



Rapporto di sintesi sulla statistica finanziaria

Data: 05.03.2020

Evoluzione delle finanze pubbliche: primi risultati 2018 e proiezioni per il periodo 2019–2020

Indice

1. Chiusure dei conti consolidate delle amministrazioni pubbliche	2
2. Indicatori di statistica finanziaria secondo le direttive internazionali	4
3. Allegato	9
3.1. Indicazioni metodologiche	9
3.2. Glossario degli indicatori della statistica finanziaria	14

Il presente rapporto di sintesi presenta i risultati contabili consolidati del settore economico delle amministrazioni pubbliche (Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali pubbliche). Contiene i risultati provvisori della statistica finanziaria per la Confederazione, i Cantoni e le assicurazioni sociali pubbliche relativi all'esercizio 2018 nonché previsioni per i Comuni. Vengono inoltre riportate le previsioni concernenti tutti i settori parziali delle amministrazioni pubbliche per il periodo 2019–2020¹.

Sulla base dei risultati contabili consolidati, esposti secondo il modello di presentazione dei conti armonizzato per i Cantoni e i Comuni (MPCA2), l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) determina anche gli indicatori di statistica finanziaria conformemente alle direttive del Fondo monetario internazionale (FMI) formulate nel manuale di riferimento «Government Finance Statistics 2014» (GFSM 14).

Di seguito vengono illustrati i risultati più recenti della statistica finanziaria. Le indicazioni concernenti la metodologia si trovano in allegato. Su Internet sono disponibili note tecniche riguardanti novità e modifiche, serie temporali estese e dati dettagliati sui vari settori parziali delle amministrazioni pubbliche.²

¹ Vengono pubblicate anche le previsioni per il piano finanziario di legislatura 2021–2023, ma tale periodo non è oggetto del presente rapporto.

² <https://www.efv.admin.ch/efv/it/home/themen/finanzstatistik/uebersicht-staatsfinanzen.html>

1. Chiusure dei conti consolidate delle amministrazioni pubbliche

Per la statistica finanziaria considerata in un'ottica nazionale, le chiusure contabili delle amministrazioni pubbliche hanno una struttura uniforme, basata sul MPCA2. Questa presentazione permette di comparare le amministrazioni pubbliche in Svizzera. La tabella 1 mostra i risultati del conto di finanziamento degli anni 2014–2020. Il *risultato ordinario dei finanziamenti* corrisponde al saldo tra entrate e uscite ordinarie; il *risultato dei finanziamenti* considera anche le transazioni straordinarie e corrisponde pertanto al risultato totale del conto di finanziamento. Di conseguenza è preferibile descrivere gli aspetti congiunturali sulla base del risultato ordinario dei finanziamenti. La ripartizione tra effetti ordinari e straordinari è essenzialmente la stessa di quella effettuata nei conti di Confederazione, Cantoni e Comuni conformemente alle rispettive basi giuridiche. Fanno eccezione i contributi destinati al rifinanziamento delle casse pensioni, che per motivi di comparabilità, in particolare delle uscite per il personale, sono imputati alle voci straordinarie.

Tabella 1: Chiusure dei conti 2014–2020 (in mio. fr)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amministrazioni pubbliche	Entrate	206 524	214 493	215 636	221 820	227 297	231 767	237 253
	Uscite	207 428	213 045	212 894	216 175	218 720	223 671	228 783
	Risultato dei finanziamenti	-904	1 448	2 742	5 644	8 577	8 097	8 470
	Risultato ordinario dei finanziamenti	696	4 321	2 950	5 425	8 652	7 619	8 586
Confederazione ¹	Entrate	64 944	69 251	69 367	72 777	74 452	75 440	76 139
	Uscite	64 749	66 545	67 495	68 878	69 591	71 460	74 990
	Risultato dei finanziamenti	194	2 706	1 872	3 899	4 861	3 980	1 149
	Risultato ordinario dei finanziamenti	-18	2 212	1 394	3 721	4 771	3 440	1 149
Cantoni	Entrate	82 782	86 045	87 274	89 335	91 854	94 016	97 972
	Uscite	85 157	88 534	86 736	88 154	89 495	91 429	94 447
	Risultato dei finanziamenti	-2 375	-2 489	539	1 182	2 359	2 587	3 526
	Risultato ordinario dei finanziamenti	-651	766	1 119	1 169	2 535	2 651	3 641
Comuni	Entrate	45 444	46 809	47 358	48 426	49 685	50 665	51 631
	Uscite	46 324	47 254	47 736	48 750	49 097	49 970	50 966
	Risultato dei finanziamenti	-880	-445	-378	-324	587	695	665
	Risultato ordinario dei finanziamenti	-791	-332	-273	-354	577	695	665
Assicurazioni sociali	Entrate	61 958	62 281	62 670	63 495	63 569	64 769	67 701
	Uscite	59 802	60 605	61 960	62 607	62 800	63 935	64 570
	Risultato dei finanziamenti	2 156	1 676	710	888	769	834	3 131
	Risultato ordinario dei finanziamenti	2 156	1 676	710	888	769	834	3 131

¹ Compresi i conti speciali e le unità amministrative decentralizzate

Sfondo grigio: estrapolazioni e proiezioni

L'andamento positivo degli ultimi anni è proseguito anche nel 2018 e il **risultato ordinario dei finanziamenti** delle amministrazioni pubbliche ammonta a 8,7 miliardi. Contribuisce a questo buon risultato soprattutto l'elevata eccedenza della Confederazione (4,8 mia., compresi i conti speciali e le unità decentralizzate) e dei Cantoni (2,5 mia.). Da un lato, la Confederazione ha incassato maggiori entrate dalle imposte dirette delle persone fisiche e giuridiche³, dall'altro, grazie al buon risultato della Banca nazionale svizzera (BNS) nel 2017, la Confederazione e i Cantoni beneficiano di una distribuzione aggiuntiva di 1 miliardo (anno precedente 0,7 mia.). L'importo distribuito della BNS, pari complessivamente a 2 miliardi, è versato in ragione di un terzo alla Confederazione e di due terzi ai Cantoni. Rispetto all'anno precedente le uscite ordinarie della Confederazione sono aumentate dell'1 per cento. Mentre le uscite operative

³ Amministrazione federale delle finanze, Consuntivo 2018: ancora un'eccedenza importante, comunicato stampa del 13.2.2019, Berna.

(personale, beni e servizi, settore dei trasferimenti) e finanziarie diminuiscono, le uscite per investimenti sono in forte progressione. In questo contesto, l'aumento più marcato riguarda i contributi agli investimenti riconducibili al Fondo per il supplemento rete, al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria e al Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato.

