevole.

È possibile, ad esempio, che in una fase di rallentamento economico l'introduzione e l'attuazione di nuove leggi, ordinanze o regolamentazioni rafforzino la recessione. Anche se sono necessarie a lungo termine, infatti, – se entrano in vigore in un momento sfavorevole – esse possono avere l'effetto di rafforzare la recessione e di conseguenza neutralizzare altre misure intese a stabilizzare la congiuntura. In una fase di recessione si dovrebbero quindi evitare il più possibile aumenti di tributi o riduzioni di spese. Perciò il primo orientamento della terza tappa delle misure di stabilizzazione consisterà nell'evitare tali decisioni procicliche. Queste misure "passive" possono comprendere, per esempio, la proroga degli aumenti già previsti di tributi, emolumenti o imposte dagli anni di crisi 2009 e 2010 alla prossima ripresa economica. Tali misure hanno un effetto simile a un impulso congiunturale stimolante.

La necessità di ciò è dimostrata dal fatto che per il 2010, anno di difficile congiuntura, è prevista una serie di decisioni procicliche di una certa importanza che minacciano di peggiorare la recessione.

Laddove non sia possibile evitarlo mediante adeguamenti istituzionali, occorre esaminare la possibilità di attenuare in modo mirato il calo della domanda provocato da tali decisioni. Il prevedibile calo dei redditi disponibili potrebbe essere ridotto, per esempio, da provvedimenti mirati a sostegno del consumo. Se dovessero essere adottati simili provvedimenti, bisognerà garantire che vengano sostenute soprattutto le economie domestiche con un reddito modesto, che presumibilmente saranno colpite in modo particolare dalla crisi. Ciò permetterà di ottenere, come risulta dall'analisi effettuata nel capitolo precedente, il massimo effetto anche dal punto di vista congiunturale.

## **6.6 Orientamento 2: misure intese a evitare una disoccupazione supplementare**

A causa del profondo calo della crescita nell'anno in corso e della ripresa nel 2010, che presumibilmente sarà comunque molto lenta, la disoccupazione aumenterà in modo estremamente rapido e salirà a livelli che non sono più stati raggiunti dagli anni '90. Il gruppo di esperti della Confederazione pronostica per il 2010 una disoccupazione media del 5,2%, che corrisponde a oltre 200'000 disoccupati.

L'obiettivo più importante del secondo orientamento consiste nell'evitare la disoccupazione di lunga durata. Le misure previste devono fare in modo che un numero il più possibile limitato di persone venga a trovarsi in una situazione di disoccupazione di lunga durata a causa dell'attuale recessione. Una tale situazione minaccia di verificarsi soprattutto se la ripresa avverrà soltanto in modo molto lento e l'occupazione comincerà a risalire sensibilmente solo nel 2011 o addirittura più tardi. I disoccupati di lunga durata che hanno esaurito completamente il loro diritto all'indennità di disoccupazione perdono ancora una volta una parte consistente del loro potere d'acquisto e rischiano addirittura, in determinati casi, di dover dipendere dall'assistenza sociale.

Occorre anche impedire che i giovani non trovino l'accesso al mondo del lavoro a causa della mancanza di posti di formazione o delle scarse possibilità di occupazione dopo la formazione. Già attualmente si delinea un'elevata esposizione alla congiuntura delle persone di età compresa tra 20 e 24 anni. Commisurato al livello della disoccupazione complessiva, il tasso di disoccupazione dei giovani è superiore alla media (aprile 2009: 5,2%). Sul mercato dei posti di tirocinio, invece, il rallentamento economico non è praticamente ancora percettibile. Nel corso degli ultimi anni l'offerta di posti di tirocinio ha potuto essere gradualmente aumentata. Inoltre, in collaborazione con i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro, sono stati sviluppati strumenti mirati ("case management formazione professionale", promotori di posti di tirocinio, istituzione di reti di aziende di tirocinio, certificati di formazione pratica, ecc.) che possono essere intensificati in ogni momento. In numerosi Cantoni, dal 2008 il numero dei giovani che accedono al mercato dei posti di tirocinio è in diminuzione. L'obiettivo da perseguire è che la Confederazione, i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro, con uno sforzo congiunto, continuino a impegnarsi per proporre un'offerta sufficiente di posti di tirocinio (valore indicativo: 75'000 contratti di tirocinio stipulati).

Nel confronto internazionale l'assicurazione contro la disoccupazione offre prestazioni valide grazie al collocamento sul mercato del lavoro, ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro e alle indennità giornaliere. A seconda dell'evoluzione della situazione, tuttavia, questi strumenti potrebbero anche non essere sufficienti. Per determinati gruppi a rischio (giovani adulti disoccupati, persone poco qualificate o disoccupati di lunga durata) potrebbero essere necessari provvedimenti supplementari.

