

08.007

Messaggio sul programma di legislatura 2007–2011

del 23 gennaio 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il messaggio sul programma di legislatura 2007–2011 e vi proponiamo di approvare il decreto federale allegato.

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

23 gennaio 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

Con il presente messaggio, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale il programma di legislatura 2007–2011 con il relativo disegno di decreto federale semplice.

Il messaggio è suddiviso in una parte principale e in numerosi allegati. Presenta innanzitutto un bilancio del programma di legislatura 2003–2007 a cui fa seguito un'analisi della situazione con la presentazione delle sfide da raccogliere nel corso della legislatura 2007–2011. La parte principale (n. 4) presenta l'agenda politica del Consiglio federale per la legislatura 2007–2011 costituita da cinque indirizzi politici suddivisi a loro volta in 16 obiettivi. Per ogni obiettivo indica i previsti atti normativi dell'Assemblea federale e i provvedimenti necessari per raggiungere gli obiettivi. Tali provvedimenti sono spiegati brevemente e muniti di indicatori che consentono di verificare il raggiungimento degli obiettivi. Nel capitolo dedicato al piano finanziario di legislatura è evidenziato il fabbisogno finanziario per la legislatura. Il piano finanziario e il programma di legislatura sono coordinati quanto a materia e durata.

L'allegato 1 fornisce una panoramica di tutti i disegni di atti normativi che il Consiglio federale prevede di sottoporre all'Assemblea federale nel corso della legislatura (programma di legislatura). L'allegato 2 contiene i dati dettagliati del piano finanziario di legislatura sotto forma di una tavola commentata. L'allegato 3 stila un elenco degli indicatori di cui ogni obiettivo è dotato per la verifica del suo raggiungimento.

Il decreto federale definisce i cinque indirizzi politici e i sedici obiettivi della legislatura e indica per ciascun obiettivo i previsti atti normativi dell'Assemblea federale e altri provvedimenti necessari per raggiungere gli obiettivi.

Indice

Compendio	598
1 Introduzione	601
1.1 Esigenze legali	601
1.2 Un principio fondamentale: la continuità	602
1.3 Verifica del raggiungimento degli obiettivi e dell'efficacia dei provvedimenti	602
1.4 Importanti progetti trasversali connessi al programma di legislatura	603
1.4.1 Verifica dei compiti	603
1.4.2 Strategia «Sviluppo sostenibile»	604
1.4.3 Politica di crescita	605
1.5 Basi del programma statistico pluriennale della Confederazione	606
2 Bilancio del programma di legislatura 2003–2007	607
3 Analisi della situazione	610
4 Indirizzi politici	625
4.1 Indirizzo politico 1: rafforzare la piazza economica Svizzera	625
4.1.1 Obiettivo 1: rafforzare la concorrenza sul mercato interno e migliorare le condizioni quadro	626
4.1.2 Obiettivo 2: promuovere la formazione, la ricerca e l'innovazione	629
4.1.3 Obiettivo 3: rafforzare la capacità di manovra dello Stato e l'attrattiva del sistema fiscale; garantire a lungo termine l'equilibrio del bilancio federale e proseguire le riforme fiscali	630
4.1.4 Obiettivo 4: ottimizzare l'efficienza e l'impiego dell'infrastruttura	633
4.2 Indirizzo politico 2: garantire la sicurezza	636
4.2.1 Obiettivo 5: prevenire e combattere il ricorso alla violenza e la criminalità	636
4.2.2 Obiettivo 6: rafforzare la cooperazione internazionale nel settore della giustizia e della polizia	637
4.2.3 Obiettivo 7: attuare la politica di sicurezza	638
4.3 Indirizzo politico 3: rafforzare la coesione sociale	639
4.3.1 Obiettivo 8: risanare e garantire il sistema delle assicurazioni sociali	639
4.3.2 Obiettivo 9: contenere i costi sanitari – promuovere la salute	641
4.3.3 Obiettivo 10: promuovere la coesione sociale	642
4.4 Indirizzo politico 4: sfruttare le risorse in modo sostenibile	644
4.4.1 Obiettivo 11: garantire l'approvvigionamento energetico	644
4.4.2 Obiettivo 12: utilizzare con parsimonia le risorse naturali	645
4.5 Indirizzo politico 5: consolidare la posizione della Svizzera nel mondo globalizzato	647
4.5.1 Obiettivo 13: consolidare le relazioni con l'UE	647
4.5.2 Obiettivo 14: istituire un sistema multilaterale di regole	649

4.5.3 Obiettivo 15: promuovere la pace e prevenire i conflitti	650
4.5.4 Obiettivo 16: ridurre la povertà	651
5 Piano finanziario di legislatura 2009–2011	652
Allegati	
1 Programma di legislatura 2007–2011	660
2 Piano finanziario di legislatura 2009–2011	672
3 Tavola sinottica degli indicatori	673
Decreto federale sul programma di legislatura 2007–2011 (<i>Disegno</i>)	677

Messaggio

1 Introduzione

Il presente messaggio espone gli indirizzi e gli obiettivi della politica governativa 2007–2011; contiene inoltre il piano finanziario di legislatura 2009–2011. Con il presente messaggio vi sottoponiamo un disegno di decreto federale semplice sugli indirizzi politici e sugli obiettivi del programma di legislatura 2007–2011.

1.1 Esigenze legali

In qualità di suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione, definiamo gli obiettivi e i mezzi della politica governativa. Pianifichiamo e coordiniamo le attività dello Stato (art. 174 e 180 della Costituzione federale, Cost., RS 101). L'Assemblea federale coopera alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato (art. 173 cpv. 1 lett. g Cost.). Conformemente all'articolo 146 della legge sul Parlamento (LParl, RS 171.10), all'inizio della legislatura sottoponiamo all'Assemblea federale un messaggio sul programma di legislatura, con il relativo disegno di decreto federale semplice. Questo decreto definisce gli indirizzi politici e gli obiettivi del programma di legislatura e indica per ciascun obiettivo i previsti atti normativi dell'Assemblea federale e altri provvedimenti necessari per raggiungerli. Nel messaggio sul programma di legislatura sono specificati gli indicatori che consentono di verificare il raggiungimento degli obiettivi. Il messaggio contiene altresì un'analisi della situazione in base a tali indicatori. Fornisce inoltre un compendio di tutti i disegni di atti normativi che prevediamo di sottoporre all'Assemblea federale nel corso della legislatura (programma legislativo).

Nel messaggio è illustrato anche il piano finanziario di legislatura che stabilisce il fabbisogno finanziario per la legislatura. Gli obiettivi e i provvedimenti del programma di legislatura e il piano finanziario di legislatura sono strettamente coordinati quanto a materia e durata.

Il programma di legislatura e gli obiettivi annuali informano il Parlamento sulla nostra agenda politica. Nella nostra attività, ci atterremo a questi indirizzi indicando, negli obiettivi annuali, quelli che intendiamo raggiungere nel corso dell'anno e con quali mezzi. Su questa base, presenteremo al Parlamento un rapporto annuale di gestione.

Ci riserviamo il diritto di derogare al programma di legislatura qualora eventi imprevedibili o cambiamenti nelle condizioni quadro lo impongano.

Dopo la discussione parlamentare, una pubblicazione raccoglierà i punti politici salienti del programma di legislatura 2007–2011 allo scopo d'informare la popolazione sui progetti e gli impegni del Governo e del Parlamento per la legislatura 2007–2011.

1.2

Un principio fondamentale: la continuità

A differenza di altri Paesi in cui il Governo subisce un rimpasto dopo le elezioni e dove il programma di un partito o di una coalizione funge da base di lavoro, il nostro sistema politico poggia sulla continuità. Il programma di legislatura del nostro Consiglio e del Parlamento è quindi maggiormente improntato su decisioni precedenti e ha un impatto maggiore sul futuro. Esso rispecchia, nel prossimo quadriennio, una politica governativa a più lungo termine. Durante la nuova legislatura, la strategia politica seguita finora sarà sicuramente riesaminata anche se poggia per lo più su quanto è già stato acquisito: progetti della precedente legislatura saranno ultimati, alcuni nuovi oggetti saranno sottoposti a votazione fra due legislature e la politica perseguita attualmente produrrà i suoi frutti soltanto fra diversi anni. A tale proposito, la nostra strategia definita dagli indirizzi politici e dagli obiettivi rimarrà valida anche dopo la legislatura appena iniziata.

1.3

Verifica del raggiungimento degli obiettivi e dell'efficacia dei provvedimenti

A livello federale sono disponibili diversi strumenti per verificare il raggiungimento degli obiettivi e l'efficacia dei provvedimenti adottati dallo Stato.

Conformemente all'articolo 170 Cost., l'Assemblea federale provvede a verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. Con il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), le commissioni della gestione (CdG) dispongono di un proprio servizio incaricato di procedere a verifiche. Anche il Controllo federale delle finanze (CDF) effettua verifiche dell'efficacia.

La verifica poggia su leggi e ordinanze, nonché su direttive amministrative interne. Le commissioni parlamentari possono esigere dal nostro Consiglio che faccia effettuare verifiche dell'efficacia o possono attribuire direttamente mandati di verifica. Conformemente all'articolo 44 capoverso 1 lettera f LParl, le commissioni legislative tengono conto dei risultati dei controlli dell'efficacia. Inoltre, le commissioni di ciascuna Camera devono badare al coordinamento e alla coerenza delle attività in materia di verifica.

Conformemente all'articolo 141 capoverso 2 lettera g LParl, nei nostri messaggi dobbiamo illustrare le possibilità di attuazione del progetto e le sue ripercussioni sull'economia, sulla società e sull'ambiente.

Secondo il desiderio delle CdG, negli obiettivi annuali e nel rapporto di gestione del Consiglio federale le principali verifiche dell'efficacia svolte durante l'anno in rassegna sono presentate in allegati separati. Ciò permette anche di vedere su quale base giuridica sono state svolte verifiche concrete.

I nuovi articoli 144 capoverso 3 (obiettivi annuali del Consiglio federale e rapporto di gestione) e 146 capoverso 3 (programma di legislatura) LParl prevedono un nuovo strumento per verificare il raggiungimento degli obiettivi del programma di legislatura. Indicatori misurabili devono consentire la verifica del raggiungimento degli obiettivi e l'eventuale necessità di correttivi. Per la prima volta quindi siffatti indicatori saranno integrati nel programma di legislatura.

Non è facile associare indicatori agli obiettivi:

1. Prova della causalità: questa prova è difficile da fornire poiché esistono molti fattori di influenza che non hanno origine politica. Con l'aiuto del legame di causalità, occorrerebbe dimostrare che il raggiungimento dell'obiettivo in questione dipende dall'azione dello Stato e non da altri attori e azioni.
2. L'impatto di singoli provvedimenti non si palesa immediatamente dopo la loro introduzione ma dopo un certo lasso di tempo (spesso nel corso della legislatura successiva).

Per queste ragioni è necessario tener conto delle informazioni di base per verificare il raggiungimento degli obiettivi.

1.4 Importanti progetti trasversali connessi al programma di legislatura

Vi sono stretti legami tra il programma di legislatura 2007–2011 e altri importanti progetti trasversali, fra i quali la verifica dei compiti, la strategia per uno sviluppo sostenibile e la politica di crescita. Per questa ragione le diverse componenti vanno coordinate fra loro.

1.4.1 Verifica dei compiti

A fine agosto 2005, abbiamo deciso di procedere a una verifica sistematica dei compiti della Confederazione. Con il progetto «Verifica dei compiti» intendiamo creare un margine di manovra finanziario per poter affrontare efficacemente le sfide future. Questo implica che la crescita delle uscite venga limitata a lungo termine e che siano fissate le priorità finanziarie al fine di promuovere in modo ottimale la crescita e la prosperità del Paese. Si prevede di conseguire questi obiettivi entro il 2015.

La verifica dei compiti deve integrare compiti e risorse considerandoli globalmente. Essa si basa su un catalogo che classifica le prestazioni e le attività della Confederazione in 18 settori di compiti e in una quarantina di compiti. Criteri di valutazione unitari sono utilizzati per esaminare sistematicamente i compiti che possono essere abbandonati completamente e quelli in cui l'attività statale può essere ridotta, nonché i settori in cui sono possibili riforme strutturali, esternalizzazioni o dissociazioni di compiti più marcate fra Confederazione e Cantoni.

Per quantificare l'obiettivo globale, abbiamo stabilito che il bilancio globale debba evolvere parallelamente all'economia fino al 2015 crescendo quindi annualmente in media del 3 per cento al massimo (stabilizzazione della quota d'incidenza della spesa pubblica). Su questa base abbiamo definito gli obiettivi di crescita per i differenti settori di compiti fissando così il profilo delle priorità. I provvedimenti di riforma e di sgravio necessari per il raggiungimento degli obiettivi saranno elaborati a tappe nel quadro della verifica dei compiti vera e propria. In seguito dovrebbe venir completato il catalogo dettagliato dei provvedimenti per essere approvato quale piano d'azione destinato ad alimentare il dialogo politico.

Dopo i provvedimenti d'urgenza volti a limitare le uscite (programmi di sgravio 2003 e 2004, piano di rinuncia a determinati compiti), la verifica dei compiti diventa

un elemento centrale della nostra strategia per stabilizzare a lungo termine le finanze della Confederazione. A differenza dei provvedimenti urgenti voluti per ottenere risultati immediati e concernenti quindi le prestazioni per le quali erano attuabili sgravi a breve scadenza, la verifica dei compiti è concepita in un'ottica a lungo termine. Essa deve interessare anche settori saldamente radicati nella legislazione e la cui dinamica delle spese può essere influenzata unicamente mediante riforme strutturali fondamentali.

Le finanze della Confederazione devono essere sane e quindi gestite secondo priorità ben definite. Queste due condizioni fanno parte delle condizioni quadro ottimali per una crescita futura e sono necessarie per evitare che le prossime generazioni siano progettualmente inibite a causa di un gravoso debito pubblico. La verifica dei compiti contribuisce quindi anche alla crescita e allo sviluppo sostenibile.

1.4.2 Strategia «Sviluppo sostenibile»

Da dieci anni raggruppiamo in una strategia nazionale le nostre intenzioni strategiche e le nostre istruzioni per l'attuazione dello sviluppo sostenibile in Svizzera. La prima strategia «Sviluppo sostenibile in Svizzera» è stata elaborata nel 1997, cinque anni dopo la Conferenza delle Nazioni Unite per l'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro. Abbiamo approvato la seconda strategia nel 2002 alla vigilia del «Vertice mondiale per lo sviluppo sostenibile» di Johannesburg.

In occasione dell'approvazione delle 22 misure concrete della «Strategia per lo sviluppo sostenibile 2002» abbiamo deciso di rinnovare quest'ultima entro il 2007 basandoci su una valutazione complessiva della strategia 2002 e su un bilancio dell'attuazione dello sviluppo sostenibile in Svizzera.

Il programma di legislatura e la strategia «Sviluppo sostenibile» sono strettamente legati. Ambedue riguardano un ampio spettro di tematiche, anche se non si focalizzano sugli stessi contenuti e non sono concepiti nella stessa ottica. La strategia «Sviluppo sostenibile» fissa obiettivi a lunga scadenza evidenziando nella sostanza una serie di sfide principali come il cambiamento climatico, i pericoli naturali, l'energia e i problemi legati all'ambiente e allo sviluppo su scala planetaria. A differenza del programma di legislatura, essa non si limita a obiettivi legislativi ma contempla anche importanti azioni strategiche nel quadro dell'attuazione del diritto vigente.