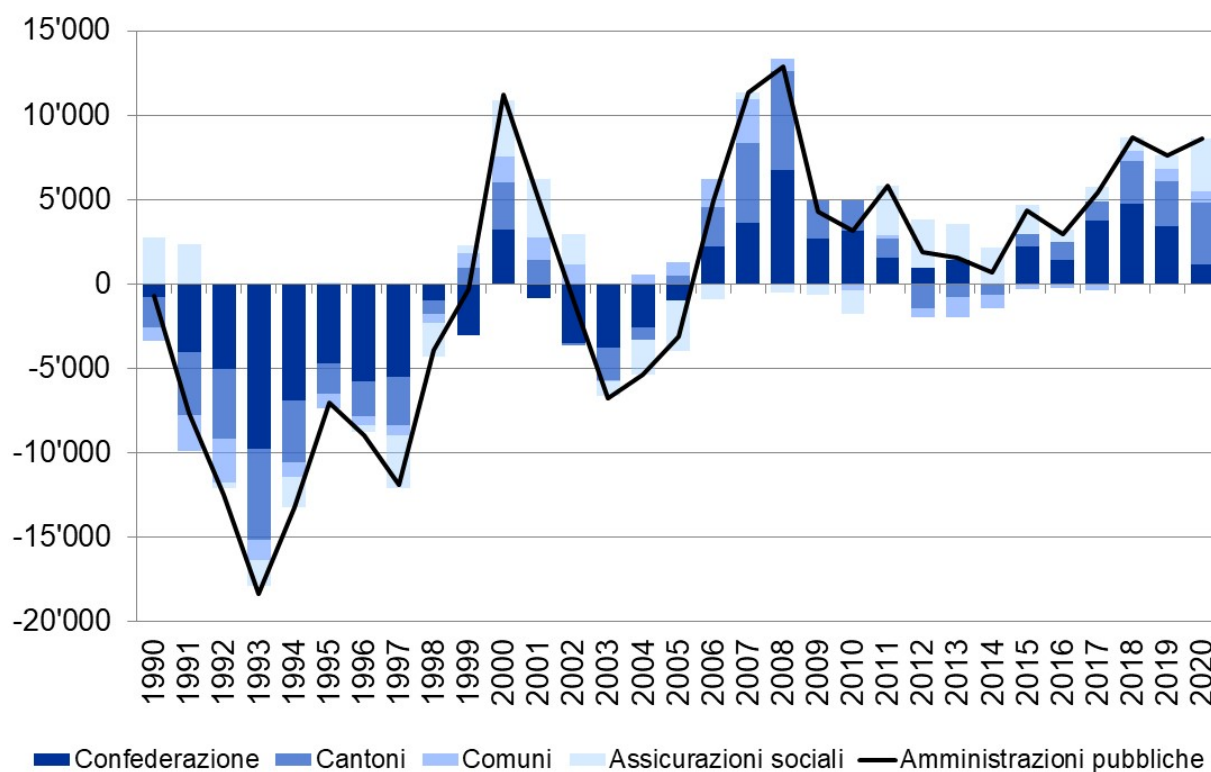
A livello di Cantoni, l'aumento del risultato ordinario di 1,4 miliardi rispetto all'anno precedente è dovuto a una significativa crescita delle entrate (+2,8 %) rispetto alle uscite (+1,3 %). In questo modo, oltre all'aumento della distribuzione dell'utile della BNS, i Cantoni beneficiano di maggiori entrate fiscali e da entrate della Confederazione più elevate dall'imposta federale diretta.

Stando alle cifre a disposizione per il 2018, dopo vari anni di conti deficitari, anche il settore parziale dei Comuni dovrebbe presentare un risultato dei finanziamenti positivo (0,6 mia.). Per le assicurazioni sociali pubbliche si registra un'eccedenza per l'ottavo anno consecutivo nel bilancio ordinario. Grazie al basso tasso di disoccupazione, i versamenti effettuati dalle casse di disoccupazione nel 2018 sono diminuiti, ciò che si ripercuote positivamente sul risultato ordinario dei finanziamenti dell'AD (1,2 mia.) e sul settore parziale delle assicurazioni sociali (0,8 mia.).

Le previsioni attuali indicano risultati ordinari dei finanziamenti delle amministrazioni pubbliche elevati per il 2019 e il 2020 (rispettivamente 7,6 mia. e 8,6 mia.). L'eccedenza ordinaria del 2019 risulta soprattutto a livello di Confederazione e di Cantoni, mentre nel 2020 riguarda principalmente i Cantoni e le assicurazioni sociali. L'eccedenza di circa 3,4 miliardi nel bilancio ordinario della Confederazione per il 2019 è da ricondurre anzitutto alle maggiori entrate dall'imposta federale diretta e dall'imposta preventiva. L'anno seguente il risultato dei finanziamenti nel bilancio ordinario dovrebbe subire un netto peggioramento in seguito alla crescita delle uscite di riversamento legata alla riforma fiscale e al finanziamento dell'AVS (RFFA), pur restando positivo (c. 1,1 mia.).

Anche il risultato ordinario dei finanziamenti dei Cantoni dovrebbe essere molto positivo nel biennio 2019–2020 (rispettivamente 2,7 mia. e 3,6 mia.). Nel 2019 i Cantoni hanno beneficiato di un aumento significativo del gettito fiscale. Nel 2020 dovrebbero farsi sentire i primi effetti negativi delle riforme fiscali cantonali, ma saranno presumibilmente più che compensati dall'aumento della quota dei Cantoni all'imposta federale diretta e della distribuzione dell'utile della BNS. I Comuni conseguiranno probabilmente un'eccedenza ordinaria pari a 0,7 miliardi sia per il 2019 che per il 2020. L'eccedenza ordinaria di 3,1 miliardi delle assicurazioni sociali nel 2020 va ricondotta principalmente alle maggiori entrate in seguito alla RFFA.

Figura 1: Risultato ordinario dei finanziamenti 1990–2020 (in mio. fr.)



Per il 2018 le amministrazioni pubbliche dovrebbero nuovamente presentare un **risultato dei finanziamenti** molto positivo (8,6 mia.). Le entrate straordinarie (222 mio.) di Confederazione, Cantoni e Comuni consistono essenzialmente dei rimborsi (inclusi gli interessi) da parte di AutoPostale SA dei sussidi incassati indebitamente (c. 160 mio.). A queste entrate si contrappongono uscite straordinarie pari a 260 milioni nei Cantoni dovute perlopiù al rifinanziamento delle casse pensioni pubbliche, soprattutto nei Cantoni San Gallo e Vallese.

Per il 2019 è attesa un'eccedenza di finanziamento per il settore delle amministrazioni pubbliche pari a 8,1 miliardi. Per il settore parziale Confederazione sono previste entrate straordinarie di 541 milioni, provenienti essenzialmente dall'asta per l'attribuzione delle frequenze di radiocomunicazione⁴ (376 mio.) e da multe comminate a diverse banche dalla Commissione della concorrenza (139 mio.). Non vi sono state uscite straordinarie, pertanto nel settore parziale Confederazione dovrebbe risultare nuovamente un'eccedenza di circa 4 miliardi. Per le assicurazioni sociali e i Comuni non si prospettano né entrate né uscite straordinarie. In base alle informazioni attuali, per i Cantoni sono previsti circa 63 milioni di uscite straordinarie per il risanamento delle casse pensioni pubbliche (soprattutto VS).

Per il 2020 è attesa un'eccedenza consistente anche nel conto di finanziamento delle amministrazioni pubbliche. Il risultato di 8,5 miliardi è attenuato solo dalle transazioni straordinarie nel settore parziale Cantoni (risanamento delle casse pensioni: c. 115 mio., principalmente nel Cantone GE).

2. Indicatori di statistica finanziaria secondo le direttive internazionali

Al fine di permettere una comparabilità a livello internazionale, le finanze delle amministrazioni pubbliche vengono pubblicate anche conformemente alle direttive del FMI. I dati e gli indicatori

⁴ Commissione federale delle comunicazioni, Attribuite le frequenze di telefonia mobile per il 5G in Svizzera, comunicato stampa dell'8.2.2019, Berna.

contenuti nel presente rapporto si basano sul manuale di riferimento «Government Finance Statistics 2014» (GFSM 14) del FMI.

