



Le misure congiunturali della Confederazione 2008 – 2010

Valutazione della progettazione e dell'attuazione delle misure di stabilizzazione

L'essenziale in breve

A seguito di una crisi finanziaria senza precedenti, dall'autunno del 2008 il mondo conosce una recessione economica che, con un leggero ritardo, ha pure colpito la Svizzera, più precisamente il suo canale di esportazione. Sebbene all'inizio della crisi la Svizzera vantasse conti pubblici in equilibrio e disponesse di stabilizzatori congiunturali consolidati, come l'assicurazione contro la disoccupazione, la dimensione e la rapida evoluzione della crisi hanno richiesto interventi straordinari e un'azione rapida, coordinata e decisa da parte della Confederazione che tenesse conto di elevati rischi ed incertezze. Alla luce della gravità della crisi e della portata delle incertezze, il Consiglio federale aveva deciso un modo di procedere per tappe, adottando misure discrezionali di stabilizzazione.

In questo contesto, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato la presente valutazione tenendo conto in particolare della progettazione e dell'attuazione delle misure di stabilizzazione della Confederazione. Simultaneamente, e d'intesa con il CDF, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha elaborato un rapporto finale sugli aspetti generali di politica congiunturale degli interventi di crisi, le cui conclusioni sono compendiate in un documento separato.

La progettazione delle misure di sicurezza è stata fatta a livello generale e in modo rapido

Le prime due delle tre tappe delle misure di stabilizzazione congiunturale (novembre 2008 e febbraio 2009) hanno riguardato soprattutto uscite supplementari già pianificate e anticipate di circa 1,1 miliardi di franchi per l'anno di recessione 2009. Le prime due tappe sono state concepite rapidamente e attuate dalla Confederazione per il tramite dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e della SECO. Per evitare che la crisi delle esportazioni si estendesse all'intera economia nazionale, sono state esaurite le possibilità di effettuare investimenti anticipati nel rispetto del freno all'indebitamento. Le prime due tappe prevedevano misure con differenti obiettivi. Solo una piccola parte delle misure ha permesso di risolvere direttamente il problema sostanziale della crisi, ovvero il sensibile calo della domanda in numerosi settori dell'esportazione. La maggior parte delle misure mirava invece al sostegno del settore edile nazionale. Infine, gli obiettivi della terza tappa, portata avanti sotto l'egida della SECO in collaborazione con l'AFF e concernente il bilancio 2010, si prefiggevano di arginare in maniera mirata le decisioni procicliche, evitare l'aumento della disoccupazione e garantire la continuità della crescita in Svizzera.

L'attuazione delle misure di stabilizzazione presenta un bilancio contrastato: la realizzazione rapida e mirata delle misure è un fattore critico

La prima tappa è stata realizzata in maniera rapida, secondo calendario. Della seconda tappa, che comprendeva alcuni progetti edili importanti, solo circa il 57 per cento dei mezzi previsti è stato impiegato tempestivamente, ovvero nell'anno di recessione 2009. I ritardi sono dovuti tra l'altro a reclami e a lunghe procedure di sussidio e di ottenimento delle licenze di costruzione. Inoltre, a rendere più difficoltosi i progetti di costruzione ha contribuito il fatto che il settore edile svizzero non aveva mai conosciuto recessioni. Nella terza tappa, oltre alla redistribuzione della tassa sul CO₂,

sono state realizzate unicamente le misure nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e delle esportazioni nell'ottica della politica congiunturale. A seguito della rapida e inattesa ripresa economica verso la fine del 2009 nonché delle misure per il mercato del lavoro adottate dagli altri due livelli pubblici inferiori, le misure della terza tappa relative al mercato del lavoro si sono per contro rivelate successivamente inutili a causa della ripresa inaspettata-mente rapida della crescita economica fine del 2009 e delle misure esistenti ed efficaci intraprese dalle autorità locali per il mercato del lavoro. Perciò i mezzi assegnati non sono pressoché stati sollecitati. Se si considerano le tre tappe nel loro insieme non è quindi stato possibile utilizzare interamente e secondo calendario i mezzi federali stanziati per arginare la crisi. Numerose misure riguardavano diversi progetti già pianificati o anticipati che potevano quindi essere realizzati rapidamente. La realizzazione in tempo utile delle misure al momento della recessione si è rivelato un fattore critico per stimolare la congiuntura.

La crisi attuale ha dimostrato che il bilancio federale comprende ben poche possibilità d'investimento che, a seguito del loro effetto moltiplicatore, possano essere prese in considerazione come misure congiunturali. Soprattutto all'anticipazione di grandi progetti infrastrutturali erano posti notevoli limiti, in quanto presentano procedure molto complesse e scadenze spesso impossibili da fissare nuovamente. A ciò si aggiunge il fatto che diverse importanti misure di stabilizzazione, in particolare l'ultima liberazione delle riserve di crisi e la redistribuzione della tassa sul CO₂, rappresentano interventi unici, per cui anche in futuro bisognerà tenere presente che la Confederazione potrà praticare una politica congiunturale discrezionale attiva solo in misura limitata.

La decisione della Confederazione di procedere per tappe si è rivelata giusta

Per far fronte alla crisi il Consiglio federale ha deciso di procedere in maniera graduale, rispettando le direttive del freno all'indebitamento. Alla luce della grande incertezza sulle previsioni relative all'andamento della crisi, questo modo di procedere ha permesso di decidere se adottare eventuali misure congiunturali complementari sulla base delle informazioni più recenti. Il CDF considera questo comportamento una reazione adeguata alle grandi incertezze provocate dalla crisi finanziaria che si sono ripercosse ampiamente e in maniera inusuale sulle previsioni economiche. D'altra parte, con un modo di procedere graduale si corre sempre il rischio di sprecare tempo prezioso, che permetterebbe di stimolare rapidamente la congiuntura.

Il reporting sulle misure congiunturali può essere migliorato

Nella recente crisi tra il 2008 e il 2010 le misure congiunturali dei Cantoni e dei Comuni sono state quasi il doppio di quelle adottate dalla Confederazione. Tuttavia, queste misure congiunturali non sono state sufficientemente rese note nella loro totalità. Anche se le misure della Confederazione sono state ampiamente divulgate e i media regionali hanno riportato quelle dei singoli Cantoni, manca comunque una visione d'insieme aggiornata sulla totalità delle misure congiunturali adottate in Svizzera, che sarebbe invece stata psicologicamente utile all'inizio di un intervento. Anzi, l'attenzione si è concentrata prevalentemente sulle misure della Confederazione, nonostante il bilancio federale costituisca solamente il 40 per cento delle finanze pubbliche della Svizzera. Questa lacuna di percezione è un problema, dato che in questo modo si disperdono preziosi effetti di annuncio.

A seguito della grande incertezza riguardante gli effetti delle misure congiunturali, informazioni accurate e tempestive sullo stato di attuazione delle misure o su sviluppi distorti sono fondamentali. Il CDF ha consapevolmente rinunciato a formulare raccomandazioni, ma ritiene che un reporting adeguato per futuri interventi in caso di crisi debba essere promosso. L'AFF e la SECO hanno preso conoscenza del rapporto e non hanno ritenuto necessario prendere posizione.

Testo originale in tedesco