Le basi del programma di legislatura sono state definite nel rapporto «Sfide 2007–2011» dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale. Questo rapporto contiene tutti i principali lavori di prospettiva della Confederazione, segnatamente gli scenari della Segreteria di Stato nell'economia (SECO) relativi all'evoluzione del prodotto interno lordo, gli scenari dell'evoluzione demografica elaborati dall'Ufficio federale di statistica (UST), le prospettive dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) concernenti il traffico viaggiatori e il traffico merci, nonché le prospettive energetiche dell'Ufficio federale dell'energia (UFE) – tutti lavori che costituiscono punti di riferimento preziosi per la politica dello sviluppo sostenibile. Per garantire il coordinamento fra la strategia «Sviluppo sostenibile» e il messaggio sul programma di legislatura 2007–2011 occorrerà tenere presente questi lavori.

Gli oggetti annunciati nelle grandi linee del programma di legislatura 2007–2011 che s’intersecano con la strategia «Sviluppo sostenibile» sono i seguenti:

- Messaggio concernente la revisione della legge federale sugli acquisti pubblici
- Messaggio concernente l’evoluzione della politica agricola a partire dal 2012
- Impegno nel quadro del ciclo negoziale di Doha in seno all’OMC
- Messaggio concernente la legge federale sull’aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore svizzero universitario
- Messaggi concernenti la revisione della legge sulla ricerca
- Messaggio concernente il promovimento dell’educazione, della ricerca e dell’innovazione negli anni 2012–2015
- Messaggi concernenti l’attuazione della verifica dei compiti della Confederazione
- Messaggio concernente i progetti sul traffico d’agglomerato e sull’eliminazione delle insufficienze di capacità nella rete delle strade nazionali
- Messaggio relativo alla revisione del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali
- Messaggio concernente la nuova regolamentazione in materia di prevenzione e di promozione della salute
- Elaborazione di una strategia di lotta contro la povertà
- Attuazione della strategia energetica
- Messaggio concernente la politica climatica dopo il 2012
- Messaggio concernente la revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio
- Contributo della Confederazione Svizzera a Bulgaria e Romania per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell’Unione europea
- Messaggio concernente il proseguimento delle misure di promozione civile della pace e il rafforzamento dei diritti dell’uomo negli anni 2012–2015
- Messaggio concernente il proseguimento della cooperazione con gli Stati dell’Europa dell’Est e della CSI negli anni 2011–2015
- Messaggio concernente il proseguimento della cooperazione tecnica e dell’aiuto finanziario in favore dei Paesi in sviluppo negli anni 2008–2011

1.4.3 Politica di crescita

Nel 2004 abbiamo presentato un pacchetto di 17 provvedimenti intesi a ricondurre la Svizzera sul binario di una crescita stabile. Per integrare provvedimenti del precedente programma di legislatura in questo pacchetto di provvedimenti a favore della crescita sono stati utilizzati tre criteri decisivi: la loro importanza per l’insieme dell’economia, la competenza della Confederazione e la loro compatibilità con le caratteristiche economiche e finanziarie della politica di crescita.

Il pacchetto di provvedimenti summenzionato rappresentava una delle prime iniziative politiche con l'obiettivo dichiarato di migliorare la crescita della produttività. Segnaliamo tuttavia che il programma di rivitalizzazione degli anni Novanta e altre misure adottate nel frattempo (legge sui cartelli del 2003) avevano già creato, dal profilo dell'offerta, le condizioni necessarie per superare la stagnazione economica e per rafforzare la crescita.

Gli oggetti annunciati nelle grandi linee del programma di legislatura 2007–2011 che s'intersecano con la politica della crescita sono i seguenti:

- Messaggio concernente la revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG)
- Messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola a partire dal 2012
- Estensione della rete di accordi di libero scambio con partner esterni all'Unione europea
- Impegno nel quadro del ciclo negoziale di Doha in seno all'OMC
- Provvedimenti per lo sgravio amministrativo delle imprese
- Messaggio concernente la promozione della piazza economica negli anni 2012–2015
- Messaggio concernente la legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore svizzero universitario
- Messaggi concernenti la revisione della legge sulla ricerca
- Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2012–2015
- Legge federale sui progetti comuni della Confederazione e dei Cantoni per la gestione dello spazio formativo Svizzera
- Legge federale sul perfezionamento
- Messaggi concernenti l'attuazione della verifica dei compiti della Confederazione
- Messaggio sulla semplificazione del sistema dell'imposta sul valore aggiunto
- Messaggio concernente la revisione totale della legislazione sulle poste
- Messaggio concernente il proseguimento dell'Accordo fra la Svizzera e l'UE sulla libera circolazione delle persone
- Messaggio concernente l'estensione dell'Accordo fra la Svizzera e l'UE sulla libera circolazione delle persone alla Romania e alla Bulgaria

1.5 Basi del programma statistico pluriennale della Confederazione

Conformemente all'articolo 9 della legge sulla statistica federale (RS 431.01), nell'ambito di ogni programma di legislatura è allestito un programma statistico pluriennale della Confederazione che informa sui principali lavori della statistica federale, sulle spese della Confederazione in termini di risorse finanziarie e di per-

sonale, sulle ripercussioni per partecipanti e persone interrogate, nonché sulla prevista cooperazione internazionale. Il Parlamento può così verificare se il programma proposto per i prossimi anni in materia di statistica federale sia conforme ai punti salienti e agli scopi fissati in particolare negli indirizzi politici e negli obiettivi della politica governativa 2007–2011.

2 Bilancio del programma di legislatura 2003–2007

Per la 47^a legislatura (2003–2007), ci eravamo impegnati a raccogliere prioritariamente le seguenti sfide (FF 2004 969):

- accrescere la prosperità e assicurare la sostenibilità;
- rispondere alle sfide poste dall'evoluzione demografica;
- rafforzare la posizione della Svizzera nel mondo.

Ci rallegriamo di poter stilare un bilancio positivo.

Accrescere la prosperità e assicurare la sostenibilità

Nel nostro rapporto sul programma di legislatura 2003–2007, avevamo evidenziato che la Svizzera avrebbe potuto preservare e accrescere la propria prosperità unicamente se fosse riuscita a partecipare alla globalizzazione. Per un'economia come la nostra ciò significa cooperare attivamente all'ulteriore sviluppo della normativa internazionale che, grazie all'apertura dei mercati, genera nuove opportunità. Rilevavamo inoltre la necessità di intraprendere in maniera più decisa, più mirata e più rapida le riforme interne dettate dalle esigenze della concorrenza tra le piazze internazionali. Riteniamo che per promuovere la crescita costante dell'economia svizzera (attualmente inferiore alla media internazionale) siano necessarie migliori condizioni quadro. Dobbiamo contribuire sempre di più a risolvere le sfide globali, perché non solo l'economia ha ramificazioni a livello mondiale, ma anche i problemi globali più diversi si intensificano.

A causa della marcata debolezza della crescita e del vertiginoso aumento delle spese, negli anni Novanta le finanze della Confederazione erano caratterizzate da deficit elevati e dal raddoppio del debito. Conformemente al freno all'indebitamento previsto dalla Costituzione secondo cui le spese devono essere fissate in funzione delle entrate, occorre interrompere questa tendenza tenendo conto della situazione congiunturale.

Per conseguire una parte degli obiettivi summenzionati, all'inizio del 2004 abbiamo approvato un pacchetto di provvedimenti a favore della crescita con soluzioni concrete per rafforzare quest'ultima. Come previsto, abbiamo trasmesso al Parlamento gli oggetti prioritari seguenti, per lo più come elementi costitutivi di questa strategia:

- per promuovere la concorrenza e la competitività internazionale: messaggio concernente la revisione della legge federale sul mercato interno e messaggio concernente la politica agricola 2011 (FF 2005 6641 e 2006 5815);
- per rafforzare le basi del sapere: messaggio sul finanziamento della partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione negli anni 2007–2013 (FF 2006 7445) e messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011 (FF 2007 1131), mentre l'approvazione della legge

quadro sulle scuole universitarie è stata rinviata (quest'ultima è stata messa in consultazione il 12 settembre 2007 e sarà presentata nel corso della nuova legislatura);

- per migliorare il quadro giuridico che disciplina le attività delle imprese: messaggio concernente la legge sulla soppressione e la semplificazione delle procedure di autorizzazione («Semplificare la vita delle imprese») (FF 2007 309);
- per sviluppare le infrastrutture pubbliche: messaggi sul traffico ferroviario (messaggio sulla panoramica FTP, FF 2007 6973, messaggio aggiuntivo concernente la Riforma delle ferrovie 2, FF 2007 2457 e messaggio concernente la legge federale sul raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità, FF 2004 3335).

Nel settore del risanamento delle finanze federali e delle relazioni finanziarie fra la Confederazione e i Cantoni il nostro bilancio è positivo. Grazie ai numerosi provvedimenti di risanamento (programmi di sgravio 2003 [FF 2003 4857] e 2004 [FF 2005 659]) e al sistematico rispetto del freno all'indebitamento, la Confederazione è tornata nelle cifre nere. Lo stesso vale anche per molti Cantoni (cfr. n. 3). Dal 1° gennaio 2008 è in vigore la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti (NPC) (FF 2002 2065) che prevede una dissociazione dei compiti, nuove forme di cooperazione e di finanziamento per i compiti assunti assieme, il rafforzamento della collaborazione intercantonale associato a una compensazione degli oneri, nonché una perequazione delle risorse semplificata e politicamente gestibile.

Grazie a questi provvedimenti, ai quali si è aggiunta anche la ripresa congiunturale a livello internazionale, dal 2004 la crescita dell'economia svizzera ha nuovamente ripreso vigore. Di conseguenza anche la situazione sul mercato del lavoro è migliorata: il tasso di disoccupazione medio è passato dal 3,9 per cento nel 2004 al 2,8 per cento nel 2007. La quota di incidenza della spesa pubblica è diminuita al 10,8 per cento nel 2006 dopo aver raggiunto un livello record nel 2002 (11,7 %).

Rispondere alle sfide poste dall'evoluzione demografica

Nel nostro rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 avevamo evidenziato l'accelerazione dell'invecchiamento della popolazione nel corso dei prossimi trent'anni, con una continua crescita della percentuale di persone anziane (con più di 65 anni). Questo fenomeno avrebbe conseguenze non trascurabili sulle assicurazioni sociali.

Un gran numero di persone inoltre faticerebbe a rispondere alle elevate esigenze della nostra società basata sulla produttività e non riuscirebbe più a seguire il suo ritmo sfrenato. I problemi di salute aumenterebbero e un numero sempre maggiore di persone dipenderebbe dall'assicurazione invalidità. Occorre rimediare a questi cambiamenti sociali e limitarne le conseguenze finanziarie. Nel rapporto abbiamo evidenziato anche come la Svizzera fosse in ritardo rispetto ai 15 Stati membri dell'UE nell'ambito della parità dei sessi, segnatamente per quanto riguarda le differenze salariali e la formazione, e come fosse urgente correre ai ripari.

In diversi messaggi abbiamo elaborato provvedimenti volti a limitare i deficit e la dinamica delle spese nel settore sociale. Nel giugno 2007, il popolo ha accettato la modifica della legge federale sull'assicurazione invalidità (RS 831.20; 5ª revisione dell'AI). Nel maggio 2004 aveva per contro respinto l'11ª revisione dell'AVS

(modifica della legge federale del 3 ottobre 2003 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti). In base ai risultati di questa votazione abbiamo elaborato una «Panoramica delle assicurazioni sociali» a cui ci siamo ispirati per adottare le decisioni sulla procedura da seguire. Abbiamo deciso che i lavori preliminari relativi a una nuova revisione dell'AVS, volta a garantire il finanziamento di quest'ultima fino al 2020, andavano avviati immediatamente. Nel settore della previdenza professionale, la prima revisione della LPP è stata messa in vigore in tre fasi.

Il risanamento del settore sanitario è meno avanzato del previsto. In maggio e in settembre 2004 avevamo presentato alcuni nuovi messaggi al Parlamento, dopo che questi aveva bocciato la revisione parziale della legge sull'assicurazione malattie (LAMal, RS 832.10) nella sessione di dicembre 2003. Quattro di questi messaggi – concernenti la libertà di contrarre (FF 2004 3837), la partecipazione ai costi (FF 2004 3901), il finanziamento ospedaliero (FF 2004 4903) e il Managed Care (FF 2004 4951) – sono tuttavia ancora pendenti in Parlamento. Inoltre, anche un progetto sul finanziamento delle cure (FF 2005 1839) è ancora oggetto di discussione. Grazie a diversi piccoli provvedimenti, abbiamo potuto far sì che i costi dell'assicurazione malattie obbligatoria e, quindi, i premi delle casse malati aumentassero meno rispetto agli ultimi anni.

Nel nostro rapporto del 15 febbraio 2006 (FF 2006 2941) concernente la valutazione dell'efficacia della legge sulla parità dei sessi, in adempimento della mozione Vreni Hubmann 02.3142, ci siamo impegnati ad adottare diversi provvedimenti per migliorare la parità dei sessi nella vita professionale. In collaborazione con i partner sociali, esamineremo in particolare in quale misura l'introduzione di incentivi volti a promuovere la parità potrebbe risultare utile e faremo in modo che i vantaggi e gli inconvenienti di diversi modelli di autorità dotate di competenze in materia di indagine e di intervento siano esaminati attentamente.

Dalle precedenti considerazioni si evincono gli importanti progressi ottenuti ma anche gli sforzi ancora necessari.

Rafforzare la posizione della Svizzera nel mondo

All'inizio della legislatura 2003–2007 ci siamo chiesti se la via degli accordi bilaterali percorsa fino ad allora continuasse a bastare. La risposta a questa domanda è contenuta nel rapporto Europa 2006 (FF 2006 6223), nel quale giungiamo alla conclusione che attualmente gli obiettivi della Svizzera possono essere conseguiti in larga misura mediante la rete di accordi vigenti e mediante l'adeguamento e l'estensione costanti di quest'ultima alle nuove esigenze, nonché mediante politiche autonome.

Per riuscire a ritagliarsi una fetta del commercio internazionale, la Svizzera – piccolo Stato fortemente dipendente dalle esportazioni – deve concentrarsi sui propri punti di forza, utilizzarli e valorizzarli.

Nel corso della 47^a legislatura, la Svizzera ha ulteriormente consolidato i propri legami con l'Unione europea. Il popolo ha accettato gli accordi bilaterali II che comprendono in particolare l'associazione a Schengen e Dublino, nonché il protocollo aggiuntivo che prevede l'estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri dell'UE. Esso ha infine approvato la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.1). Questi passi hanno così contribuito all'ulteriore apertura dei mercati a tutto vantaggio della nostra economia.

Un importante elemento della nostra politica estera è rappresentato dalla positiva partecipazione della Svizzera all'attività dell'ONU. Il nostro bilancio sull'impegno della Svizzera nel corso dei primi cinque anni della sua presenza all'ONU è certamente positivo. Nel processo di riforma il nostro Paese ha saputo profilarsi come attore serio, credibile, costruttivo e competente gettando ponti fra il Nord e il Sud.

Nel corso della legislatura 2003–2007, la Svizzera si è impegnata, sia all'interno sia all'esterno dell'ONU, a favore della coesistenza pacifica dei popoli, della lotta contro la povertà, del rispetto dei diritti dell'uomo e della democrazia, nonché a favore dell'utilizzazione parsimoniosa delle risorse naturali.