Gli indicatori delle amministrazioni pubbliche utilizzati nella statistica finanziaria sono composti da cinque gruppi, che sono espressi in rapporto al PIL nominale (tab. 2). Nel 2018 e nel 2019 quest'ultimo segna una crescita rispettivamente del 3,0 e dell'1,3 per cento che deve essere presa in considerazione per interpretare l'evoluzione degli indicatori di statistica finanziaria. L'evoluzione del PIL nel 2020 si basa sulle previsioni congiunturali del gruppo di esperti della Confederazione del 12 dicembre 2019⁵.

Tabella 2: Indicatori 2014–2020 (in % del PIL)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Quota del deficit / dell'eccedenza	Amministrazioni pubbliche	-0,2	0,6	0,3	1,2	1,4	1,5	1,3
	Confederazione	0,0	0,4	0,1	0,8	0,8	0,8	0,2
	Cantoni	-0,3	0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,6
	Comuni	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
	Assicurazioni sociali	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
Aliquota fiscale	Amministrazioni pubbliche	26,9	27,6	27,7	28,5	28,1	28,6	28,3
	Confederazione	9,4	9,9	9,7	10,4	10,1	10,3	10,0
	Cantoni	6,7	6,8	6,9	7,0	7,0	7,1	7,1
	Comuni	4,1	4,2	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4
	Assicurazioni sociali	6,6	6,7	6,7	6,7	6,6	6,7	6,8
Quota d'incidenza della spesa pubblica	Amministrazioni pubbliche	32,7	32,8	32,9	32,9	32,4	32,7	32,9
	Confederazione	10,4	10,6	10,7	10,7	10,4	10,5	10,9
	Cantoni	13,5	13,6	13,5	13,5	13,4	13,6	13,8
	Comuni	7,2	7,1	7,1	7,2	7,1	7,1	7,1
	Assicurazioni sociali	9,1	9,2	9,3	9,3	9,1	9,1	9,0
Tasso d'indebitamento (secondo i criteri di Maastricht)	Amministrazioni pubbliche	30,6	30,0	28,9	29,3	27,5	26,9	26,0
	Confederazione	15,8	15,0	14,0	14,5	13,2	12,7	12,4
	Cantoni	8,3	8,4	8,4	8,2	7,9	7,7	7,4
	Comuni	6,7	6,8	6,7	6,8	6,6	6,6	6,4
	Assicurazioni sociali	0,6	0,4	0,4	0,3	0,2	0,0	0,0
Quota di capitale di terzi	Amministrazioni pubbliche	43,0	43,0	41,8	42,7	41,0	41,0	39,7
	Confederazione	21,0	20,9	19,8	20,8	19,3	19,6	19,1
	Cantoni	12,1	12,2	12,5	12,3	12,3	12,0	11,4
	Comuni	9,9	10,0	9,7	9,8	9,5	9,5	9,3
	Assicurazioni sociali	0,7	0,5	0,5	0,4	0,2	0,1	0,1

¹ Compresi i conti speciali e le unità amministrative decentralizzate

Sfondo grigio: estrapolazioni e proiezioni

I dati nel modello GFS sono determinati secondo criteri che differiscono da quelli impiegati per calcolare il risultato dei finanziamenti esposto nella prima parte del presente rapporto. In questo modo si garantisce che gli indicatori (allegato, n. 3.2) siano comparabili a livello internazionale. Come per i dati illustrati in precedenza, gli indicatori si basano sui risultati consolidati di Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali.

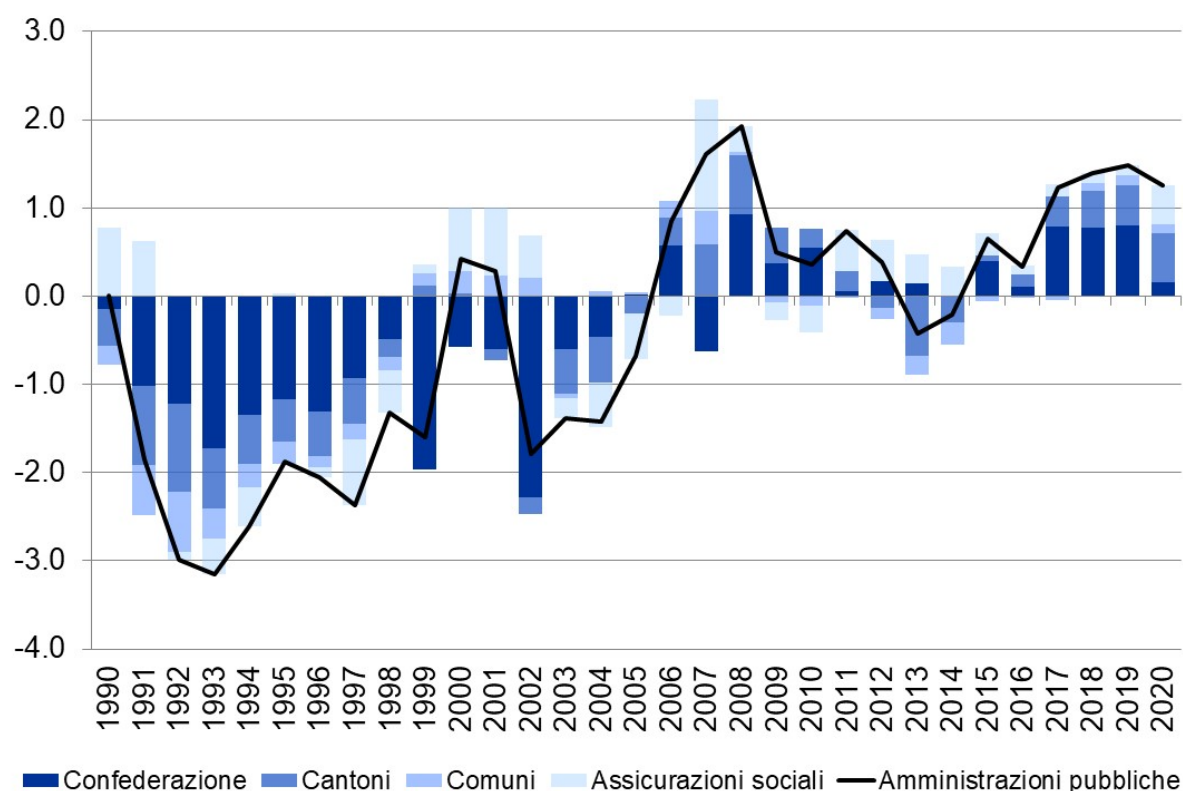
Per il settore delle amministrazioni pubbliche nel 2018 si registra un'eccedenza pari all'1,4 per cento del PIL nominale, con un aumento di 0,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Si tratta del miglior risultato dal 2008 (fig. 2). Mentre la quota dell'eccedenza per la Confederazione e le assicurazioni sociali rimane costante rispetto all'anno precedente, quella dei Cantoni e dei Comuni registra un aumento di 0,1 punti percentuali. Grazie al buon andamento della congiuntura, nel 2018 Confederazione e Cantoni hanno beneficiato di un gettito fiscale elevato e realizzato importanti eccedenze. La quota dell'eccedenza della Confederazione corrisponde allo 0,8 per cento del PIL, quella dei Cantoni allo 0,4 per cento. Occorre inoltre sottolineare che i Comuni tornano nelle cifre nere dopo nove anni di deficit.