Eventuali misure supplementari dovrebbero essere finanziate al di fuori del budget dell'assicurazione contro la disoccupazione per due motivi. In primo luogo l'assicurazione contro la disoccupazione si trova in una situazione finanziaria preoccupante (attuale indebitamento: 4,08 miliardi di franchi, con un massiccio indebitamento supplementare fino al 2010). L'anno prossimo i suoi debiti supereranno il limite legale che obbliga il Consiglio federale a stabilire un aumento dei contributi. In secondo luogo, in caso di provvedimenti supplementari, può verificarsi un conflitto tra due obiettivi: da un lato, l'esigenza dell'assicurazione contro la disoccupazione di orientare le misure previste verso un rapido reinserimento professionale e, dall'altro, la necessità di occupare temporaneamente le per-

sone disoccupate, poiché a causa della recessione sono disponibili troppo pochi posti di lavoro. Un finanziamento al di fuori del budget dell'assicurazione contro la disoccupazione garantisce che questi provvedimenti siano limitati e che, dopo un periodo di transizione, vengano di nuovo abrogati.

### **6.7 Orientamento 3: proseguimento della politica di crescita e misure di promozione della piazza economica**

Attualmente la Svizzera, non da ultimo grazie alle riforme di politica economica e agli investimenti nel settore della formazione e della ricerca, deve affrontare meno squilibri e meno correttivi rispetto a molti altri Paesi dell'OCSE. Tali riforme sono il frutto della politica di crescita perseguita da alcuni anni, che mediante l'adozione di numerose misure ha rafforzato la piazza economica svizzera.

Oltre ad attuare le misure previste a breve termine, è pertanto necessario proseguire con determinazione, anche durante la crisi, la politica di crescita a medio o a lungo termine. In tal modo la piazza economica svizzera sarà ulteriormente rafforzata, mettendo il nostro Paese nella condizione di poter approfittare al massimo della ripresa dopo la crisi. Nella primavera del 2008 il Consiglio federale ha presentato in questo senso, con la politica di crescita 2008-2011, un programma ambizioso che si prefigge la realizzazione di ulteriori misure durante la legislatura in corso. Come ha reso noto in tale occasione, il Consiglio federale si pronuncerà alla fine del 2009 in merito a eventuali altre misure di politica a favore della crescita a lungo termine. A questo proposito occorre inoltre esaminare la possibilità di adottare misure intese a rafforzare la competitività della piazza finanziaria svizzera e a migliorare le condizioni quadro.

Oltre a questo ulteriore perfezionamento delle condizioni quadro economiche occorre esaminare, in relazione alle misure di stabilizzazione a breve termine, il modo in cui la piazza economica svizzera, che gode di una buona fama, può farsi conoscere ancora meglio. Ciò deve avvenire soprattutto tramite misure più incisive di promozione delle esportazioni, che mettano in evidenza, tra l'altro, i vantaggi delle possibilità supplementari risultanti dalla rete di accordi di libero scambio, che viene costantemente ampliata. Si tratta soprattutto di mostrare che la Svizzera è una piazza economica attrattiva per numerosi settori che finora non destavano grande interesse per la Svizzera quale Paese esportatore. Ciò è tanto più importante, in quanto il contributo del settore finanziario al PIL dovrebbe diminuire, perlomeno in un prossimo futuro, e l'offerta di posti di lavoro dovrebbe ridursi.

Occorre quindi orientare verso il futuro l'economia nazionale svizzera adottando provvedimenti mirati.

### **6.8 Attività di accompagnamento delle condizioni di credito**

Nel messaggio relativo alla seconda tappa delle misure di stabilizzazione è stato precisato che l'amministrazione, tramite un gruppo di lavoro che comprende anche rappresentanti della BNS, delle imprese e delle banche, deve osservare più attentamente le condizioni di credito. In tal modo si intende valutare il rischio di una cosiddetta stretta creditizia (credit crunch), un fenomeno che minaccia tutta una serie di Paesi dell'OCSE. Una tale situazione si verifica quando i crediti destinati alle imprese non vengono più messi a disposizione dalle banche in modo generalizzato e su scala nazionale – vale a dire non soltanto in singoli settori o a favore di imprese di determinate dimensioni o per una certa durata – sebbene esista una corri-

spondente domanda da parte delle imprese alle condizioni attuali di finanziamento, che sono basate sul mercato e tengono conto del rischio inerente al credito.

I dati disponibili finora continuano a non mostrare segni precursori di una simile paralisi del mercato creditizio. Nel caso in cui la situazione peggiorasse in tal senso, sarà presa in considerazione la possibilità di ridurre il problema adottando provvedimenti mirati. Nell'ambito del finanziamento delle esportazioni, le misure decise nella seconda tappa allo scopo di permettere un'estensione temporanea delle attività dell'ASRE dovrebbero arrecare un certo sollievo. Nel frattempo si continua a esaminare la possibilità di adottare eventuali misure supplementari.