All'inizio di marzo 2005, il Segretario generale dell'ONU, Kofi Annan, ha presentato un ampio rapporto dal titolo «Con una più grande libertà: verso lo sviluppo, la sicurezza e i diritti dell'uomo per tutti». La politica svizzera per lo sviluppo si basa su questo programma di riforme: la lotta contro la povertà e il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio sono decisivi per garantire la sicurezza a livello mondiale e per assicurare il rispetto dei diritti dell'uomo. Nel quadro di partenariati di lunga data con alcuni Paesi di concentrazione e della cooperazione multilaterale allo sviluppo, la Svizzera ha già fornito un notevole contributo al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio. In certi settori, tuttavia, essa è ulteriormente sollecitata: coerenza delle politiche nazionali e internazionali in merito agli Obiettivi del Millennio, finanziamento ed efficacia dell'aiuto allo sviluppo. Questi settori operativi rientrano nell'agenda della politica di sviluppo.

Un bilancio dettagliato del programma di legislatura 2003–2007 figura nei rapporti di gestione del Consiglio federale dal 2004, anche se una panoramica è contenuta pure nel rapporto di gestione 2007.

3 Analisi della situazione

Valutazione generale

La piazza economica svizzera continua a presentare vantaggi rispetto all'estero. Menzioniamo in particolare la grande certezza del diritto, le conoscenze scientifiche e tecnologiche, l'alto livello di qualifiche e la produttività della manodopera, la competenza dei quadri, i risultati della piazza finanziaria, la qualità di vita, la stabilità sociale e politica, il basso costo del capitale, una pressione fiscale e contributi sociali inferiori alla media internazionale, la posizione al centro dell'Europa, con buoni collegamenti internazionali e infrastrutture di qualità, e un forte potere d'acquisto sul mercato interno. Dal momento che la concorrenza è sempre più aspra, questi vantaggi comparativi non sono mai acquisiti definitivamente. Intendiamo quindi studiare e attuare altri sgravi fiscali. Il nostro Paese ha dovuto affrontare molte sfide in questi ultimi sette anni: le principali sono descritte qui di seguito.

Osserviamo innanzitutto che la concorrenza sul mercato interno deve essere rafforzata e che l'apertura dell'economia e della società verso il mondo deve proseguire. Per mantenere la forte capacità di innovazione della Svizzera, occorre inoltre rafforzare la formazione, il perfezionamento e la ricerca. Infine, la pressione fiscale e i contributi sociali versati dalle imprese e dalle persone devono essere ridotti, le attività dello Stato devono essere ottimizzate e le imprese devono beneficiare di un quadro amministrativo ancora più favorevole.

La questione della sicurezza dell'approvvigionamento assumerà maggiore importanza. È in effetti sempre più probabile che le risorse principali diminuiranno o subiranno un rincaro in un futuro relativamente prossimo, in particolare a causa della domanda crescente dei nuovi Paesi industrializzati come la Cina e l'India. Il prezzo del petrolio e di altre materie prime ha continuato ad aumentare, come quello di alcune derrate alimentari. Anche se gli eccezionali risultati economici di Cina e India fanno prevedere il proseguimento di questa tendenza, i prezzi elevati rallentano un esaurimento (troppo) rapido delle risorse naturali. I piccoli Stati come la Svizzera, ampiamente dipendenti dalle importazioni di materie prime, devono quindi seguire attentamente l'evoluzione delle politiche (economiche) esterne, una strategia che non viene attuata solo dalle grandi potenze come gli Stati Uniti, la Russia e la Cina. L'economia, lo Stato e la società potrebbero incontrare seri problemi di approvvigionamento energetico e di materie prime nei prossimi decenni, problemi che si aggiungono alle conseguenze dei cambiamenti climatici.

Il finanziamento delle assicurazioni sociali è ora al centro dei dibattiti politici. I regimi pensionistici devono essere adeguati all'evoluzione demografica e alle diverse modalità di pensionamento (flessibilità dell'età di pensionamento).

L'invecchiamento della popolazione ci obbliga inoltre a stabilizzare i costi dell'assicurazione malattie e a porre maggiormente l'accento sulla prevenzione delle malattie e la promozione della salute. Occorre inoltre combattere le cause dell'aumento del numero di invalidi che soffrono di malattie croniche o psichiche.

L'ambiente, l'energia e il clima sono al centro delle preoccupazioni, ma i problemi che pongono potranno essere risolti solo se tutta la comunità internazionale si mobilita. Occorre trovare soluzioni innovative per conciliare la preservazione delle risorse naturali per le generazioni future con l'aumento della capacità economica.

La crescente interdipendenza degli eventi nazionali e internazionali richiede maggiore coerenza e coordinamento nella difesa dei nostri interessi nei confronti dell'estero e nella conciliazione degli interessi all'interno. La progressione del processo di integrazione europea mette inoltre la Svizzera costantemente sotto pressione e la spinge ad adeguarsi. Il federalismo si trova quindi a dover conciliare la concorrenza intercantonale con la necessità di una maggiore collaborazione tra i Cantoni.

La pace sociale dipende dal mantenimento dell'equilibrio tra le diverse comunità linguistiche e tra popolazione indigena e straniera, a cui va aggiunto il rispetto reciproco tra le culture. È inoltre necessario identificare tempestivamente e combattere le cause della mancanza di integrazione e vegliare affinché l'invecchiamento della popolazione non metta in pericolo la coesione sociale. Occorre tuttavia distinguere chiaramente l'immigrazione che risulta dall'accordo sulla libera circolazione delle persone concluso con l'UE dalle conseguenze a volte problematiche dei movimenti migratori provenienti dai Paesi coinvolti nel conflitto dei Balcani negli anni Novanta. Il divario economico tra Paesi ricchi e Paesi poveri è ben lungi dall'essere stato colmato e il numero di emigranti potenziali continua ad aumentare. Le questioni relative all'integrazione diventano di conseguenza sempre più complesse.

Il rispetto dello Stato di diritto e della democrazia sono valori centrali della nostra società, analogamente alla coscienza della responsabilità di ognuno per il funzionamento della società. Occorre riaffermare e rafforzare questi valori. La capacità di reagire in modo rapido e flessibile alle nuove sfide è una delle competenze fondamentali dell'individuo e dello Stato. Occorre quindi rafforzare a tutti i livelli la fiducia nelle proprie capacità e riaffermare il ruolo sussidiario dello Stato.

In questi ultimi anni, il Parlamento si è preso il tempo, in diverse occasioni, di riflettere in modo approfondito sui valori politici ed etici e sulle questioni fondamentali della nostra società, in particolare in occasione della revisione totale della Costituzione federale, dei festeggiamenti legati al 150° anniversario dello Stato federale e delle deliberazioni relative ai programmi di legislatura 1999–2003 e 2003–2007. Riteniamo che queste riflessioni non debbano mai interrompersi e che occorra regolarmente rilanciarle quando si pone un problema concreto o quando uno strumento fa ripartire il dibattito. Il presente programma dà nuovamente l'occasione al Parlamento di dibattere su questioni fondamentali, dal momento che contiene gli indirizzi politici oggettivi del nostro Consiglio e la strategia che intendiamo applicare a questo proposito. Abbiamo già indicato che intendiamo dirigere la riflessione sulle sfide che il nostro Paese dovrà affrontare. Il nostro sistema federalistico e liberale vuole tuttavia che le conclusioni che occorre trarre a livello politico siano di competenza di tutti i partecipanti alla vita pubblica. L'orientamento e l'intensità del dibattito sul futuro del nostro Paese e dei suoi valori dipenderanno quindi strettamente dal Parlamento, dai Cantoni e da tutti gli attori politici.

Situazione della Svizzera

Economia

Negli anni Novanta, la crescita strutturale della Svizzera è stata una delle più deboli in Europa e nei Paesi dell'OCSE. Mentre gli anni dal 2001 al 2003 sono stati caratterizzati da un calo della congiuntura, gli anni 2004 (2,5 %) e 2005 (2,4 %) hanno segnato il ritorno alla crescita. Secondo le prime stime basate sulla contabilità nazionale, l'economia svizzera registra contro ogni aspettativa un aumento sostenuto nel 2006: il PIL a prezzi costanti aumenta del 3,2 per cento contro il 2,4 per cento nel 2005 (a prezzi correnti, il PIL aumenta addirittura del 4,9 % situandosi a 486,2 miliardi di franchi). Considerata l'evoluzione congiunturale particolarmente favorevole del primo semestre del 2007, il gruppo di esperti della Confederazione ha riveduto al rialzo le sue previsioni di crescita per il 2007 (2,6 % invece del 2,3 %). Per il 2008, il pronostico rimane di un rallentamento all'1,9 per cento, anche se è stato constatato un aumento dei rischi.

Considerata l'evoluzione del PIL nella media annuale, la crescita economica della Svizzera è stata dell'1,1 per cento per il periodo dal 1991 al 2004. Secondo uno studio recente dell'Ufficio federale di statistica (UFS) concernente la *produttività del lavoro e del capitale*, la crescita risulta essenzialmente da un rialzo dello 0,6 per cento dell'input di capitale e da un aumento dello 0,4 per cento della produttività multifattoriale (dovuta essenzialmente al progresso tecnico); la crescita rimanente si spiega con un leggero aumento del contributo dell'input di lavoro. Un'ora effettivamente lavorata utilizza sempre più capitale – anche quando l'apporto di capitale diminuisce – e contribuisce all'aumento della produttività oraria del lavoro.

Secondo la statistica della popolazione attiva, il 72,5 per cento delle persone che esercitano un'attività lucrativa lavorava nel settore terziario nel giugno del 2006 (contro il 70,3 % di cinque anni prima), il 23,7 per cento nel settore secondario (contro il 25,5 %) e il 3,8 per cento nel settore primario (contro il 4,2 % nel 2001). Nonostante una diminuzione della manodopera, il settore industriale ha aumentato complessivamente la sua produzione. Secondo l'inchiesta svizzera sulla popolazione attiva, la percentuale rispetto alla popolazione totale delle donne che esercitano un'attività lucrativa è passata dal 49,2 al 50,9 per cento dal 2001 al 2007, mentre il tasso di attività degli uomini è diminuito molto leggermente nello stesso periodo (dal

63,3 % al 63,2 %), in particolare a causa del prolungamento della formazione e dei pensionamenti anticipati. La percentuale di stranieri sul mercato del lavoro (compresi i frontalieri) ammonta al 25,6 per cento: quasi due terzi di essi (63 % nel 2006) sono cittadini di un Paese dell'UE o dell'AELS; i Paesi del Sud dell'UE ne sono i principali rappresentanti (37 %), seguiti dai Paesi del Nord e dell'Ovest dell'Europa (24 %).

La *disoccupazione* ha raggiunto il tasso record del 5,2 per cento nel 1997. Dopo essere scesa all'1,7 per cento (2001), è risalita a quasi il 4 per cento nel 2004–2005. Secondo le stime della Segreteria di Stato dell'economia, il 2006 è stato caratterizzato da una netta riduzione del tasso di disoccupazione (3,3 % alla fine dell'anno, con un calo dello 0,5 %). A fine novembre 2007, 104 820 persone erano iscritte presso gli uffici regionali di collocamento, vale a dire 19 313 persone in meno rispetto all'agosto dell'anno precedente (calo del 15,6 %).

Secondo un nuovo indicatore stabilito dall'UFS, il *costo della manodopera* è aumentato nominalmente dell'1,2 per cento tra il 2002 e il 2004, contro il 5 per cento tra il 2000 e il 2002. Esso è stimato a 51,60 franchi per ora lavorata nel 2004 per i settori secondario e terziario. I salari e le retribuzioni ammontano all'82,7 per cento del totale, i contributi sociali a carico del datore di lavoro al 14,8 per cento e le spese di formazione professionale, di reclutamento e altro al 2,5 per cento.

Espresso in euro (32,9), questo importo colloca il nostro Paese nel gruppo di testa con la Danimarca (30,7) e il Belgio (30). I Paesi vicini alla Svizzera nei quali il costo della manodopera supera la media dei Paesi dell'ex Europa dei 15 (UE-15), vale a dire Francia, Germania e Austria, registrano valori compresi tra 25 e 28 euro. Queste stime costituiscono un indicatore chiave per confrontare l'attrattiva della piazza economica svizzera rispetto ai principali concorrenti europei. Il confronto tiene inoltre conto del livello di produttività di tutta l'economia, come mostrano i costi salariali unitari espressi in una moneta comune.

Per le economie domestiche (meno per le imprese), è determinante il paniere di beni e servizi che equivale a un'ora di lavoro. Questo strumento di misura è il potere d'acquisto standard (PAS) che cancella le differenze di livello dei prezzi tra i Paesi. Il costo della manodopera in Svizzera è stimato a 23,3 PAS per ora lavorata nel 2004, vale a dire leggermente al di sopra della media dei Paesi dell'UE-15 (22,9 PAS), ma sotto la maggioranza dei Paesi vicini (Austria: 24,4 PAS; Germania: 24,6 PAS; Francia: 26,1 PAS). Il costo della manodopera dei 10 nuovi Stati membri dell'UE ammonta in media a 9,1 PAS nel 2004. A dipendenza della sua espressione in euro o in PAS, la differenza del costo della manodopera mostra che i beni e servizi svizzeri destinati al mercato interno sono comparativamente più costosi.

L'indicatore del *commercio estero* indica l'apertura al mondo di un determinato Paese. Dipende in particolare della qualità dell'accesso al mercato che i partner commerciali si accordano reciprocamente. La Svizzera si situa tradizionalmente nella metà superiore della classifica. Nel 2006, solo i Paesi del Benelux e l'Irlanda avevano relazioni con l'estero nettamente più sviluppate rispetto al nostro Paese, mentre la Austria e la Danimarca registravano relazioni solo leggermente più sviluppate. La globalizzazione e il rafforzamento della domanda sul mercato delle materie prime e dell'energia richiedono peraltro un buon funzionamento della catena di approvvigionamento.

Secondo la bilancia svizzera dei pagamenti allestita dalla Banca Nazionale Svizzera, l'eccedenza della *bilancia delle transazioni correnti* (insieme degli scambi di beni e

servizi, redditi del lavoro e del capitale conseguiti all'estero e versati all'estero e transazioni correnti) ha raggiunto 74 miliardi di franchi nel 2006, con un aumento di 11 miliardi rispetto all'anno precedente. Questo importo rappresenta il 16 per cento del PIL (14 % nel 2005), ciò che indica bene il posto occupato dalla Svizzera e dalle sue imprese in termini di investimenti diretti nei Paesi terzi. Sia in valore assoluto sia in relazione al PIL, l'eccedenza della bilancia delle transazioni correnti ha raggiunto nel 2006 il livello più alto.

La buona congiuntura si è mantenuta nel 2006, sia Svizzera sia all'estero. Gli scambi di beni e servizi hanno registrato una crescita notevole: le esportazioni sono aumentate del 13 per cento e le importazioni dell'11 per cento, ciò che non accadeva più dal 2000. Anche l'eccedenza della *bilancia commerciale* ha raggiunto un importo record nel 2006, vale a dire 12 miliardi di franchi. Le esportazioni sono così aumentate del 13 per cento in valore nominale e le importazioni dell'11 per cento. Tutti i settori d'esportazione hanno aumentato le vendite. Le forniture destinate all'UE sono aumentate del 12 per cento, contro il 10 per cento per quelle provenienti dall'UE. Le sostanziali entrate nel settore dei servizi hanno contribuito in misura prioritaria all'aumento, da 7 a 38 miliardi di franchi, dell'eccedenza delle esportazioni. I redditi netti dei capitali sono aumentati complessivamente di 2 miliardi a 59 miliardi di franchi.