⁵ Segreteria di Stato dell'economia, Miglioramento della congiuntura atteso solo per il 2021, comunicato stampa del 12.12.2019, Berna.

L'eccedenza delle amministrazioni pubbliche del 2019 dovrebbe rimanere elevata (1,5 %). Grazie alle entrate costantemente alte dell'imposta preventiva e dell'imposta federale diretta, la Confederazione raggiunge con lo 0,8 per cento un risultato analogo a quello dell'anno precedente. In base alle prime stime, anche i Cantoni registreranno un aumento significativo del gettito fiscale e anche la loro eccedenza potrebbe essere elevata (0,5 %). Anche i Comuni e le assicurazioni sociali chiuderanno verosimilmente con un risultato positivo dello 0,1 per cento.

Per il 2020 sono previste eccedenze anche per tutti i settori parziali. Mentre il saldo della Confederazione peggiora sensibilmente a seguito dell'aumento delle uscite di riversamento in relazione alla RFFA, i Cantoni e le assicurazioni sociali dovrebbero conseguire risultati migliori rispetto all'anno precedente. Le assicurazioni sociali beneficeranno di entrate più elevate provenienti da contributi salariali e trasferimenti nel quadro della RFFA. I Cantoni dovrebbero subire i primi effetti negativi delle riforme fiscali cantonali, che però dovrebbero essere più che compensati dall'aumento della quota all'imposta federale diretta e della moltiplicazione della distribuzione dell'utile della BNS. Anche a livello di Comuni è previsto un saldo dei finanziamenti positivo. A breve termine, il rischio maggiore per le finanze pubbliche è rappresentato dal possibile peggioramento dell'andamento congiunturale, dovuto principalmente agli sviluppi internazionali (ad es. controversie commerciali, pandemia) e all'apprezzamento del franco. Inoltre, gli effetti delle riforme fiscali cantonali sono incerti. Questo fattore di rischio potrebbe però avere conseguenze positive o negative sulle finanze delle amministrazioni pubbliche.

Figura 2: Quota del deficit / dell'eccedenza 1990–2020 (in % del PIL)

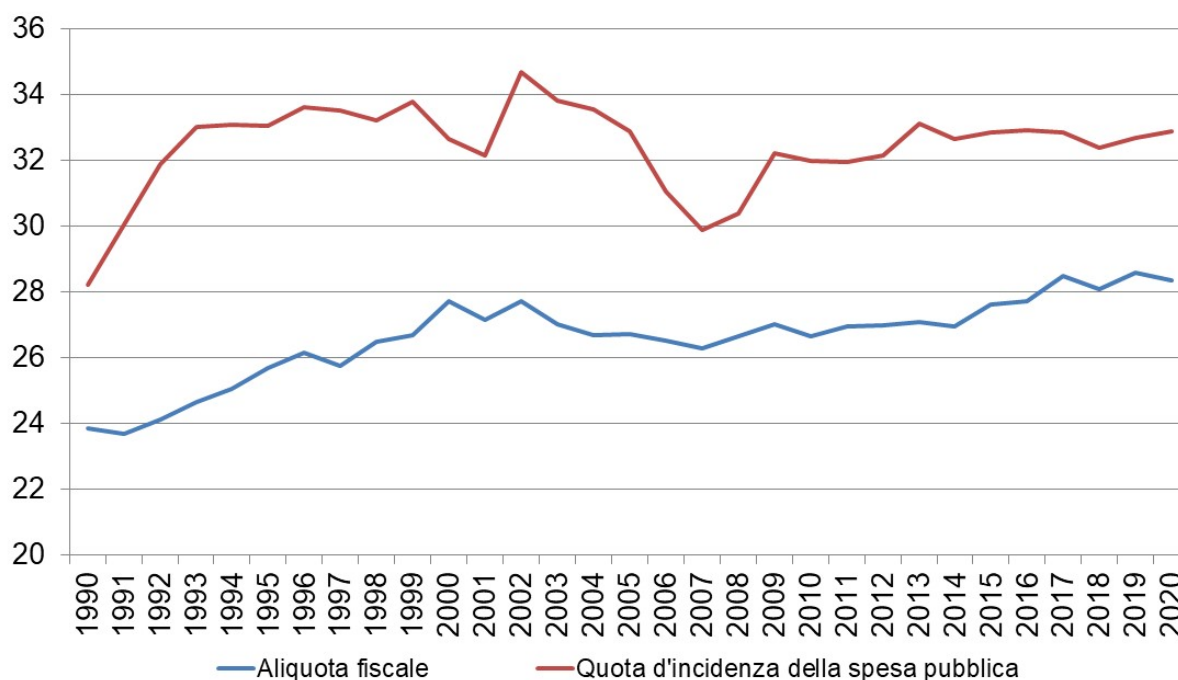


L'**aliquota fiscale**, che indica le entrate fiscali complessive delle amministrazioni pubbliche (imposte e tributi alle assicurazioni sociali) in rapporto al PIL, nel 2018 è diminuita di 0,4 punti percentuali rispetto al livello record del 2017 (28,5 %). Soltanto il gettito fiscale dei Cantoni e dei Comuni tiene il passo con la crescita relativamente forte del PIL (+3,0 %). In confronto, il gettito fiscale delle assicurazioni sociali (+1,9 %) e della Confederazione registra un aumento meno marcato. Di conseguenza, l'aliquota d'imposizione della Confederazione diminuisce di 0,3 punti percentuali rispetto al suo livello record del 2017 (10,4 %). La quota delle assicurazioni sociali segna un calo di 0,1 punti percentuali attestandosi al 6,6 per cento.

Il gettito fiscale della Confederazione e anche dell'insieme delle amministrazioni pubbliche del 2019 dovrebbe aumentare prevalentemente in seguito a maggiori entrate dell'imposta preventiva (soprattutto ricavi da dividendi) e comportare una maggiore aliquota fiscale con una crescita del PIL pari all'1,3 per cento. Rispetto al 2017 le aliquote fiscali 2019 dei settori parziali e delle amministrazioni pubbliche hanno subito soltanto variazioni marginali.

Nel 2020 in particolare la quota dei tributi delle assicurazioni sociali dovrebbe aumentare di 0,1 punti percentuali attestandosi al 6,8 per cento grazie alle maggiori entrate dai contributi salariali in relazione alla RFFA. L'aliquota d'imposizione dei Cantoni (7,1 %) e dei Comuni (4,4 %) dovrebbe rimanere praticamente invariata rispetto all'anno precedente. L'aliquota fiscale dell'insieme delle amministrazioni pubbliche dovrebbe diminuire al 28,3 per cento a causa della riduzione del gettito fiscale delle amministrazioni pubbliche.