Nel messaggio relativo alla seconda tappa delle misure di stabilizzazione è stato annunciato che sarebbe stata valutata la possibilità di aumentare temporaneamente a 1 milione il limite di fideiussione delle cooperative di fideiussione, che attualmente ammonta a 0,5 milioni di franchi. Il progetto consisteva nell'esame della fattibilità a breve termine di questa proposta e delle sue conseguenze finanziarie e aziendali nonché di un'estensione dei rischi per la Confederazione. Da tale esame è risultato che un raddoppiamento del limite di fideiussione non potrebbe essere assunto unicamente dalle cooperative di fideiussione dell'economia privata. Un aumento del limite presupporrebbe, a breve termine, un notevole rafforzamento delle risorse e un'ampia ricapitalizzazione delle cooperative di fideiussione da parte della Confederazione. Considerando l'attuale orientamento commerciale del sistema fideiussorio e la sua focalizzazione sulle piccole imprese, in caso di aumento di tale limite questo sistema sarebbe rapidamente messo a confronto con progetti di dimensioni industriali per i quali mancano dati empirici e valori di riferimento.

Inoltre l'estensione del sistema fideiussorio presa in esame non costituirebbe un provvedimento che, conformemente alle disposizioni vigenti finora, potrebbe essere limitato nel tempo. Una tale estensione dovrebbe piuttosto essere intesa come compito permanente che prevede un notevole ampliamento dell'impegno finanziario della Confederazione.

Nel contempo si può constatare che l'attuale limite massimo (l'importo del volume massimo delle fideiussioni) per l'intero sistema fideiussorio si situa a 600 milioni di franchi. Fino alla fine del 2008 le cooperative fideiussorie hanno accordato fideiussioni per un importo complessivo di circa 147 milioni. Gli importi attualmente richiesti oscillano di regola tra 150'000 e 300'000 franchi. Per le piccole imprese è sufficiente un limite di 500'000 franchi. Di conseguenza è ancora possibile, viste le condizioni quadro attuali, sostenere in misura sufficiente anche le imprese di dimensioni più modeste.

## **6.9 Prospettive**

Circa un anno fa l'economia mondiale ha subito un calo congiunturale che si è progressivamente trasformato in una vera e propria crisi economica. La maggior parte degli osservatori congiunturali è stata sorpresa dall'intensità e dalla rapidità con cui la situazione è peggiorata. Nel frattempo non si è verificata una normalizzazione e, di conseguenza, rimane una grande incertezza. In Svizzera la crisi è intervenuta con un certo ritardo rispetto a quanto si è verificato per le grandi economie in Europa e in America. Entrambe le evoluzioni depongono a favore della scelta del Consiglio federale di attuare in Svizzera una politica di stabilizzazione a tappe.

In quest'ottica risulta opportuna una decisione in merito all'avvio di un'eventuale terza tappa di misure di stabilizzazione nel mese di giugno 2009: infatti a quel momento disporremo delle previsioni aggiornate e degli indicatori precursori per l'andamento economico nel 2010. Nel

caso di una decisione a favore di misure supplementari sarebbe disponibile un lasso di tempo sufficiente per presentare al Parlamento eventuali modifiche di legge durante la sessione autunnale o invernale. Anche per quanto riguarda la preparazione di possibili spese supplementari e il rispettivo coordinamento con i Cantoni il tempo a disposizione sarebbe limitato, ma comunque sufficiente.

Decisivi per il successo di un'eventuale terza tappa, tuttavia, devono essere i contenuti. Nel presente rapporto sono stati illustrati i criteri che le misure in questione devono soddisfare affinché ogni franco impiegato abbia il maggior impatto possibile sulla congiuntura. A tale proposito va precisato che il successo a breve termine non deve andare a scapito delle opportunità di crescita a lungo termine. Si devono evitare misure che hanno un effetto fortemente distorsivo sui mercati o che peggiorano durevolmente e drasticamente la situazione delle finanze pubbliche. Per questo motivo nel presente rapporto si sconsiglia di intraprendere, per ragioni congiunturali, riorientamenti sostanziali dell'attività statale, ad esempio in direzione di una politica industriale.

Come abbiamo spiegato, la politica economica orientata alla crescita perseguita nel corso degli ultimi anni ha contribuito a far sì che l'economia svizzera, nel confronto internazionale, sia entrata in questa crisi partendo da una situazione solida. Occorre quindi proseguire con determinazione su questa via intraprendendo ulteriori passi nel settore della politica di crescita. Questa misura deve permettere di mantenere la prosperità del nostro Paese a lungo termine e creare condizioni quadro ottimali per la ripresa economica.