Formazione, ricerca e innovazione

Nel 2005, le *spese pubbliche per l'educazione* hanno raggiunto il 5,8 per cento del PIL, vale a dire il livello più alto dal 1990. Nel confronto internazionale, la Svizzera si situa leggermente al di sopra della media dei Paesi dell'OCSE nel 2003, ma nettamente al di sotto del gruppo di testa. Nel settembre del 2007, il Parlamento ha deciso di aumentare del 6 per cento l'anno in media il credito per il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni dal 2008 al 2011. Questo settore registrerà il più forte aumento nel budget della Confederazione, se si esclude il settore dei trasferimenti «Finanze e imposte».

Nel 2004, le *spese di ricerca e sviluppo* (R+S) rappresentavano il 2,93 per cento del PIL ed erano finanziate per il 73,7 per cento dal settore privato. Nel confronto internazionale, la Svizzera figura nel gruppo di testa, anche se è passata dal secondo al quarto posto dal 1990. La quota del settore privato negli investimenti R+S rimane una delle più elevate al mondo (Svizzera: 70 %, Corea: 75 %, Giappone: 75 %, Finlandia: 69 %, Germania: 67 %, Svezia: 65 %, Stati Uniti: 64 %, OCSE: 62 %, UE-25: 54 %; fonte: OCSE, MSTI).

La percentuale delle persone di 25–64 che hanno concluso una formazione universitaria è passata dal 14 al 20 per cento tra il 1996 e il 2006. Questa percentuale è aumentata anche nella popolazione straniera residente in Svizzera, ma in misura meno accentuata (dal 19 al 23 %). Lo scarto del *livello di formazione* tra i due gruppi è quindi notevolmente diminuito. La percentuale della popolazione che ha ottenuto un diploma professionale superiore (terziario B) è aumentata fino a raggiungere il 9 per cento nel 2006. Questo dato è inferiore nella popolazione straniera residente in Svizzera (tra il 4 e il 5 %), dove è relativamente stabile. Con il 28 per cento di popolazione con un diploma di livello terziario (formazione professionale superiore o universitaria) nel 2004, la Svizzera si è piazzata leggermente meglio nel confronto internazionale rispetto alla media dei Paesi dell'OCSE (25 %). Il nostro Paese ha inoltre una percentuale relativamente elevata (7 %) di persone titolari di un diploma

postsecondario che non rientra nel settore terziario (questo tipo di diploma non esiste ovunque).

In Svizzera (cifre 2005), l'89 per cento dei giovani conclude una formazione di livello secondario II (diploma di fine tirocinio, maturità professionale, maturità); il 54,5 per cento di essi ha seguito una formazione professionale (senza maturità professionale), il 22 per cento una scuola di formazione generale e il 12,2 per cento ha ottenuto la maturità professionale. Gli altri hanno o interrotto gli studi dopo la scuola obbligatoria, o concluso una formazione generale non considerata in questo contesto o terminato una formazione di breve durata (un anno) o una formazione professionale iniziale. Le prime maturità professionali sono state rilasciate alla metà degli anni Novanta. Da allora questo tipo di formazione ha assunto sempre più importanza. La percentuale delle formazioni generali è rimasta stabile in questi ultimi anni.

Nel 2004, 1760 domande di brevetto svizzero sono state depositate nel nostro Paese da persone che vi risiedono, mentre 4663 domande di brevetto europeo di origine svizzera (incluse le domande Euro-PCT che entrano nella fase regionale) sono state depositate all'Ufficio europeo dei brevetti (UEB). Nel confronto internazionale, il numero *delle domande di brevetto svizzero o europeo* depositate annualmente da persone domiciliate o che hanno la loro sede in Svizzera (cifra che riflette la capacità di innovazione di un Paese) è relativamente debole. In relazione alla popolazione è tuttavia molto elevato per milione di abitanti. Se si esclude il Giappone, la Svizzera ha presentato nel 2005 il maggior numero di domande di brevetti (famiglie triadiche) per milione di abitanti. Con 362 domande per milione di abitanti nel 2003 (248 nel 1990), la Svizzera occupa quindi sempre il primo posto della classifica internazionale.

L'indicatore dell'innovazione a livello europeo (European Innovation Scoreboard EIS) confronta i risultati dei Paesi europei (UE-27, Croazia, Turchia, Islanda, Norvegia e Svizzera), degli Stati Uniti e del Giappone. L'EIS si basa su 25 indicatori, come le spese di R+S, il livello di formazione della popolazione e il numero di brevetti depositati. Per analizzare i punti forti e i punti deboli del Paese nel processo di innovazione, gli indicatori sono ripartiti in cinque categorie che riflettono gli aspetti chiave dell'innovazione: risorse umane per l'innovazione, creazione di conoscenze, innovazione e spirito d'impresa, applicazione delle conoscenze e proprietà intellettuale. Per classificare i Paesi, gli indicatori sono riassunti in un valore unico, l'indice sintetico d'innovazione (Summary Innovation Index SII). Nel 2006, la Svizzera figurava ancora ai primi posti a livello europeo e mondiale con la Svezia, la Finlandia, la Danimarca, il Giappone e la Germania. Occupa i primi posti in tutte le categorie menzionate, ad eccezione dell'applicazione delle conoscenze, e addirittura il primo posto nella categoria «proprietà intellettuale». Gli sforzi messi in atto dalle imprese svizzere per promuovere l'innovazione e sfruttare le nuove conoscenze a livello commerciale danno quindi i loro frutti.

Capacità di manovra dello Stato

La capacità di manovra delle collettività pubbliche svizzere dipende molto dal margine di manovra della Confederazione in materia di preventivo. In effetti, i Cantoni ricevono circa il 40 per cento delle spese di trasferimento, vale a dire quasi 15 miliardi di franchi, ciò che rappresenta un quarto di tutte le loro entrate. La capacità di manovra della Confederazione è notevolmente diminuita negli anni Novanta:

la stagnazione economica unita a una crescita sproporzionata delle spese ha portato a un aumento dei disavanzi e ha fortemente gravato l'indebitamento.

La quota parte dello Stato (Confederazione) è passata dal 9,6 per cento nel 1990 al 10,8 per cento nel 2006. Secondo le ultime stime, nel 2007 e 2008 dovrebbe situarsi all'incirca allo stesso livello per la Confederazione. Negli anni del piano finanziario 2009–2011 questo tasso dovrebbe aumentare leggermente all'11,0, in particolare a causa delle entrate provenienti dal progetto di aumento dell'IVA: esse vengono trasferite integralmente all'AI e figurano quindi anche sotto le spese, conformemente al principio del prodotto lordo. Se si esclude questo fattore speciale, la quota parte dello Stato ammonterà al 10,7 per cento nel 2011.

La quota parte fiscale della Confederazione è passata dall'8,7 per cento nel 1990 al 10,5 per cento nel 2006. Secondo le ultime stime, dovrebbe situarsi al 10,6 per cento nel 2007 (con un calo rispetto al 2000: 11,0 %) e scendere ulteriormente al 10,3 per cento nel 2008. Dovrebbe tuttavia nuovamente aumentare nel 2010 e nel 2011 a causa del progetto di aumento dell'IVA, destinato al finanziamento dell'AI. Escluso questo fattore speciale, la quota parte d'imposta dovrebbe situarsi nel 2011 allo stesso livello del 2008.

Dal 1990 al 2005, il *debito* della Confederazione è più che triplicato, raggiungendo il livello record di 130,3 miliardi di franchi. Nello stesso periodo, il *tasso di indebitamento* è passato dall'11,6 al 28,1 per cento. La prima applicazione del freno all'indebitamento nel 2003, l'attuazione sistematica di due programmi di sgravio del preventivo (2003 e 2004) e il programma di abbandono dei compiti dell'amministrazione hanno posto le basi di un equilibrio sostenibile del preventivo della Confederazione. L'equilibrio strutturale è quindi stato raggiunto dal 2006 e gli obiettivi del freno all'indebitamento, che sono vincolanti solo per il preventivo, sono superati nel piano finanziario dal 2009 al 2011, ciò che permetterà di ridurre il tasso di indebitamento della Confederazione al 21,3 per cento.

La capacità di manovra dello Stato dipende inoltre da altri fattori che non si possono ricondurre a cifre o a un preventivo, come il rispetto della concordanza o l'adesione alle regole della democrazia e dello Stato di diritto. A livello politico, la progressione del processo di integrazione europea, legato alla globalizzazione, rappresenta un'importante sfida per il nostro Paese. È in effetti diventato impossibile trovare a livello nazionale soluzioni soddisfacenti ed efficaci ad alcuni problemi transfrontalieri. Bisognerà soppesare i vantaggi della partecipazione alla discussione a livello europeo rispetto a un'autonomia decisionale totale. Questa riflessione dovrà integrare non sono gli accordi conclusi con l'UE e i loro sviluppi, ma soprattutto le conseguenze sulla democrazia diretta, il federalismo, il regime finanziario e la politica agricola ed economica. Pur rimanendo fuori dall'UE, la Svizzera continuerà a perdere la sua autonomia decisionale in diversi settori: si osserva già ora che la Confederazione non può sottrarsi ad alcune decisioni prese nell'UE. Qualsiasi forma assumerà la nostra collaborazione con l'UE, l'intensificazione della circolazione delle merci, dei capitali, delle persone e del traffico supererà le frontiere, sia nazionali sia cantonali. La soluzione dei problemi richiederà quindi sempre più una collaborazione internazionale (e a livello svizzero intercantonale) e da ciò deriva l'importanza di poter collaborare rapidamente con altri governi (o Cantoni). La collaborazione sempre più stretta tra governi rischia tuttavia di mettere in discussione il regime parlamentare e la democrazia diretta.

La nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) intende dal canto suo rivitalizzare il federalismo, ripartire i compiti, rafforzare la coesione federale e aumentare il ruolo direttivo della Confederazione e di conseguenza la sua capacità d'azione. Sono inoltre previste nuove forme di collaborazione e di finanziamento per i compiti comuni che rimarranno al termine dell'esercizio. La NPC si basa quindi sulle strutture esistenti per realizzare le riforme che consentiranno di migliorare in misura fondamentale i processi decisionali e la perequazione finanziaria della Confederazione.

L'equilibrio tra le comunità linguistiche, unito al rispetto reciproco tra le culture, è un elemento indispensabile per il mantenimento della pace sociale e la coesione di uno Stato federalistico e multilingue come la Svizzera: il quadrilinguismo è una caratteristica fondamentale del nostro Paese e fa parte della nostra identità sociale. Alcuni fattori svolgono un ruolo determinante in questo senso e possono addirittura dividere le comunità linguistiche. Pensiamo alla politica europea e più in generale agli affari esteri. Si comincia tuttavia a osservare segnali di distensione.

Al momento delle votazioni, le zone urbane e rurali si oppongono sistematicamente solo su alcuni temi. I problemi di funzionalità territoriale potrebbero tuttavia creare tensioni tra nuclei urbani e comuni periferici e tra agglomerati e zone rurali. La concentrazione attorno alle grandi città della crescita economica e demografica dovrebbe peraltro rafforzare il fenomeno. Per tale motivo i meccanismi pubblici di compensazione (perequazione finanziaria, sicurezza sociale e infrastrutture di base) e la politica territoriale (nuovo orientamento della politica regionale e della politica degli agglomerati) rivestiranno a lungo termine un'importanza fondamentale per garantire la coesione territoriale della Svizzera. Infine, la politica culturale sarà sempre più sollecitata per rendere la cultura accessibile al maggior numero di persone e contribuire a rafforzare la coesione e la comprensione tra le diverse parti del Paese attuando programmi di scambio mirati e promuovendo la diversità.

Efficienza delle infrastrutture

Le questioni legate alla mobilità e al traffico svolgono un ruolo essenziale per un Paese piccolo fondato sui servizi e le esportazioni come la Svizzera. Un buon ricordo alle vie di comunicazione è quindi un fattore importante per la competitività dell'economia, delle regioni e di tutto il Paese. La mobilità non ha tuttavia solo vantaggi: basti menzionare l'inquinamento per l'uomo e l'ambiente in termini di rumore, di emissioni nell'atmosfera (con conseguenze sul clima), di esaurimento delle risorse e di sfruttamento del suolo. La domanda di prestazioni di trasporto continuerà ad aumentare nei prossimi anni. L'obiettivo principale è di far fronte alla crescita della mobilità garantendo la redditività e la sicurezza dei trasporti e proteggendo al massimo l'ambiente. La politica dei trasporti deve inoltre garantire al maggior numero di persone e a tutte le regioni un accesso sufficiente alle infrastrutture di trasporto (servizio pubblico). La politica svizzera dei trasporti si basa su un approccio globale che tiene conto dei vantaggi e degli svantaggi di ciascun sistema di trasporto a livello economico ed ecologico e che persegue un coordinamento ottimale con altri settori politici (finanze, economia, protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio). I suoi obiettivi principali sono la soddisfazione dei bisogni di infrastrutture, la loro sicurezza ed efficienza, i veicoli non inquinanti, il rafforzamento del principio «chi inquina paga», l'autofinanziamento massimo del traffico e un coordinamento ottimale con l'Europa. Si cercherà di ricorrere ai diversi

sistemi di trasporto in modo razionale, vale a dire in base alla loro competitività e ai loro vantaggi economici ed ecologici.

La politica dei trasporti ha vissuto cambiamenti decisivi in questi ultimi anni e progetti di riforma ambiziosi sono in fase di realizzazione per raggiungere gli obiettivi a lungo termine. Menzioniamo in particolare gli accordi bilaterali conclusi con l'UE sui trasporti terrestri e aerei, la modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria (NFTA, Ferrovia 2000, raccordo alla rete ad alta velocità, visione d'insieme sul finanziamento dei progetti infrastrutturali relativi ai trasporti pubblici) e l'introduzione, e successivamente la riscossione progressiva, della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Rimangono i problemi di traffico negli agglomerati, il sovraccarico cronico di alcune tratte della rete delle strade nazionali (principalmente negli agglomerati) e il finanziamento della manutenzione delle infrastrutture nelle regioni periferiche e nelle regioni di montagna. Intendiamo affrontare queste questioni contemporaneamente al piano settoriale dei trasporti, al fondo infrastrutturale e all'attuazione del pedaggio stradale. Altri provvedimenti saranno inoltre necessari per raggiungere gli obiettivi del trasferimento del traffico delle merci attraverso le Alpi deciso dal Parlamento (progetto di legge sul trasferimento del traffico merci). Segnaliamo infine altri oggetti ancora in discussione, ovvero la riduzione degli effetti negativi legati al traffico (ambiente, rumore e sfruttamento del suolo), l'aumento della sicurezza sulle strade e la ricerca di una soluzione basata sul Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA) per l'esercizio dell'aeroporto di Zurigo-Kloten.

Nell'ambito del traffico viaggiatori, per il periodo dal 2000 al 2020 è previsto un aumento del traffico stradale privato pari a circa il 17 per cento. Le prestazioni espresse in passeggeri-chilometri aumenteranno del 20 per cento entro il 2030. Per quanto concerne il traffico ferroviario, lo scenario di base si fonda su un aumento del 31 per cento per il periodo dal 2000 al 2020 e addirittura del 45 per cento entro il 2030. Grazie agli investimenti di Ferrovia 2000, ma anche a causa dell'evoluzione sociodemografica, si suppone che il traffico supplementare sarà parzialmente assorbito dai trasporti pubblici. Nel settore del traffico merci, le prestazioni sulla strada e sulla ferrovia nello scenario di base (in tonnellate-chilometri) aumenteranno molto di più di quelle del traffico viaggiatori, visto che l'aumento raggiungerà il 39 per cento entro 2020 e il 54 per cento entro il 2030.