Figura 3: Aliquota fiscale e quota d'incidenza della spesa delle amministrazioni pubbliche 1990–2020 (in % del PIL)



Dopo un sensibile aumento nella prima metà degli anni Novanta fino al livello record del 34,7 per cento nel 2002, la **quota d'incidenza della spesa pubblica** (fig. 3) ha potuto essere ridotta notevolmente al 29,9 per cento grazie all'ottima congiuntura durata fino al 2007 e all'adozione di diverse misure di sgravio. Il repentino aumento del 2009 è legato soprattutto al peggiorare della situazione economica e al crollo del PIL a seguito della crisi finanziaria scoppiata nell'autunno del 2008. Nel periodo 2010–2016 le uscite delle amministrazioni pubbliche sono invece cresciute solo in maniera leggermente più pronunciata rispetto al PIL e la quota d'incidenza della spesa pubblica è aumentata solo leggermente. Questo incremento è dovuto a una debole crescita del PIL nominale e alle elevate uscite straordinarie dei Cantoni per la ricapitalizzazione delle loro casse pensioni negli anni 2013–2016.

La quota d'incidenza della spesa pubblica del 2018 per l'insieme delle amministrazioni pubbliche ammonta al 32,4 per cento e rispetto all'anno precedente è diminuita di 0,5 punti percentuali, poiché le uscite (+1,5 %) crescono in misura nettamente inferiore rispetto al PIL (+3,0 %). Negli anni 2019 e 2020 le uscite dei Comuni e delle assicurazioni sociali rimarranno stabili, mentre quelle della Confederazione e dei Cantoni dovrebbero aumentare. La quota d'incidenza della spesa pubblica delle amministrazioni pubbliche dovrebbe quindi aumentare di nuovo nel 2020 e attestarsi al 32,9 per cento del PIL.

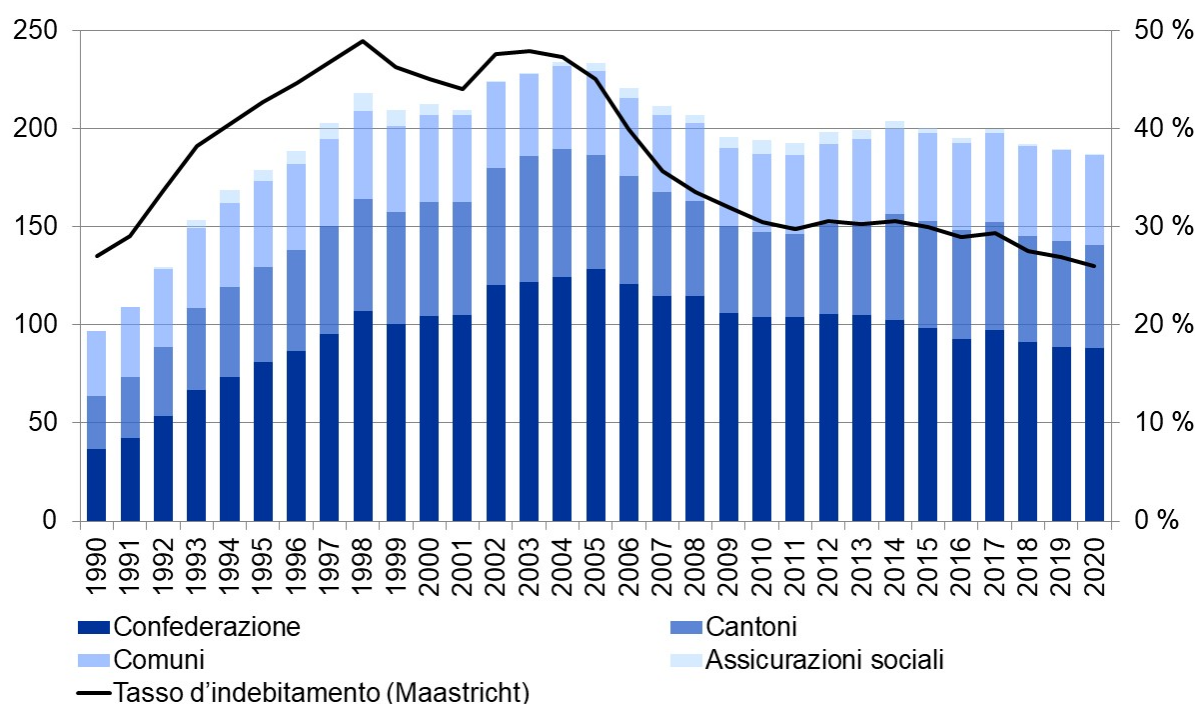
Nella statistica finanziaria il livello del debito delle amministrazioni pubbliche, ovvero delle amministrazioni pubbliche consolidate, e quindi anche il **tasso d'indebitamento**, sono calcolati secondo i criteri di Maastricht applicati nei Paesi membri dell'UE (fig. 4). Negli anni

Novanta il tasso d'indebitamento salì rapidamente toccando il valore record del 48,9 per cento nel 1998. Questo aumento era da attribuire soprattutto all'indebitamento della Confederazione. Il tasso d'indebitamento è in calo dal 2003 grazie alla ripresa congiunturale globale tra il 2003 e la metà del 2008 e all'introduzione del freno all'indebitamento nella Confederazione.

Grazie al buon risultato dei conti e all'elevato volume di liquidità, nel 2018 la Confederazione ha ridotto il debito lordo di circa 6 miliardi a 91 miliardi, riducendo il tasso d'indebitamento secondo i criteri di Maastricht di 1,3 punti percentuali. Anche gli altri settori parziali presentano un tasso d'indebitamento secondo i criteri di Maastricht inferiore in rapporto al PIL. Il tasso d'indebitamento delle amministrazioni pubbliche per fine 2018 ammonta al 27,5 per cento del PIL nominale, con una diminuzione complessiva di 1,8 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

In considerazione delle eccedenze attese, per il 2019 si può prevedere in tutti i settori parziali un ulteriore calo del tasso d'indebitamento secondo i criteri di Maastricht. Mentre l'onere del debito dei Comuni aumenta leggermente, la Confederazione, i Cantoni e le assicurazioni sociali possono abbassare il loro debito in termini nominali. La riduzione del debito è resa possibile dai risultati positivi dei finanziamenti. Il debito delle assicurazioni sociali può essere ridotto soprattutto grazie all'estinzione del mutuo federale da parte dell'AD. Alla fine del 2020 il tasso d'indebitamento secondo i criteri di Maastricht dovrebbe attestarsi al 26 per cento circa del PIL, con una diminuzione di 0,9 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

Figura 4: Debito secondo i criteri di Maastricht 1990–2020, in miliardi di franchi per tutti i settori parziali (scala di sinistra) e in percento del PIL per l'insieme delle amministrazioni pubbliche (scala di destra)



La **quota di capitale di terzi** secondo la definizione del FMI indica il debito pubblico in percento del PIL (tab. 2). Il livello della quota di capitale di terzi è in media di 10 punti percentuali più elevato di quello del tasso d'indebitamento secondo i criteri di Maastricht. Nonostante le differenze metodologiche, l'andamento dei due tassi è simile.⁶

Secondo i dati a disposizione, alla fine del 2018 la quota di capitale di terzi ammontava al 41,0 per cento del PIL. Dopo aver raggiunto il suo livello record nel 2002 (59,1 %), la quota di capitale è calata costantemente e alla fine del 2020 dovrebbe scendere sotto la soglia del 40 per cento (presumibilmente al 39,7 %).

⁶ La quota di capitale di terzi e il tasso d'indebitamento secondo i criteri di Maastricht sono definiti nell'allegato al n. 3.2.