La scelta dei mezzi di trasporto che consentiranno di far fronte alla crescita dipende ovviamente dalle condizioni stabilite dalla politica dei trasporti. Il traffico merci attraverso le Alpi presenta a questo proposito un interesse particolare, dal momento che l'accettazione dell'iniziativa delle Alpi nel 1994 ha significato il divieto di estendere gli assi stradali di transito nello spazio alpino. Il trasferimento del traffico merci dalla strada alla ferrovia prosegue attualmente a pieno ritmo e la costruzione della NFTA rispetta il calendario fissato. I provvedimenti presi (introduzione della TTPCP, aumento del limite di peso degli autocarri autorizzati sulle strade, prima riforma delle ferrovie, attuazione dell'accordo sui trasporti terrestri, misure di accompagnamento per favorire il traffico ferroviario delle merci) stanno dando i loro frutti: alla fine del 2005, il numero di veicoli stradali pesanti che trasportavano merci attraverso le Alpi svizzere è diminuito del 14 per cento rispetto al 2000, mentre il trasporto ferroviario registra forti tassi di crescita. Nonostante questi progressi, l'obiettivo di ridurre a 650 000 il numero di tragitti di autocarri pesanti attraverso le Alpi è irraggiungibile entro il 2009.

L'aviazione svolge un ruolo economico straordinario per il nostro Paese, grazie al posto che occupa nella politica economica esterna e interna. Dal 2004, il numero di passeggeri è nuovamente aumentato. Il traffico totale di passeggeri dovrebbe aumentare di circa l'80 per cento tra il 2004 e il 2020 per raggiungere la cifra di 52,7 milioni di persone l'anno; le merci dovrebbero raddoppiare nello stesso periodo per raggiungere 514 000 tonnellate l'anno. La crescita comporterà un aumento del numero totale di movimenti del 25 per cento circa.

La mobilità dolce deve diventare il terzo pilastro del trasporto delle persone, a fianco dei trasporti pubblici e del trasporto individuale motorizzato. Ne risulterebbero effetti positivi per l'ambiente, l'organizzazione del territorio e la salute. Gli spostamenti continueranno ad aumentare nel corso dei prossimi anni (e di conseguenza aumenteranno gli ingorghi e altre perturbazioni). Un'azione mirata a favore della mobilità dolce contribuirà a ridurre i problemi di capacità. Non sarà tuttavia possibile raggiungere questo obiettivo senza investimenti (reti stradali, aree di sosta e impianti sicuri, attrattivi e collegati) per promuovere gli spostamenti non motorizzati nella vita quotidiana e nel tempo libero (ecoturismo).

Sicurezza e criminalità

Nel prossimo futuro è poco probabile un attacco militare convenzionale contro la Svizzera. Tre rischi minacciano tuttavia la sicurezza del nostro Paese: il terrorismo internazionale, la proliferazione delle armi di distruzione di massa (nella peggiore delle ipotesi nell'ambito di operazioni terroristiche) e le conseguenze transfrontaliere dei conflitti regionali e del crollo di alcuni Stati (basi per organizzazioni terroristiche, flussi di rifugiati ecc.). Il mantenimento della sicurezza deve ora essere un compito comune nazionale e internazionale, civile e militare. A livello di sicurezza interna ed esterna, la situazione della Svizzera è di conseguenza comparabile a quella di altri Paesi dell'Europa centrale e occidentale; ovunque le frontiere tra sicurezza interna e sicurezza esterna sono flessibili, ciò che rende necessario un rafforzamento della cooperazione e del coordinamento a livello nazionale e internazionale.

Per quanto concerne la criminalità, il numero di *condanne penali* è aumentato di poco fino al 2001; in relazione alla popolazione residente è addirittura diminuito. Successivamente, è stato registrato un forte aumento, per la prima volta anche rispetto alla popolazione residente: il numero di condanne è così passato da 22 342 nel 2001 a 30 248 nel 2004. Nel 2005 e nel 2006, il numero di condanne si è stabilizzato a un livello elevato. I reati contro il patrimonio rappresentano di gran lunga la maggior parte dei reati penali (più della metà delle condanne penali riguardano almeno in parte un reato contro patrimonio). I reati violenti (reati contro la vita e l'integrità corporale) rappresentavano il 18 per cento delle condanne penali nel 2005 e 2006. La *statistica delle sentenze penali riguardanti i minorenni* mostra che il numero di sentenze riguardanti i minorenni è aumentato dal 1999, vale a dire dall'introduzione della nuova statistica. Solo il numero di sentenze per consumo di stupefacenti è fortemente diminuito nel 2003 (-300) e nel 2006 (-700). Nel 2006, 937 900 minorenni di età dai 7 ai 18 anni risiedevano in Svizzera. Dal 1999 al 2004, il numero di sentenze penali è passato da 12 300 a 14 400 per poi stabilizzarsi in seguito (2006: 14 000). La percentuale dei minorenni è leggermente aumentata dal 17 al 20,5 per cento, mentre quella dei fanciulli da 7 anni a meno di 15 anni è rimasta stabile (24 % nel 1999 contro il 23,5 % nel 2006). La percentuale dei minorenni svizzeri è passata dal 58 al 64 per cento. Nello stesso periodo, la percentuale delle sentenze penali

concernenti i minorenni per consumo di stupefacenti è scesa dal 35 al 24 per cento e quella concernente i furti dal 33 al 25 per cento. La percentuale dei reati violenti e invece passata dal 10 al 17 %, in cifre assolute da 1200 (1999) a 2400 (2006). I reati che registrano il più alto tasso di crescita sono le aggressioni e gli atti di violenza nei confronti delle autorità e dei funzionari. I reati violenti maggiormente giudicati nel 2006 sono state le vie di fatto (35 %) e le ferite corporali semplici (27 %).

Demografia, sicurezza sociale e sanità

Le *sfide legate all'evoluzione demografica* non riguardano unicamente la sicurezza sociale, ma anche i settori della sanità e delle cure, del mercato del lavoro, della formazione, della politica familiare, della migrazione, dell'integrazione, della pianificazione del territorio, della politica degli agglomerati, dei trasporti e delle istituzioni politiche. Dalla metà del secolo scorso, le spese, le prestazioni e le entrate legate alla sicurezza sociale sono fortemente aumentate in Svizzera. I tassi di crescita più elevati sono stati registrati negli anni dal 1973 al 1975 (estensione delle prestazioni dell'AVS e dell'AI) e dal 1991 al 1993 (grave crisi del mondo del lavoro). Un notevole aumento delle spese sociali è inoltre stato registrato dal 2001 al 2003. La recente evoluzione si spiega con i cambiamenti subentrati nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione, dell'AI, delle prestazioni complementari all'AI, dell'aiuto sociale, dell'assicurazione malattie obbligatoria e dei sussidi versati nel settore della sanità pubblica.

L'invecchiamento della popolazione (numero di persone di 65 anni o più su 100 persone dai 20 ai 64 anni che fanno parte della popolazione residente permanente al 31 dicembre) ha continuato ad accentuarsi a partire dal 1950. Il rapporto di dipendenza delle persone anziane è aumentato in misura ininterrotta, tranne che nel periodo dal 1981 al 1984. Questo rapporto si situava ancora sul 16 per cento nel 1950, ma nei cinquant'anni seguenti è aumentato di nove punti percentuali. Dal 1980 l'aumento annuale del rapporto di dipendenza delle persone anziane si è leggermente attenuato. Alla fine del 2004, su 100 persone in età lavorativa si contavano 25,5 persone con più di 64 anni.

I principali risultati della nuova serie di *scenari demografici* dell'UFAS mostrano che la popolazione svizzera continuerà ad aumentare leggermente nei prossimi tre decenni, che l'invecchiamento demografico subirà un'accelerazione nello stesso periodo e che il rapporto di dipendenza aumenterà in misura significativa. Lo scenario mediano prevede il proseguimento della crescita della popolazione svizzera fino al 2036. In seguito la popolazione residente diminuirà progressivamente. E tuttavia anche possibile che questa diminuzione inizierà a partire dal 2015 o che la popolazione continuerà a crescere anche dopo il 2050.

Nel 2005, le spese nominali legate alla sicurezza sociale sono risultate di 135 495 milioni di franchi in totale (contro 132 162 mio. nel 2004). In questi ultimi decenni, *il tasso delle spese sociali* ha registrato un forte aumento, passando dall'11,4 per cento nel 1970 al 19,7 per cento nel 1990. Nel 2005, è diminuito dal 29,3 al 29,2 per cento. Per interpretare questi tassi, occorre tener conto dell'evoluzione del PIL, dal momento che essi registrano un aumento non appena gli aggregati della protezione sociale aumentano più fortemente del PIL; nel 2004, quest'ultimo ha registrato una crescita in termini nominali del 3,1 per cento rispetto all'anno precedente e nel 2005 di circa il 2,7 per cento. Nel 1990, secondo il conto complessivo della sicurezza sociale, la Svizzera ha registrato un tasso di spese sociali di circa il 20 per cento e si trovava quindi a un livello inferiore rispetto ai Paesi dell'UE e dell'AELS che ave-

vano i tassi più bassi. Nel 2004, con un tasso di spese sociali di circa il 29,3 per cento, essa superava nettamente la media dei Paesi dell'UE dei 15 (27,6 %).

Le spese legate alla *promozione della salute e alla prevenzione* rappresentano una parte insignificante, vale a dire il 2,1 per cento, dei costi registrati nel settore della sanità pubblica (cifre del 2005). Negli anni Novanta, si è assistito a una presa di coscienza dell'importanza delle misure di promozione della salute che si è tradotta in un aumento delle risorse destinate alla promozione della salute prevista dall'articolo 19 LAMal (RS 832.10). Nel 2000, le risorse ammontavano a circa 25 milioni di franchi, contro i 2 milioni circa nel 1995. Dal 2000 tuttavia le spese sono nuovamente in ribasso; nel 2005 sono stati investiti in questo settore solo 15,9 milioni di franchi.

Se si considera il tasso elevato di stranieri rispetto alla popolazione residente (vale a dire il 21 % circa o più di 1, 5 milioni di persone), si può affermare che *l'integrazione degli stranieri* è nel complesso riuscita. Oltre a questa constatazione positiva, il rapporto sull'integrazione pubblicato nel luglio del 2006 dall'Ufficio federale della migrazione ha messo in evidenza per la prima volta, sulla base di un ampio rilevamento, i settori nei quali occorre intervenire e i gruppi di persone particolarmente interessati. I tre elementi chiave dell'integrazione sono la lingua, la formazione e il lavoro. La promozione dell'integrazione darà i suoi frutti solo se si migliorerà l'attuazione delle misure esistenti nell'ambito delle principali strutture ordinarie (istituti di formazione, mercato del lavoro, istituzioni del settore sanitario ecc.); l'attuazione di misure e di strutture speciali contribuirà in misura limitata al successo. Occorre quindi sviluppare e migliorare le misure esistenti nell'ambito delle strutture ordinarie per tener meglio conto delle esigenze e dei problemi specifici degli stranieri (p. es. conoscenze linguistiche lacunose, mancanza di informazioni, malintesi). Dovranno inoltre essere presi provvedimenti per eliminare le disparità di trattamento e le diverse forme di discriminazione.

Garanzia dell'approvvigionamento energetico e impiego parsimonioso delle risorse naturali

La *sicurezza dell'approvvigionamento* significa che la domanda di energia è soddisfatta, ininterrotta e a prezzi adeguati. Questa esigenza potrà essere soddisfatta solo in parte, con costi sempre più elevati o con interventi politici di grande portata. Uno degli indicatori della sicurezza dell'approvvigionamento è la dipendenza dalle importazioni.

Ad eccezione dell'energia idroelettrica, la Svizzera dispone di risorse energetiche limitate. Nel nostro Paese, il consumo di energia è coperto per il 57 per cento dal petrolio, il 23 per cento dall'elettricità, il 12 per cento dal gas naturale e l'8 per cento da altri agenti energetici come il legno da riscaldamento, i rifiuti industriali, il vento e i pannelli solari. Dal momento che importa l'80 per cento dell'energia che consuma, la Svizzera è ampiamente dipendente dall'estero in questo settore. Quasi tre quarti dell'energia utilizzata in Svizzera proviene dal petrolio e dal gas naturale, che devono essere totalmente importati.

Secondo gli *scenari energetici* più recenti elaborati dall'Ufficio federale dell'energia, ci si attende che a partire dal 2018 (scenario I), unitamente agli attuali diritti di opzione all'estero, la produzione indigena di elettricità non coprirà più la domanda di un semestre invernale medio. Questo scenario presuppone che i diritti di opzione non saranno prorogati quando arriveranno a scadenza e che il parco di centrali attuali non sarà sviluppato. La Svizzera è confrontata in primo luogo con un problema di

onere di base che si accentuerà a causa della scadenza dei diritti di opzione e dell'abbandono delle centrali nucleari esistenti. Sono necessarie nuove centrali, in grado di produrre tutto l'anno o per l'intero inverno. Questo zoccolo di produzione può essere centralizzato o decentralizzato; può basarsi su energie convenzionali o su energie rinnovabili. Dal momento che le penurie riguardano anche i Paesi vicini, gli impianti previsti per farvi fronte devono trovarsi sul territorio svizzero o almeno in prossimità della frontiera.

La quantità di energia importata varia secondo lo scenario (la quantità importata fino al 2035 è, nello scenario IV, inferiore di quasi un terzo rispetto a quella prevista nello scenario I, a causa soprattutto di un'utilizzazione più razionale dell'energia). Gli scenari si differenziano meno per quanto concerne la percentuale dei diversi agenti energetici nel consumo lordo. È difficile diversificare ulteriormente gli agenti energetici in base al loro genere, ai loro Paesi di provenienza e alle vie di trasmissione. La politica svizzera dovrà continuare ad accordare sufficiente importanza alla prevenzione delle crisi di approvvigionamento a livello nazionale (legge sull'approvvigionamento del Paese, misure previste dalla legge sull'approvvigionamento elettrico in caso di messa in pericolo di questo approvvigionamento) e a livello internazionale (Agenzia internazionale dell'energia). Gli interventi su queste basi devono essere fatti solo in ultima istanza e per limitare i danni. Solo le decisioni di politica energetica prese in tempo utile consentiranno di evitare costose situazioni di necessità, in particolare nel settore dell'elettricità.

Complessivamente, il *consumo di agenti energetici fossili* è in aumento dal 1986. Anche se il consumo di combustibili fossili è leggermente diminuito, quello dei carburanti è fortemente aumentato: il parco automobilistico, le distanze percorse, il peso medio dei veicoli e l'impiego di motori più potenti e di sistemi di climatizzazione sono aumentati e questo aumento è compensato solo in parte dal ricorso a veicoli con un rendimento energetico più elevato o che funzionano con carburanti rinnovabili. Senza l'effetto delle misure politiche prese nell'ambito dei programmi Energia 2000 e SvizzeraEnergia, il consumo di agenti energetici fossili sarebbe ancora nettamente più elevato; supererebbe del 7,6 per cento circa il consumo osservato. Nel 2004 sono stati consumati circa 565 000 TJ di agenti energetici fossili, di cui 337 000 TJ di combustibili e 228 000 TJ di carburanti.