3. Allegato

3.1. Indicazioni metodologiche

La comparabilità a livello nazionale dei dati contabili delle amministrazioni pubbliche in Svizzera è garantita dal cosiddetto modello SF della statistica finanziaria. Questo si basa sul modello di presentazione dei conti armonizzato per i Cantoni e i Comuni (MPCA2).⁷ Il modello SF serve anche da base per consentire la comparabilità a livello internazionale, che è realizzata dal cosiddetto «modello GFS» secondo le direttive del FMI. Questo modello fa capo a sua volta al manuale GFSM 2014 del FMI, orientato in particolare ai requisiti per l'analisi della situazione inerente ai ricavi, alle finanze e al patrimonio delle amministrazioni pubbliche in un territorio economico (Paese).

Con la pubblicazione del 7 settembre 2017 si è conclusa l'armonizzazione metodologica con il sistema dei conti economici nazionali elaborato dall'Ufficio federale di statistica (UST).⁸ Da allora i dati dei conti economici nazionali per il settore amministrazioni pubbliche sono allineati con quelli del modello GFS. Le revisioni necessarie a seguito di tale armonizzazione sono descritte in modo dettagliato in una nota tecnica.⁹

Le differenze tra il modello GFS della statistica finanziaria e il sistema dei conti economici nazionali della Svizzera per il settore delle amministrazioni pubbliche consistono esclusivamente nell'esposizione dei risultati basata su punti di vista diversi e nell'estensione del consolidamento. In altre parole, il modello GFS presenta le finanze pubbliche sotto il profilo dell'analisi e della politica fiscali, mentre nei conti economici nazionali ci si concentra piuttosto sulla produzione (creazione di valore).

- **Consolidamento:** nel modello GFS si effettua un consolidamento integrale di tutte le transazioni tra le amministrazioni pubbliche, mentre nel sistema dei conti economici nazionali si procede soltanto a un consolidamento parziale. In questi ultimi le prestazioni anticipate ricevute e fornite tra le amministrazioni pubbliche, rilevanti per la produzione, non sono consolidate. In Svizzera si tratta principalmente delle indennità esposte nel modello SF;
- il consolidamento parziale nel sistema dei conti economici nazionali fa sì che rispetto al modello GFS le uscite e le entrate delle amministrazioni pubbliche aumentino dello stesso importo. Ciò non influisce sulla quota del deficit o dell'eccedenza ma determina un aumento eccessivo della quota d'incidenza della spesa pubblica. L'aliquota fiscale non ne è interessata, poiché le imposte e i contributi alle assicurazioni sociali pubbliche non sono oggetto di consolidamento.

3.1.1. Panoramica dei modelli della statistica finanziaria

La statistica delle finanze pubbliche della Svizzera, in breve statistica finanziaria, fornisce una panoramica della situazione inerente ai ricavi, alle finanze e al patrimonio delle amministrazioni pubbliche della Svizzera. Il rilevamento, l'elaborazione e la valutazione dei dati della statistica finanziaria avviene secondo il cosiddetto modello SF, che si basa principalmente sul MPCA2. Informazioni sullo stato attuale del MPCA2 come anche considerazioni concernenti singole

⁷ V. manuale, *Modello di presentazione dei conti armonizzato per i Cantoni e i Comuni (MPCA2)*, <http://www.srs-cspp.ch/it>

⁸ I conti nazionali della Svizzera si basano sul sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 2010) (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/esa-2010/overview>). Sia il SEC 2010 che il GFSM 2014 si fondano sul conto economico nazionale, vale a dire il «System of National Accounts» (SNA 2008) delle organizzazioni internazionali (ONU, OCSE, FMI, Banca mondiale, Commissione europea).

⁹ V. *Note tecniche* all'indirizzo <https://www.efv.admin.ch/efv/it/home/themen/finanzstatistik/methoden.html> (Adeguatezze del modello GFS della statistica finanziaria del 7.9.2017).

raccomandazioni e domande frequenti sono pubblicate sul sito Internet della Commissione svizzera per la presentazione della contabilità pubblica (SRS).¹⁰

Il modello SF è un modello di statistica finanziaria e permette la standardizzazione e la comparabilità dei risultati dei conti di Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali pubbliche. Nel contempo esso costituisce la statistica di base per le conversioni, le elaborazioni statistiche e le valutazioni secondo il modello internazionale GFS («Government Finance Statistics») della statistica finanziaria, in cui vengono applicati gli standard internazionali di politica finanziaria del FMI.

Il piano contabile del MPCA2 funge da base per l'articolazione per tipi impiegata nel modello SF. Da un lato, esso viene snellito per essere semplificato e, dall'altro, viene integrato con le voci «non esposte altrove», poiché i Cantoni e i Comuni allestiscono i loro conti in parte ancora secondo il vecchio MPCA1. L'integrazione delle suddette voci è necessaria poiché il MPCA1 è in parte meno dettagliato del suo successore. Per questa ragione tali voci non possono essere direttamente convertite in voci del MPCA2. Salvo rare eccezioni, l'articolazione funzionale del MPCA1 corrisponde a quella del MPCA2. Anche i dati dei consuntivi e dei conti speciali della Confederazione nonché delle assicurazioni sociali pubbliche vengono integrati in questo modello e recepiti direttamente nel modello GFS.

Ai fini della determinazione della cerchia di consolidamento, in entrambi i modelli si utilizzano per il settore economico delle amministrazioni pubbliche i medesimi criteri applicati nei conti economici nazionali. Quest'ultimo è suddiviso in settori parziali, ovvero Confederazione (compresi i conti speciali e le unità amministrative decentralizzate), Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali pubbliche. Il settore economico consolidato delle amministrazioni pubbliche comprende dunque tutte le amministrazioni pubbliche. Non ne fanno parte le imprese pubbliche.

Entrambi i modelli hanno però scopi diversi (tabella 3). Occorre tenere presente che l'integrazione dei conti speciali e delle unità amministrative decentralizzate, in particolare nei settori parziali della Confederazione, genera indicatori che non permettono di fare un paragone diretto con quelli del rendiconto finanziario della Confederazione.

¹⁰ Vedi <http://www.srs-csppc.ch/it>

Tabella 3: Panoramica dei modelli di statistica finanziaria

	Modello SF	Modello GFS
Base	Nuovo modello contabile della Confederazione (NMC) e Nuovo modello di presentazione dei conti armonizzato per i Cantoni e i Comuni (MPCA2)	Direttive internazionali di statistica finanziaria del FMI (GFSM 2014)
Obiettivo	Comparabilità a livello nazionale delle amministrazioni pubbliche	Comparabilità a livello internazionale del settore economico delle amministrazioni pubbliche e dei suoi settori parziali
Risultati	Conto economico, conto degli investimenti, conto di finanziamento e bilancio	Conto economico, conto immobilizzazioni e conto patrimoniale
Estensione del rilevamento	A livello di settore parziale economico (Confederazione, Cantoni, Comuni, assicurazioni sociali pubbliche) e dell'insieme del settore delle amministrazioni pubbliche fino a singole amministrazioni (Città, capoluoghi cantonali, assicurazioni sociali)	Solo a livello di settore parziale economico (Confederazione, Cantoni, Comuni, assicurazioni sociali pubbliche) e del settore delle amministrazioni pubbliche

3.1.2. Modello di statistica delle finanze pubbliche (GFS)

Come nel modello SF, anche nel modello GFS vale il principio di competenza («accrual»), la cui finalità è in particolare l'attribuzione delle operazioni al periodo contabile corretto. Il modello GFS non conosce la suddivisione tra risultati ordinari e risultati straordinari, ma distingue le transazioni dagli altri flussi economici. Mentre il risultato¹¹ e il saldo di finanziamento¹² sono desunti dalle transazioni e sono influenzabili a livello di politica finanziaria, gli eventi imprevedibili¹³ quali le variazioni di valore sono considerati come altri flussi economici che sfuggono al controllo politico. Gli attivi e i passivi sono valutati secondo il principio del quadro fedele e corretto («true and fair view»); in particolare gli attivi negoziabili e gli impegni figurano nel conto patrimoniale¹⁴ al prezzo di mercato.