Il *consumo finale di elettricità* è aumentato del 12 per cento tra il 1900 e il 2000. L'evoluzione in questo decennio mostra che esiste ancora uno stretto legame tra la crescita economica e il consumo di elettricità. Mentre si osserva una stagnazione del consumo tra il 1991 e il 1997, la ripresa congiunturale registrata a partire dal 1998 è stata accompagnata da una netta crescita del consumo. Nel 2004, il consumo di elettricità è aumentato dell'1,9 per cento. Dal 2000 alla fine del 2004, ha registrato un aumento totale del 7,3 per cento in modo che il valore limite fissato per il 2010 è già superato. Questo aumento è dovuto principalmente all'evoluzione congiunturale e all'aumento della popolazione.

Nel 2006, il *consumo globale di energia* è leggermente diminuito in Svizzera rispetto all'anno precedente. Temperature nettamente più elevate che nel 2005 e l'aumento dei prezzi del petrolio sono le principali cause di questa diminuzione. Questi fattori di ribasso hanno compensato, nello stesso periodo, i fattori di rialzo dati dalla crescita economica e dalla crescita della popolazione.

Se si intende coprire i bisogni energetici a lungo termine rispettando il principio della sostenibilità (vale a dire il mantenimento delle risorse naturali e la ripartizione dei danni esistenti) e ridurre la dipendenza della Svizzera dall'estero, bisognerà fare in modo che il consumo di risorse non rinnovabili (p. es. energie e materie prime fossili) diventi a medio e lungo termine meno importante del consumo delle risorse rinnovabili che potranno essere sviluppate. Nel 2005, il 79,9 per cento dell'energia lorda consumata proveniva da risorse non rinnovabili (petrolio grezzo o raffinato, gas naturale, carbone, combustibili nucleari). L'impiego di carburanti e di combustibili fossili provoca emissioni di CO₂: quasi 40,66 milioni di tonnellate di CO₂ sono state emesse in Svizzera nel 2005. È quindi cruciale sostituire queste fonti energetiche con energie rinnovabili.

Dal 1990, la *percentuale delle energie rinnovabili* sul consumo finale di energia è aumentata di mezzo punto percentuale circa per costituirne quasi un sesto nel 2006 (1/7 senza il recupero dei rifiuti). Le energie rinnovabili di lunga tradizione (forza idrica, legno) occupano ancora una posizione dominante, ma le nuove energie rinnovabili (biogas, energia solare ed eolica, calore ambientale) stanno aumentando rapidamente. Ci impegneremo per far aumentare la parte delle energie rinnovabili.

Il lancio alla fine del 1990 del programma Energia 2000 e alla fine del 2000 del programma successivo SvizzeraEnergia ha consentito di rafforzare lo sviluppo e l'utilizzazione delle energie rinnovabili.

Un'analisi dell'evoluzione delle emissioni dei principali *gas a effetto serra* – diossido di carbonio (CO₂), metano (CH₄) e protossido di azoto (N₂O) – dal 1990 mostra che la percentuale delle emissioni di metano è in diminuzione, a causa principalmente di una riduzione delle emissioni del settore dell'agricoltura (diminuzione delle consistenze bovine). Per quanto concerne le emissioni di protossido di azoto, la riduzione registrata nel settore agricolo (riduzione dei concimi) è stata compensata fino al 2000 dall'aumento delle emissioni del traffico stradale; da allora, le emissioni di protossido di azoto sono leggermente diminuite. Dal momento che la percentuale delle emissioni di CO₂ è di gran lunga la più importante, la curva delle emissioni totali segue quella delle emissioni di CO₂. Le emissioni di gas sintetici (HFC, PFC, SF₆) sono integrate nel bilancio dei gas a effetto serra solo a partire dal 1997, anno di adozione del Protocollo di Kyoto. Questi gas rappresentano una parte minima delle emissioni totali (vale a dire circa l'1 % nel 2002). Il forte aumento registrato tra il 1994 e il 2002 (+150 %) si spiega principalmente con la sostituzione dei CFC con gli HFC.

Se le *emissioni di CO₂* legate all'utilizzazione di combustibili fossili sono diminuite, le emissioni dovute ai carburanti fossili sono aumentate. Complessivamente, le emissioni di CO₂ hanno subito poche evoluzioni dal 1990. Nel 2005, ammontavano globalmente a 40,7 milioni di tonnellate (contro 40,9 mio. nel 1990), di cui 23,8 milioni sono dovute a combustibili fossili (contro 25,4 mio. nel 1990) e 16,9 milioni a carburanti fossili (contro 15,5 mio. nel 1990). Per quanto concerne i combustibili, il programma SvizzeraEnergia e gli sforzi messi in atto dall'economia (p. es. migliore isolamento degli edifici, miglioramento dei processi industriali) stanno esplicando gradualmente i loro effetti. Inoltre, gli agenti energetici contenenti poco o non contenenti CO₂ hanno sostituito alcuni agenti energetici ricchi di CO₂ (per esempio sostituzione dell'olio combustibile con gas o pompe di calore). Per quanto concerne invece i carburanti, la riduzione del consumo specifico dei veicoli è più o meno compensata dall'aumento del traffico dal 2000, senza tuttavia ridurre il totale delle

emissioni di CO₂. La sostituzione dei carburanti fossili con carburanti contenenti poco CO₂ o il cui bilancio di CO₂ è neutro non è progredita. Nel confronto internazionale, le emissioni di CO₂ per abitante si situano in Svizzera al di sotto della media dei Paesi industrializzati, ma al di sopra della media globale.

Nei 12 anni trascorsi tra l'allestimento della statistica della superficie 1979/85 e quello della statistica del 1992/97, 1,27 m² di terra coltivata è scomparso ogni secondo a vantaggio dell'abitato o della foresta. Ciò rappresenta una superficie di 482 km² in totale – vale a dire all'incirca quella del Cantone di Obvaldo – e una perdita del 3,1 per cento della superficie agricola. Delle superfici sottratte all'agricoltura, il 64 per cento sono state urbanizzate (principalmente in pianura) e il 36 per cento si sono rimboschite, essenzialmente nei luoghi isolati o in forte pendenza. I primi risultati della statistica della superficie 2004/09 mostrano per la Svizzera romanda che il ritmo dell'evoluzione dell'impiego del territorio ha subito un rallentamento all'inizio del nuovo millennio. Il tasso di crescita delle superfici urbanizzate registrato negli anni dal 1993 al 2005 è passato al 71 per cento del tasso di crescita registrato nei 12 anni precedenti. Questi risultati riguardano tuttavia solo il 20,8 per cento del territorio svizzero, che non è inoltre necessariamente rappresentativo, in modo che bisognerà attendere altri risultati per vedere se la tendenza è confermata.

Posizione della Svizzera nel mondo

La Svizzera è un partner solido e solidale in Europa e non limita il suo impegno unicamente ai *rapporti bilaterali contrattuali con l'UE* (cfr. n. 4.5.1). Essa difende i suoi interessi anche in qualità di membro del Consiglio d'Europa, dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

Dal 2002, data della sua adesione, la Svizzera dispone di un nuovo margine di manovra all'interno dell'ONU per salvaguardare i suoi interessi e perseguire i suoi obiettivi di politica estera. Il nostro Paese ha grande interesse all'esistenza di un'organizzazione universale che promuove un ordinamento internazionale basato sul diritto, la pace e la libertà. L'ONU, che dispone di una legittimità incomparabile, rimane il principale forum mondiale nel quale gli Stati possono trattare i loro problemi comuni senza limiti tematici. È quindi nell'interesse della Svizzera perseguire il suo impegno a favore delle riforme per rafforzare l'organizzazione, orientare il lavoro di quest'ultima in modo più mirato sui bisogni degli Stati membri e garantire un impiego efficace delle risorse.

L'aiuto pubblico allo sviluppo sarà fondato sull'attuazione di una parte degli Obiettivi del Millennio per lo sviluppo votati nel 2000 dalla comunità internazionale e, d'altra parte, del Consenso di Monterrey adottato nel 2002. Questi impegni quadro sono stati confermati nel settembre del 2005, in occasione del Vertice del Millennio +5. In Svizzera, l'aiuto pubblico allo sviluppo si situava tra lo 0,32 e lo 0,34 per cento del reddito nazionale lordo (RNL) negli anni dal 1995 al 2005; nel 2004, esso ammontava allo 0,40 per cento del RNL, nel 2005 allo 0,44 per cento e nel 2000 allo 0,39 per cento (vale a dire 2063 mio. fr.). Il contributo della Svizzera è quindi inferiore al tasso dello 0,7 per cento richiesto dall'ONU, ma superiore al tasso medio di contribuzione dei Paesi membri del Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE, che ammontava allo 0,30 per cento nel 2006.

In occasione del Vertice del Millennio +5 nel 2005, le priorità della politica internazionale sono state confermate in tre settori d'azione: sviluppo (Obiettivi del Millennio per lo sviluppo), sicurezza (politica di sicurezza a favore dello sviluppo) e diritti

dell'uomo (rispetto di norme minime). Nel rapporto sulla politica estera 2006 (FF 2007 5087), abbiamo definito la politica della Svizzera in materia di aiuto allo sviluppo in base a queste tre priorità per gli anni futuri.

4 Indirizzi politici

Intendiamo improntare le sfide per il periodo di legislatura 2007–2011 sui cinque indirizzi politici seguenti:

Indirizzo politico 1: rafforzare la piazza economica Svizzera

Indirizzo politico 2: garantire la sicurezza

Indirizzo politico 3: rafforzare la coesione sociale

Indirizzo politico 4: sfruttare le risorse in modo sostenibile

Indirizzo politico 5: consolidare la posizione della Svizzera nel mondo globalizzato

Questi cinque indirizzi politici sono collegati tra di loro in più punti dal profilo del contenuto.

Il rafforzamento della piazza economica Svizzera deve essere impostato in modo da poter soddisfare le esigenze della generazione odierna senza mettere in pericolo le basi vitali naturali delle generazioni future.

La coesione sociale può essere rafforzata solo se viene rafforzata la piazza economica Svizzera. Al riguardo è indispensabile che vengano avviate ulteriori riforme nel settore delle assicurazioni sociali.

C'è inoltre una relazione diretta tra il rafforzamento della piazza economica, la garanzia della sicurezza e la posizione della Svizzera nel mondo globalizzato. È sempre più evidente che possiamo assicurare il nostro benessere e le nostre basi vitali a lungo termine solo se difendiamo efficacemente i nostri interessi a livello internazionale, se veniamo considerati partner affidabili, credibili e neutrali e se continuiamo a garantire la stabilità e la sicurezza nel Paese.

I cinque indirizzi politici devono infine essere armonizzati con le possibilità finanziarie: per poter affrontare le nuove sfide, nel nuovo periodo di legislatura diamo la priorità alle riforme che sgravano il bilancio federale a medio e lungo termine. Occorre garantire il rispetto del freno all'indebitamento e il conseguimento di eccedenze strutturali per finanziare le spese straordinarie. Le riforme che gravano sul bilancio federale devono quindi di principio essere compensate in altro modo.

4.1 Indirizzo politico 1: rafforzare la piazza economica Svizzera

Gli sforzi messi in atto nel 47° periodo di legislatura per rafforzare la piazza economica Svizzera e per garantire il benessere hanno dato i primi frutti. Per mantenere il nostro livello di benessere relativamente elevato nel confronto internazionale, occorre proseguire la politica di crescita. Si tratta in primo luogo di istituire solide condizioni quadro per l'economia svizzera affinché essa possa resistere a lungo termine nella concorrenza internazionale e di promuovere la piazza della formazione, della ricerca e dell'innovazione. Promuovere il benessere significa però anche consentire

possibilmente a tutti una partecipazione al guadagno. Un bilancio federale equilibrato e un sistema fiscale concorrenziale costituiscono infine importanti condizioni per la piazza economica Svizzera.

4.1.1 Obiettivo 1: rafforzare la concorrenza sul mercato interno e migliorare le condizioni quadro

Strategia del Consiglio federale

Per rafforzare la piazza economica Svizzera e in tal modo assicurare il benessere occorre aumentare la produttività. Sono importanti le innovazioni e gli investimenti nelle imprese e i cambiamenti nell'ambito dei diversi settori, oltre al trasferimento dell'occupazione dai rami economici a basso valore aggiunto a quelli ad alto valore aggiunto. La concorrenzialità della piazza finanziaria svizzera deve essere rafforzata dalle corrispondenti condizioni quadro. L'aumento della concorrenza sul mercato interno e l'impostazione ottimale delle condizioni quadro dovrebbero favorire questi processi. In questo contesto la partecipazione e la flessibilità sul mercato del lavoro devono essere tenuti al più alto livello possibile. L'accesso ai mercati esteri (cfr. n. 4.5.1 per la libera circolazione delle persone) deve essere facilitato nell'ambito della strategia di economia esterna e la Svizzera deve posizionarsi come un partner affidabile e corretto in un'economia mondiale sostenibile.

Intendiamo impegnarci concretamente per aumentare la produttività del lavoro in misura leggermente superiore al tasso dell'1 per cento osservato in passato nell'economia svizzera.

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Revisione della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio:* con la revisione della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG, RS 946.51), gli strumenti esistenti per eliminare gli ostacoli tecnici al commercio sono completati da uno strumento supplementare, il principio Cassis-de-Dijon. I prodotti che vengono messi in circolazione legalmente nella CE o nello SEE devono di principio poter circolare liberamente anche in Svizzera senza controlli supplementari, sia perché le prescrizioni svizzere sui prodotti sono armonizzate con quelle della CE sia in base ad accordi con la CE o sulla base delle nuove disposizioni LOTG per l'applicazione del principio Cassis-de-Dijon in Svizzera. Le eccezioni sono possibili solo in caso di interesse pubblico superiore, per esempio per la protezione della salute, dell'ambiente o dei consumatori;
- *revisione della legge federale sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1):* con la revisione, l'accesso al mercato degli acquisti dovrebbe essere facilitato, modernizzato e semplificato e la procedura dovrebbe essere flessibilizzata. Bisognerebbe inoltre perseguire un'armonizzazione a livello nazionale della legislazione in materia di acquisti;
- *evoluzione della politica agricola a partire dal 2012:* occorre esaminare i provvedimenti in materia di politica agricola per quanto concerne la precisione degli obiettivi e adeguarli alle mutate condizioni economiche (protezione alla frontiera, domanda in Svizzera e all'estero, adempimento del mandato costituzionale ecc.). A questo proposito occorre tener conto degli

studi e dei rapporti esistenti, in particolare del rapporto in risposta alla mozione CET-CS (06.3635) sullo sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. I mezzi finanziari per l'agricoltura devono essere stabiliti conformemente all'articolo 6 della legge sull'agricoltura (RS 910.1) mediante un decreto federale. Esso riguarda gli anni 2012 e seguenti. La politica agricola deve inoltre tener conto degli sviluppi internazionali (accordi OMC, eventuali accordi di libero scambio nel settore dell'agricoltura con l'UE);