Nel modello GFS anche gli investimenti sono indicati in maniera diversa rispetto al modello SF. Nel modello GFS il parametro essenziale del conto immobilizzazioni sono le cosiddette acquisizioni nette di beni patrimoniali. Esse corrispondono all'acquisizione di beni patrimoniali, dopo deduzione delle relative cessioni e dell'ammortamento della sostanza fissa. Diversamente dal modello SF, i prestiti per gli investimenti concessi ad altre amministrazioni pubbliche e i relativi aumenti di partecipazione non sono invece contabilizzati come investimenti e non fanno pertanto parte del conto immobilizzazioni. Essi sono considerati come trasferimenti pubblici ad altri livelli istituzionali e dunque contabilizzati nel conto economico.

¹¹ Risultato = ricavi – spese

¹² Saldo di finanziamento = risultato – acquisizioni nette di beni patrimoniali
= entrate – uscite delle amministrazioni pubbliche

¹³ Gli eventi imprevedibili del modello GFS non devono essere confusi con le transazioni straordinarie del modello SF. Nel modello GFS la ricapitalizzazione delle casse pensioni non è ad esempio considerata un evento imprevedibile. Le ripercussioni di una catastrofe naturale sono per contro considerati eventi imprevedibili che sfuggono al controllo della politica finanziaria.

¹⁴ Nel modello GFS anziché il termine «bilancio» viene utilizzata l'espressione «conto patrimoniale».

3.1.3. Fonti dei dati

La statistica finanziaria si basa sui dati dei consuntivi della Confederazione, di tutti i Cantoni e dei conti annuali di circa 1740 Comuni. Sono presi in considerazione tutte le città e i capoluoghi cantonali, nonché un campione di Comuni scelto in modo aleatorio in ciascun Cantone. Per i restanti Comuni si effettuano estrapolazioni e proiezioni sulla base dei risultati disponibili dei conti dei Comuni. Sono parimenti prese in considerazione le assicurazioni sociali pubbliche (AVS, AI, IPG, AD, assegni familiari nell'agricoltura, assicurazione maternità Ginevra). Le istituzioni che vanno annoverate nelle amministrazioni pubbliche, ma che non sono comprese nei consuntivi e nemmeno nei conti dei Comuni, sono integrate nella statistica per motivi di comparabilità e di completezza. Per contro, sono escluse le imprese pubbliche prese in considerazione nei consuntivi e nei conti comunali (cfr. n. 3.1.4). Per questi motivi le valutazioni della statistica finanziaria non coincidono necessariamente con i conti pubblicati da Confederazione, Cantoni e Comuni e dalle assicurazioni sociali pubbliche.

A causa dell'elevato dispendio per il rilevamento e l'armonizzazione statistica dovuto alla struttura federalista delle amministrazioni pubbliche, i risultati definitivi di un esercizio contabile sono disponibili soltanto con un ritardo di circa un anno e mezzo. Sulla base di stime sono comunque possibili asserzioni e previsioni di maggiore attualità per l'insieme del settore delle amministrazioni pubbliche e per i singoli settori parziali (Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali pubbliche). Fino al 2018, le cifre della statistica finanziaria relative alla Confederazione, ai Cantoni e alle assicurazioni sociali si basano sui valori di consuntivo. I dati concernenti i Comuni si basano su una proiezione fatta con i dati contabili disponibili al momento del calcolo (tab. 4).

Le previsioni per il 2019 si basano sulla proiezione del consuntivo della Confederazione nonché sui conti provvisori dei conti speciali e delle unità amministrative decentralizzate. Le previsioni per il 2020 si fondano sul preventivo e sui piani finanziari. Per i Cantoni le previsioni vengono fatte sulla base di un'inchiesta sui consuntivi (2019) e sui preventivi cantonali (2020). Le previsioni relative ai Comuni si basano su diversi indicatori (2019–2020). Infine, per le assicurazioni sociali le cifre per il 2019 si fondano sui dati mensili già disponibili, mentre le previsioni per il 2020 poggiano sui dati dei preventivi e dei piani finanziari.

Per quanto riguarda i Cantoni e i Comuni, occorre tenere presente che i preventivi e i piani finanziari che servono da base per le previsioni non sono uniformi. Di conseguenza, le misure discrezionali prese da queste amministrazioni pubbliche (ad es. programmi di sgravio, rifinanziamento delle casse pensioni) non sono sempre incluse nei dati concernenti le previsioni. Le cifre si riferiscono a un orizzonte di previsione a lungo termine e devono dunque essere interpretate con la dovuta cautela.

I risultati aggiornati e le informazioni sui metodi sono disponibili su Internet¹⁵.

Tabella 4: Fonti dei dati della statistica finanziaria, marzo 2020

Settore parziale	fino al 2017	2018	2019	2020
Amministrazioni pubbliche	Consuntivo	Previsioni	Previsioni	Previsioni
Confederazione ¹	Consuntivo	Consuntivo	Consuntivo provvisorio	Preventivo / Piani finanziari
Cantoni	Consuntivo	Consuntivo	Inchiesta sul consuntivo	Inchiesta sul preventivo
Comuni	Consuntivo	Dati disponibili	Previsioni	Previsioni
Assicurazioni sociali	Consuntivo	Consuntivo	Consuntivo provvisorio	Preventivo / Piani finanziari

¹ Compresi i conti speciali e le unità amministrative decentralizzate

Sfondo grigio: estrapolazioni e proiezioni

¹⁵ <https://www.efv.admin.ch/efv/it/home/themen/finanzstatistik/daten.html>

3.1.4. Distinzione tra statistica finanziaria e consuntivi

Le considerazioni che seguono descrivono le differenze tra le pubblicazioni della statistica finanziaria e i consuntivi delle amministrazioni pubbliche. Possono esserci scostamenti in tutti i settori parziali delle amministrazioni pubbliche (Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali). Essi sono dovuti principalmente alle differenze concettuali in ordine alla cerchia di consolidamento, vale a dire la cosiddetta settorizzazione della statistica finanziaria. Nella statistica finanziaria le unità integrate nelle amministrazioni pubbliche sono definite conformemente ai criteri del sistema europeo dei conti economici integrati (SEC 2010). Oltre ai conti generali di Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali pubbliche sono rilevate tutte le altre unità che soddisfano questi criteri. Nella statistica finanziaria le amministrazioni pubbliche includono tutte le unità autonome controllate dallo Stato che:

- riscuotono imposte; o
- ridistribuiscono redditi e attivi; o
- finanziano meno del 50 per cento dei loro costi di produzione mediante ricavi dalle vendite o tasse.