- *revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione*: il nostro Consiglio approverà un messaggio concernente la modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (RS 837.0). L'assicurazione contro la disoccupazione deve essere posta su una base più realistica, stabile a lungo termine e neutrale dal profilo congiunturale. L'attuale finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione è basato su una media di 100 000 disoccupati, mentre le cifre più recenti indicano una media di 125 000 disoccupati e con il finanziamento attuale un saldo negativo di oltre un miliardo di franchi l'anno;
- *estensione della rete di accordi di libero scambio con partner esterni all'UE*: con l'estensione della rete di accordi di libero scambio perseguiamo l'obiettivo di mantenere gli attuali mercati di vendita e di conquistare nuovi mercati nell'ambito della nostra strategia di economia esterna. Con questi accordi gli esportatori e investitori svizzeri avranno accesso ai mercati esteri alle stesse condizioni dei loro concorrenti principali (in particolare provenienti dall'UE, dagli USA e dal Giappone) conformemente ai relativi accordi preferenziali già esistenti o futuri. In linea di principio, nella negoziazione di accordi di libero scambio la Svizzera persegue una copertura globale: merci, servizi, investimenti, acquisti pubblici, proprietà intellettuale e concorrenza. In questo contesto, è necessaria una regolamentazione sostanziale per i settori nei quali i partner commerciali della Svizzera hanno concluso accordi preferenziali con importanti concorrenti che costituiscono un potenziale di discriminazione per il nostro Paese. Nell'ambito dei negoziati con i Paesi in sviluppo possono se del caso essere conclusi accordi di cooperazione tecnica che consentano agli Stati partner una maggiore utilizzazione degli accordi di libero scambio;
- *impegno nel quadro del ciclo negoziale di Doha in seno all'OMC*: l'obiettivo è di concludere con successo il ciclo negoziale di Doha con un ulteriore graduale liberalizzazione del commercio di merci e servizi, un rafforzamento e un adeguamento delle regole commerciali agli sviluppi dell'economia mondiale, un miglioramento della coerenza tra la politica commerciale e gli altri settori politici, in particolare per quanto concerne la politica ambientale e la cooperazione allo sviluppo, e una migliore integrazione dei Paesi di sviluppo nel sistema commerciale multilaterale. Per la Svizzera è d'importanza fondamentale, oltre al migliore accesso dei nostri prodotti all'estero, soprattutto il rafforzamento delle regole internazionali dell'OMC;
- *sgravio amministrativo delle imprese*: può essere raggiunto uno sgravio amministrativo delle imprese rinunciando a determinate regolamentazioni o ottimizzando le regolamentazioni in modo che le loro conseguenze per le imprese, in particolare per le PMI, siano limitate. Anche l'e-government è uno strumento molto efficace per lo sgravio amministrativo e deve essere integrato nella giurisprudenza e nei processi amministrativi. Molto spesso i

Cantoni incaricati dell'esecuzione di leggi federali sviluppano le loro regolamentazioni, prendono provvedimenti di sgravio e sviluppano i loro strumenti di e-government. Devono essere istituiti strumenti che servano a migliorare il coordinamento tra la Confederazione, i Cantoni e gli altri attori pubblici. I programmi proposti sono integrati nella strategia di e-government Svizzera. Un altro strumento di sgravio amministrativo che viene sempre più spesso utilizzato nei Paesi europei è l'utilizzazione di un modello di costi standard («Standard Cost Model»). Dopo un progetto pilota in Svizzera nel settore dell'imposta sul valore aggiunto verranno avviati altri progetti. In base ai loro risultati potranno essere proposte nuove soluzioni di sgravio;

- *introduzione di un numero unico di identificazione delle imprese UID*: in base a un progetto di realizzazione di un numero di identificazione delle imprese UID, decideremo sull'ulteriore procedura da seguire per la sua introduzione. L'UID consentirà in futuro processi di e-government sovradipartimentali e faciliterà da un lato i processi (amministrativi) tra le imprese stesse e dall'altro tra le imprese e le autorità a tutti i livelli statali;
- *miglioramento della protezione del marchio «Svizzera»*: il progetto intende aumentare la chiarezza e la certezza del diritto nell'uso delle denominazioni di origine Svizzera e della croce svizzera sulle merci e per i servizi;
- *crediti per la promozione della piazza economica negli anni 2012–2015*: il progetto sulla promozione della piazza regola il finanziamento dei provvedimenti per il periodo 2012–2015. L'attuale promozione della piazza viene sottoposta a un esame strategico. I risultati saranno presentati nell'ambito del messaggio e verranno proposti eventuali adeguamenti;
- *migliori condizioni quadro per il settore finanziario*: considerata l'importanza del settore finanziario svizzero, bisognerà rafforzare ulteriormente le condizioni quadro regolamentari, istituzionali e fiscali. Il principale provvedimento sarà la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LAUFIN).

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

L'indicatore principale è la produttività del lavoro. Consideriamo inoltre altri indicatori per l'analisi generale dell'obiettivo 1:

- tasso di crescita del prodotto interno lordo;
- popolazione attiva e lavoratori dipendenti;
- popolazione non attiva e disoccupati;
- costi del lavoro e del capitale;
- costi unitari del lavoro in valuta comune;
- bilancia dei pagamenti.

4.1.2

Obiettivo 2: promuovere la formazione, la ricerca e l'innovazione

Strategia del Consiglio federale

Il 21 maggio 2006, il popolo e i Cantoni hanno accettato il nuovo ordinamento delle disposizioni costituzionali concernenti la formazione. In base al nuovo articolo 63a sulle scuole universitarie, perseguiamo con i Cantoni un maggiore coordinamento del settore svizzero delle scuole universitarie (politecnici federali, università cantonali, scuole universitarie professionali). Gli obiettivi e gli organi comuni di Confederazione e Cantoni, la garanzia della qualità, la pianificazione strategica e la ripartizione dei compiti devono essere stabiliti dalla legge e garantire un finanziamento unitario, trasparente e maggiormente orientato alle prestazioni.

Un livello elevato di formazione e di innovazione è decisivo per la crescita economica e il benessere in Svizzera e per lo sviluppo sociale. La promozione di formazione, ricerca e innovazione rientra quindi tra le priorità dell'attività federale. Nella seconda metà della legislatura elaboreremo gli indirizzi politici, gli obiettivi e i provvedimenti inerenti al promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2012–2015 e sottoporremo al Parlamento i mezzi finanziari necessari. Al riguardo continueremo la nostra politica attuale e rafforzeremo ulteriormente questo settore.

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Istituzione della legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore svizzero universitario:* la nuova legge sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore svizzero universitario (LASU) attua il nuovo articolo sulle scuole universitarie della Costituzione federale (art. 63a Cost.) e sostituisce la legge sulle scuole universitarie professionali e la legge sull'aiuto alle università. Oggetto della legge sono gli obiettivi comuni di Confederazione e Cantoni, l'istituzione di organi comuni con le necessarie competenze, i principi di garanzia della qualità, un sistema indipendente di accreditamento, una pianificazione strategica comune, la ripartizione dei compiti e un finanziamento unitario, trasparente e maggiormente orientato alle prestazioni. La legge deve offrire il quadro per rettificare il portafoglio tra i diversi tipi di scuole universitarie, ma anche tra le singole scuole universitarie dello stesso tipo e deve quindi portare a una maggiore efficienza del sistema;
- *revisione della legge sulla ricerca:* i lavori di revisione della legge sulla ricerca (RS 420.1) sono armonizzati con quelli per la nuova LASU. Devono inoltre essere integrate le attuali attività di promozione svolte dalla Commissione della tecnologia e dell'innovazione (CTI) e sanciti i nuovi strumenti di promozione dell'innovazione. Sono inoltre previste precisazioni nell'ambito della ricerca dell'Amministrazione federale (coordinamento, pianificazione, garanzia della qualità) e della concessione di sussidi nel settore della cooperazione internazionale alla ricerca;
- *promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2012–2015:* in base soprattutto alla nuova LASU e alla revisione della legge sulla ricerca, la Confederazione stabilisce con i suoi partner, soprattutto con i Cantoni, gli obiettivi, le misure di promozione e i crediti per il settore educazione, ricerca e innovazione (ERI) per gli anni 2012–2015. In questo conte-

sto continuerà la sua attuale politica e rafforzerà ulteriormente il settore in questione;

- *istituzione di una legge federale sui progetti comuni della Confederazione e dei Cantoni per la gestione dello spazio formativo svizzero*: Confederazione e Cantoni intendono gestire insieme lo spazio formativo svizzero. Per il periodo ERI 2008–2011, l'Assemblea federale ha di conseguenza approvato la nuova legge federale concernente i sussidi a progetti comuni della Confederazione e dei Cantoni per la gestione dello spazio formativo svizzero. Nel corso del periodo di legislatura 2007–2011 verranno esaminati il proseguimento e eventuali adeguamenti di questa legge federale;
- *istituzione di una legge federale sul perfezionamento*: con il nuovo articolo 64a Cost., la Confederazione è tenuta a stabilire principi in materia di perfezionamento. Stabiliremo il contenuto del nostro progetto al Parlamento sulla base di una visione d'insieme.

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Per esaminare l'evoluzione generale dell'obiettivo 2 ci basiamo sui seguenti indicatori:

- livello di formazione della popolazione;
- spese dell'economia privata per la ricerca e lo sviluppo;
- indice sintetico d'innovazione;
- notifica di brevetti;

Per verificare il raggiungimento dell'obiettivo della gestione comune nell'ambito dello spazio formativo Svizzera, la Confederazione e i Cantoni istituiscono il monitoring della formazione Svizzera.

Il raggiungimento degli obiettivi nell'ambito dei messaggi sul promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione viene verificato con uno speciale controlling strategico nel settore dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (cfr. messaggio del 24 gennaio 2007 sul promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011, FF 2007 1271). Il controlling strategico e il monitoring della formazione sono armonizzati.

4.1.3 Obiettivo 3: rafforzare la capacità di manovra dello Stato e l'attrattiva del sistema fiscale; garantire a lungo termine l'equilibrio del bilancio federale e proseguire le riforme fiscali

Strategia del Consiglio federale

Una politica finanziaria sostenibile crea stabilità e favorisce la crescita economica. Promuove di conseguenza l'occupazione, il benessere e la coesione sociale. Intendiamo quindi raggiungere un bilancio equilibrato a lungo termine. L'obiettivo è di ridurre la quota di indebitamento a una misura sostenibile e nel frattempo raggiungere una quota statale e fiscale bassa nel confronto internazionale. Essendo un'economia piccola e aperta, la Svizzera tiene a mantenere un sistema fiscale attrattivo e concorrenziale. La Svizzera intende mantenere attrattive le sue condizioni quadro

fiscali per favorire in tal modo la scelta della piazza da parte delle imprese e l'istituzione e il mantenimento di posti di lavoro.

Per quanto concerne la capacità di manovra dello Stato, ci impegniamo da un lato a favore di processi semplici e vicini al cittadino. Con l'impiego mirato della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (e-government) occorre ridurre la burocrazia e istituire strutture moderne. Con una politica del personale orientata alle prestazioni, l'Amministrazione federale deve potersi posizionare sul mercato del lavoro come datore di lavoro concorrenziale e attrattivo.

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Norma complementare al freno all'indebitamento:* la Costituzione federale chiede l'equilibrio a lungo termine tra uscite ed entrate (art. 126 Cost.). Con questo dovrebbe rimanere un sufficiente margine di manovra anche in futuro per stabilire priorità. Oltre il ciclo congiunturale, il freno all'indebitamento provvede a un equilibrio del conto di finanziamento ordinario. Nel settore del bilancio straordinario sussiste tuttavia ancora la necessità di intervenire. Proporremo quindi di introdurre nella legge federale sulle finanze della Confederazione (RS 611.0) una regola complementare per il freno all'indebitamento. Essa dovrà essere concepita in modo da essere sopportabile dal profilo congiunturale e flessibile e dovrebbe nel frattempo garantire l'equilibrio del saldo del bilancio straordinario su un periodo pluriennale;
- *attuazione della verifica dei compiti della Confederazione;* con il progetto di verifica dei compiti, intendiamo stabilizzare il bilancio a lungo termine e garantire il margine di manovra di politica finanziaria. Nel periodo 2008–2015 le spese dovrebbero aumentare mediamente del 3 per cento l'anno al massimo (stabilizzazione della quota statale). Mediante priorità nel portafoglio dei compiti della Confederazione si intende inoltre ottimizzare la qualità del preventivo;
- *semplificazione del sistema dell'imposta sul valore aggiunto:* l'imposta sul valore aggiunto in quanto principale fonte di entrate della Confederazione deve di principio essere riformata. L'imposta sul valore aggiunto viene criticata in quanto troppo complessa e troppo onerosa e rischiosa dal profilo amministrativo per i contribuenti e per l'Amministrazione. La legge deve quindi essere sottoposta a una revisione totale (RS 641.20). Obiettivo della riforma è di semplificare per quanto possibile il sistema, di garantire la maggiore certezza del diritto possibile per i contribuenti, di aumentare la trasparenza e di offrire un maggiore orientamento ai clienti da parte dell'Amministrazione. Con questo si intende raggiungere che il contribuente riduca significativamente il suo onere di lavoro per il conteggio dell'imposta sul valore aggiunto, che la situazione giuridica per le questioni inerenti all'imposta sul valore aggiunto sia chiara e trasparente, che i rapporti con l'Amministrazione siano semplici e veloci e che vengano eliminate le distorsioni dovute al sistema a carico dei consumatori e dell'economia nel suo complesso;
- *scelta del sistema per l'imposizione dei coniugi e delle famiglie:* a seguito delle misure immediate decise nel settore dell'imposizione della famiglia, come passo successivo occorre prendere una decisione di fondo tra l'imposizione individuale e l'imposizione congiunta. Abbiamo posto in consultazione quattro modelli. Tutti e quattro i modelli perseguono un sistema fiscale che corrisponda meglio ai principi dell'uguaglianza giuridica e dell'imposi-

zione secondo la capacità economica. Un nuovo sistema fiscale porta inoltre, grazie all'aliquota marginale più bassa sul secondo guadagno, a positivi effetti sul mercato del lavoro e sulla crescita;

- *esame e miglioramento dell'efficacia della legge concernente la perequazione delle finanze e la compensazione degli oneri*: il 1° gennaio 2008 è entrata in vigore la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Nell'ambito del programma di legislatura è prioritaria l'attuazione di questo grande progetto (separazione dei compiti Confederazione/Cantoni, nuove forme di cooperazione e di finanziamento per i compiti comuni rimanenti, maggiore cooperazione internazionale con compensazione degli oneri, perequazione finanziaria semplificata e gestibile dal profilo politico tra i Cantoni). Faremo un resoconto della situazione nel cosiddetto rapporto sull'efficacia che sottoporremo al Parlamento nel quadriennio successivo. Esso analizza in particolare in che misura sono stati raggiunti gli obiettivi della legge concernente la perequazione delle finanze e la compensazione degli oneri e dei compiti (LPFC) (RS 613.2) nel periodo in rassegna. Indica i possibili provvedimenti, in particolare l'adeguamento delle dotazioni della compensazione delle risorse e degli oneri per il quadriennio successivo e un'eventuale soppressione completa o parziale della compensazione dei casi di rigore. Contiene inoltre una parte speciale sugli effetti della cooperazione intercantonale con compensazione degli oneri conformemente all'articolo 10 e seguenti LPFC. Sottoporremo al Parlamento il primo rapporto sulla neutralità dei costi, prevista per il 2008 (cfr. messaggio NPC dell'8 dicembre 2006, FF 2007 629), già nel primo semestre del 2009;
- *risanamento della cassa pensioni delle FFS*: la cassa pensioni delle FFS è da alcuni anni in sottocopertura. Il 21 dicembre 2006, abbiamo preso atto del progetto di risanamento delle FFS. Esso comprende, oltre al passaggio dal primato delle prestazioni al primato dei contributi, il risanamento degli attivi con fondi delle FFS dell'ammontare di circa 1,5 miliardi per la fine del 2006. Per il risanamento della parte vecchiaia e AI saranno poste in consultazione quattro varianti. Tre prevedono una ricapitalizzazione delle FFS da parte della Confederazione con importi diversi, la quarta proposta di soluzione indica le ripercussioni di una variante senza partecipazione della Confederazione;
- *revisione della legge sul personale federale*: con l'abrogazione della legge sui funzionari e l'entrata in vigore della nuova legge sul personale federale (LPers, RS 172.220.1), nel 2001 sono state poste le basi per un rapporto di lavoro moderno presso la Confederazione e le sue imprese. Da allora, le prime esperienze fatte con il nuovo diritto mostrano che sono possibili ulteriori semplificazioni e un'ulteriore riduzione della densità normativa. Oltre alla volontà di impostare la gestione del personale su chiari principi e di orientarla maggiormente al mercato, abbiamo avviato una revisione della LPers. Un diritto del personale più flessibile e una gestione del personale effettiva dovrebbero contribuire a posizionare l'Amministrazione federale come datore di lavoro attrattivo e concorrenziale;
- *attuazione della strategia «e-government Svizzera»*: all'inizio del 2007, abbiamo approvato la strategia «e-government Svizzera» come strategia nazionale per gli anni 2007–2010, elaborata congiuntamente da Confedera-

zione e Cantoni. L'obiettivo prioritario dell'e-government è di impostare l'attività amministrativa, grazie all'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in modo che sia per quanto possibile vicina al cittadino, efficiente ed economica. Concretamente, con la strategia si perseguono tre obiettivi: 1) l'economia svolge elettronicamente le sue operazioni con le autorità; 2) le autorità hanno modernizzato i loro processi e sono collegate elettronicamente; 3) la popolazione può svolgere elettronicamente le operazioni importanti con le autorità, soprattutto quelle frequenti o che comportano un grosso onere. Nel periodo di legislatura 2007–2011 dovranno essere attuati i progetti prioritari della strategia e-government Svizzera;