Le istituzioni che non soddisfano questi criteri non sono oggetto del rilevamento o non figurano nei conti delle amministrazioni pubbliche. Le imprese pubbliche come, ad esempio, gli ospedali, le aziende elettriche e del gas, le centrali di teleriscaldamento, i trasporti pubblici, le aziende idriche, gli impianti di incenerimento dei rifiuti e gli impianti d'antenna collettivi, che coprono oltre il 50 per cento dei loro costi di produzione con la vendita di beni e servizi o con la riscossione di tasse, non rientrano invece nel settore delle amministrazioni pubbliche. Non appartengono a questo settore neanche gli istituti finanziari e i fornitori di servizi finanziari statali come ad esempio la Banca nazionale, le banche cantonali o le casse pensioni pubbliche. Queste rientrano nel settore delle società di capitali dette finanziarie. Le imprese finanziarie e quelle non finanziarie vengono rilevate come settori economici propri nel conto economico nazionale della Svizzera, ove non si distingue tra imprese pubbliche e private.

Conformemente alla statistica finanziaria, il settore parziale della Confederazione comprende la «casa madre» Confederazione e i conti speciali, che figurano nel rendiconto finanziario della Confederazione, ma che non sono consolidati con la «casa madre»; si tratta della Regia federale degli alcool (RFA; fino al 2017), del fondo infrastrutturale (FI) e del Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) che lo sostituisce dal 2018 nonché del Fondo per i grandi progetti ferroviari (fondo FTP) e del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) che lo ha sostituito nel 2016. Si aggiungono le unità decentralizzate che, secondo i criteri del SEC 2010, sono finanziate per oltre il 50 per cento dalla Confederazione, ovvero il settore dei Politecnici federali (settore dei PF), l'Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP), l'Istituto svizzero di metrologia (METAS), Innosuisse, il Fondo nazionale svizzero (FNS), il Museo nazionale svizzero, Svizzera Turismo, la fondazione Pro Helvetia, la fondazione RIC e la Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI). Per contro, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e le istituzioni che l'hanno preceduta si finanziano prevalentemente mediante la riscossione di emolumenti e tasse di vigilanza, per cui non sono oggetto del rilevamento e di conseguenza non figurano più nel consuntivo della Confederazione. Occorre inoltre considerare le differenze tra il modello nazionale SF e quello internazionale GFS. Queste sono imputabili principalmente a una contabilizzazione separata degli altri flussi economici nel modello GFS, che comporta una definizione più ristretta dei ricavi e delle spese. La tabella 5 mostra le fasi dai saldi del consuntivo secondo il rendiconto finanziario Confederazione ai saldi conformemente al modello GFS. La parte inferiore della tabella evidenzia il livello del debito del settore parziale Confederazione secondo Maastricht, il cosiddetto «debito secondo i criteri di Maastricht». In tal modo si indicano le differenze tra il debito lordo nei rendiconti finanziari, quello che figura nel modello nazionale SF e il debito secondo i criteri di Maastricht.

Tabella 5: Differenze tra rendiconto finanziario della Confederazione – modello SF – e modello GFS (in mio. fr.)

Saldo di finanziamento	2014	2015	2016	2017	2018
Risultato ordinario del rendiconto finanziario	-124	2 337	752	2 621	3 138
+ risultato straordinario del rendiconto finanziario	213	493	478	177	90
Risultato dei finanziamenti del rendiconto finanziario	89	2 831	1 230	2 798	3 229
+ saldo di consolidamento dei conti speciali e delle unità amministrative decentralizzate finanziate prevalentemente con imposte (1)	105	-125	642	1 100	1 633
Risultato dei finanziamenti SF	194	2 706	1 872	3 899	4 861
- correzione del saldo delle transazioni di bilancio (2)	-232	-181	174	220	223
- correzione del saldo di flussi economici diversi (2)	-5	-10	-523	22	21
+ delimitazione temporale (3)	-357	-942	-906	-165	26
+ elaborazioni statistiche (4)	824	1 661	490	3 092	2 225
- acquisizioni nette di beni patrimoniali	900	1 008	1 099	1 322	1 507
Saldo di finanziamento GFS (5)	-1	2 588	706	5 263	5 361

Debito lordo	2014	2015	2016	2017	2018
Debito lordo secondo il rendiconto finanziario	108 797	103 805	98 819	105 242	99 407
- derivati finanziari (valori negativi di sostituzione)	166	203	178	125	128
+ debito lordo dei conti speciali / consolidamento (1)	-934	-1 221	-963	-717	-665
Debito lordo SF	107 696	102 381	97 678	104 400	98 613
+ circolazione monetaria secondo la BNS	3 011	3 061	3 095	3 142	3 183
+ fatture non saldate, acconti ricevuti, impegni fiscali, depositi in contanti (valori patrimoniali confiscati)	-8 170	-7 206	-8 080	-10 408	-10 748
Debito secondo Maastricht	102 537	98 236	92 693	97 134	91 048

- (1) Conti speciali RFA e FI (fino a 2017), FIF, FTP (fino al 2015) e unità amministrative decentralizzate finanziate prevalentemente con imposte (PF, IUFFP, METAS, Innosuisse, FNS, Museo nazionale svizzero, Svizzera Turismo, Pro Helvetia, RIC fino a 2017), FIPOI.
(2) Non compreso nel saldo secondo il modello GFS.
(3) Contabilizzazioni senza incidenza sul finanziamento (comprese nel saldo secondo il modello GFS).
(4) Elaborazioni statistiche per l'adeguamento al GFS2014 del FMI.
(5) Saldo di finanziamento = ricavi - spese - acquisizioni nette di beni patrimoniali.

3.2. Glossario degli indicatori della statistica finanziaria

Gli indicatori della statistica finanziaria sono esposti in base al modello internazionale GFS della statistica finanziaria conformemente agli standard del FMI. Il tasso d'indebitamento secondo Maastricht è calcolato in base ai criteri dell'UE.¹⁶ In questo modo si garantisce che gli indicatori siano confrontabili tra di loro a livello internazionale. Gli indicatori per il settore delle amministrazioni pubbliche e per i suoi settori parziali (Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali pubbliche) si riferiscono a cinque gruppi, che sono espressi singolarmente in rapporto al PIL. Essi servono in primo luogo da base per i confronti internazionali. Le quote si basano sul PIL nominale secondo il sistema europeo dei conti economici nazionali (SEC 2010).

Aliquota fiscale: l'aliquota fiscale misura il gettito fiscale complessivo del settore delle amministrazioni pubbliche (imposte e tributi alle assicurazioni sociali) in rapporto al PIL nominale. Essa permette inoltre di determinare la quota d'imposizione di Confederazione, Cantoni, Comuni e la quota dei tributi delle assicurazioni sociali. I tributi alle assicurazioni sociali comprendono i contributi obbligatori all'AVS, all'AI, all'IPG e all'AD, gli assegni familiari nell'agricoltura e l'assicurazione maternità del Cantone di Ginevra. Nonostante siano obbligatori, i contributi alle casse malati, alle assicurazioni contro gli infortuni e alle casse pensioni non vengono considerati poiché dette istituzioni non rientrano nel settore delle amministrazioni pubbliche. L'aliquota fiscale non è dunque da intendere come una quota dei tributi obbligatori. Essa rappresenta la quota di PIL che le amministrazioni pubbliche incassano con le imposte e i tributi per finanziare i propri compiti. Un ampio divario tra aliquota fiscale e

¹⁶ Cfr. Eurostat, Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010, Part VIII, Lussemburgo, 2019.
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-16-001>