- *elaborazione di un piano d'azione per il trattamento standard di dati e documenti elettronici nell'Amministrazione federale:* nell'ambito della strategia per una società dell'informazione in Svizzera e dei lavori di e-government della Confederazione, approveremo un piano d'azione per il trattamento standardizzato dei dati e dei documenti elettronici nell'Amministrazione federale. L'obiettivo è una gestione globale delle informazioni digitali dalla loro nascita sino alla loro archiviazione (Information Lifecycle Management), con l'istituzione di una piattaforma delle informazioni e dei processi per tutti gli uffici federali e la standardizzazione dei sistemi d'informazione dell'Amministrazione federale.

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Per esaminare l'evoluzione generale dell'obiettivo 3 ci basiamo sui seguenti indicatori:

- quota statale della Confederazione e bilanci pubblici;
- quota fiscale della Confederazione;
- quota fiscale dei bilanci pubblici;
- quota d'indebitamento della Confederazione e dei bilanci pubblici;
- indice delle risorse;
- indice di perequazione dell'aggravio sociodemografico;
- offerta di servizi online degli enti pubblici nel confronto internazionale.

4.1.4 Obiettivo 4: ottimizzare l'efficienza e l'impiego dell'infrastruttura

Strategia del Consiglio federale

Un'infrastruttura efficiente e la garanzia dell'approvvigionamento energetico costituiscono importanti condizioni quadro per l'economia. I limiti infrastrutturali si trasformano molto rapidamente in limiti di crescita. La domanda decisiva è come garantire il finanziamento a lungo termine. Per le reti infrastrutturali finanziate dall'ente pubblico (in particolare rete stradale e ferroviaria), essa viene finanziata mediante imposte a destinazione vincolata (imposta sugli oli minerali, tassa autostradale, tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni), con fondi separati (fondo FTP, fondo infrastrutturale) e mediante il bilancio federale ordinario. Nelle infrastrutture finanziate privatamente (traffico aereo, energie in rete, posta e teleco-

municazioni) le condizioni quadro non statali devono essere impostate in modo che gli investimenti necessari a lungo termine vengano effettuati dal settore privato. Una strategia sul futuro della rete di infrastrutture nazionali deve illustrare i provvedimenti necessari per l'efficienza a lungo termine della nostra rete di trasporti, energia e telecomunicazioni.

Nel prossimo quadriennio ci impegneremo a favore di infrastrutture di trasporto efficaci, efficienti e compatibili con le esigenze ambientali e a favore di buone condizioni quadro per servizi di telecomunicazioni moderni. Nella politica energetica sono prioritari la sicurezza dell'approvvigionamento a lungo termine e la produzione e l'impiego di energia che tutelino il più possibile l'ambiente (cfr. n. 4.4.1).

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Eliminazione delle insufficienze di capacità sulla rete delle strade nazionali e ampliamento del traffico d'agglomerato*: la legge sul fondo infrastrutturale (RS 725.13) prevede che il Consiglio federale sottoponga alle Camere federali, due anni dopo la sua entrata in vigore, un programma di cofinanziamento di programmi negli agglomerati e un programma per eliminare le insufficienze di capacità sulla rete di strade nazionali;
- *revisione del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali*: il decreto federale concernente la rete delle strade nazionali (RS 725.113.11) risale al 21 giugno 1960. Il piano settoriale dei trasporti, parte programmatica, da noi approvato il 26 aprile 2006 stabilisce ora sulla base di criteri funzionali quali collegamenti stradali saranno in futuro parte integrante della rete delle strade nazionali. Per l'attuazione legale del risultante ampliamento della rete è necessario adeguare il decreto federale. Il relativo aggravio finanziario della Confederazione viene compensato nell'ambito di un ulteriore separazione dei compiti nel settore stradale;
- *creazione delle premesse per sperimentazioni di pedaggi stradali in zone urbane*: con l'emanazione di una legge federale limitata nel tempo, intendiamo consentire la sperimentazione di tasse di congestione nelle città e negli agglomerati. Nella legge si dovrà da un lato istituire la base legale attualmente mancante per lo svolgimento delle sperimentazioni e dall'altro definire le principali condizioni quadro (scopo, cerchia degli assoggettati, oggetto e ammontare della tassa ecc.);
- *proseguimento della Riforma delle ferrovie*: la Riforma delle ferrovie 2 (FF 2005 2183), fallita in un primo momento, viene ora nuovamente sottoposta alle Camere federali suddivisa in più parti. Nello scorso periodo di legislatura avevamo già approvato un primo messaggio (concernente la revisione degli atti legislativi sul trasporto pubblico) e ora, come passo successivo, occorre facilitare il traffico merci transfrontaliero su rotaia con prescrizioni e procedure tecniche unitarie e garantire l'accesso indiscriminato alla rete alle imprese di trasporto ferroviario. A ciò farà seguito il nuovo ordinamento del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria: l'attuale finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria, cresciuto storicamente, è caratterizzato da molte eccezioni e da un trattamento disuguale delle FFS e delle ferrovie private. Con il nuovo ordinamento si intende istituire un sistema coerente, applicabile in ugual misura a tutte le imprese ferroviarie, con una chiara ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e una chiara attribuzione delle responsabilità di finanziamento e dei processi;

- *elaborazione di opzioni di ampliamento per il futuro sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria*: nell'autunno del 2007 abbiamo sottoposto al Parlamento il progetto di sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF; FF 2007 6933). Esso si limita ai progetti più urgenti per limitare i tempi di viaggio e aumentare le capacità. Rinuncia per motivi finanziari a molte richieste di ampliamento da parte dei Cantoni. Ad essi verrà dato seguito se possibile con un messaggio successivo (SPF 2). Vengono esaminati tra l'altro l'ampliamento della tratta Losanna-Ginevra e le gallerie di accesso contenute originariamente nel progetto NFTA;
- *revisione della legge federale sulla navigazione aerea*: la revisione parziale I della legge federale sulla navigazione aerea (RS 748.0) è la prima di tre revisioni armonizzate tra di loro. Contiene tra l'altro l'attuazione dei principi della futura politica di navigazione aerea, formulati nel rapporto sulla politica di navigazione aerea della Svizzera. La revisione servirà inoltre per istituire basi legali più precise concernenti l'attività di vigilanza dell'Ufficio federale dell'aviazione civile e per adeguare la LNA all'attuale contesto giuridico. Con il titolo di Economic Regulation vengono emanati principi per la riscossione di tasse negli aerodromi, la ripartizione dei costi di sicurezza (sovrani/non sovrani) e si decide chi deve assumere i costi. Sono previste l'introduzione di una tassa di sicurezza da indicare separatamente per il finanziamento delle misure di sicurezza e indicazioni per l'utilizzo di questi fondi. Viene rielaborato l'attuale sistema di ripartizione e assunzione dei costi di sicurezza dei voli. Vengono istituite nuove basi legali per l'aumento del grado di copertura dei costi. Le basi legali per le inchieste in caso di incidente aereo vengono adeguate e i due uffici di inchiesta sugli infortuni nell'ambito aereo e ferroviario vengono raggruppati. La revisione parziale II della LNA concerne la rielaborazione della procedura di autorizzazione nel settore infrastrutturale. La revisione parziale III della LNA riguarda invece l'influsso della Confederazione sugli aeroporti nazionali, illustrato nel rapporto sulla politica della Svizzera in materia di navigazione aerea, e la questione di chi deve assumersi la responsabilità di questi impianti infrastrutturali;
- *apertura del mercato postale e garanzia dell'approvvigionamento di base*: con la revisione della legislazione sulle poste (RS 783.0) verranno stabiliti gli ulteriori provvedimenti di apertura del mercato. Con l'apertura del mercato postale si intende garantire l'approvvigionamento di base su tutto il territorio. Le condizioni quadro della posta devono essere migliorate in modo che possa affermarsi con successo anche in futuro;
- *rapporto sulla partecipazione detenuta dalla Confederazione nell'azienda Swisscom SA*: per adempiere agli interventi parlamentari trasmessi, sottoporremo al Parlamento un rapporto sulla partecipazione della Confederazione all'azienda Swisscom SA. Esso si occuperà, oltre che della questione della composizione del futuro azionariato, in particolare della garanzia dell'approvvigionamento di base, della tutela degli interessi in materia di sicurezza e dell'indipendenza dello Stato dai media. In base al rapporto verranno indicate le nostre intenzioni sull'ulteriore procedura da seguire.

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Per esaminare l'obiettivo 4 ci basiamo sui seguenti indicatori:

- prestazioni chilometriche nel traffico delle persone e delle merci;
- prestazioni di trasporto nel traffico delle persone e delle merci;
- split modale nel traffico delle persone;
- split modale nel traffico delle merci.

4.2 Indirizzo politico 2: garantire la sicurezza

A seguito delle minacce sempre più diffuse, la garanzia della sicurezza diventa sempre più complessa e onerosa. Il contesto in materia di politica di sicurezza è caratterizzato soprattutto dai pericoli del terrorismo internazionale, della diffusione di armi di distruzione di massa e dalle ripercussioni transfrontaliere dei conflitti regionali. Contemporaneamente aumentano la violenza e la criminalità anche nella nostra società. La tutela della sicurezza è considerata un compito comune a livello nazionale e internazionale, civile e militare. Di conseguenza intendiamo ottimizzare la prevenzione, la cooperazione internazionale e le strutture interne nel settore della sicurezza.

4.2.1 Obiettivo 5: prevenire e combattere il ricorso alla violenza e la criminalità

Strategia del Consiglio federale

Per prevenire e combattere la violenza e la criminalità nella nostra società occorre rafforzare la cooperazione in materia di giustizia e polizia con i Cantoni. La violenza può essere combattuta in modo efficace solo se le autorità competenti prendono insieme misure adeguate. Per tener lontane le persone violente dagli stadi sportivi e dai loro dintorni, dall'inizio del 2007 le forze di sicurezza statali in Svizzera hanno a disposizione nuovi strumenti (LMSI, RS 120), nel rispetto dei diritti fondamentali individuali e dell'ordinamento delle competenze federali.

Per porre rimedio alla frammentazione dovuta a ragioni storiche del diritto in materia di polizia a livello federale, abbiamo avviato una revisione graduale del diritto di polizia della Confederazione. Per prevenire e combattere meglio la criminalità, le disposizioni penali del Codice penale (RS 311.0) devono inoltre essere impostate in modo coerente.

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Revisione del diritto in materia di polizia a livello federale:* il nostro Consiglio decide se intende disciplinare il diritto di polizia a livello federale in una nuova legge esaustiva o se vuole mantenere la legislazione in singole leggi speciali. In questo contesto tiene conto delle competenze di base attuali dei Cantoni e degli adeguamenti dinamici dell'acquis di Schengen;
- *nuova regolamentazione dell'organizzazione delle autorità penali della Confederazione:* il nostro Consiglio stabilisce la nuova regolamentazione, divenuta necessaria a seguito del nuovo Codice di procedura penale

(FF 2007 6327), dell'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (polizia, ministero pubblico, autorità giudiziarie e autorità di esecuzione);

- *esame della coerenza delle disposizioni penali del diritto federale*: in questo contesto occorre effettuare un'analisi globale dell'entità delle pene in base alle fattispecie. Il Consiglio federale esamina inoltre la punibilità dei reati e decide se del caso sull'abrogazione o l'adeguamento di determinate disposizioni;

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Il nostro Consiglio si pone l'obiettivo di diminuire il ricorso alla violenza e la criminalità nel nostro Paese. Per esaminare l'obiettivo 5 si basa sulle statistiche concernenti la criminalità (denunce, condanne (adulti) e sentenze penali nei confronti di minorenni).

4.2.2 Obiettivo 6: rafforzare la cooperazione internazionale nel settore della giustizia e della polizia

Strategia del Consiglio federale

Nella lotta alla criminalità organizzata, alla criminalità economica e al terrorismo aumenta l'importanza di una cooperazione efficiente con le autorità estere di perseguimento penale. Un singolo Stato può sempre meno affrontare da solo le sfide poste da una lotta efficace contro la criminalità. Di conseguenza la Svizzera partecipa attivamente all'ampliamento continuo della rete di accordi internazionali nel settore della cooperazione in materia penale. Collaboriamo a migliorare la cooperazione internazionale nella lotta al terrorismo internazionale ponendo l'accento sullo Stato di diritto e sui diritti dell'uomo.

Soprattutto la cooperazione con l'UE diventa sempre più importante, dal momento che occorre trovare soluzioni percorribili. Il Consiglio federale mette in atto tempestivamente gli accordi di Schengen/Dubliano. In questo modo la Svizzera può mantenere il suo margine di manovra e nel frattempo tutelare i suoi interessi.

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Adeguamenti del diritto svizzero ai futuri sviluppi dell'acquis di Schengen*: dalla firma dell'accordo di associazione a Schengen (FF 2004 6343), alla Svizzera sono già stati notificati più di 40 sviluppi dell'acquis di Schengen (regolamenti e decisioni dell'UE che la Svizzera ha firmato e ripreso il 26 ottobre 2004). Si tratta ora di adeguare la legislazione svizzera a questi cambiamenti. Si prevede che verranno notificate altre disposizioni che nel periodo di legislatura 2007–2011 dovranno essere trasposte nel diritto svizzero sia a livello di legge sia a livello di ordinanza (p. es. questioni concernenti lo scambio di informazioni e la protezione dei dati);
- *intensificazione della cooperazione con l'UE nel settore della giustizia*: Eurojust è un'istituzione indipendente dell'UE che ha lo scopo di impostare in modo più efficiente e coordinato la cooperazione in materia di giustizia nella lotta contro la grave criminalità commessa da associazioni criminali spesso

transnazionali. In questo modo, un accordo già esistente con Europol a livello di polizia viene completato con un accordo a livello di giustizia nell'interesse di una maggiore sicurezza;

- *estensione degli accordi bilaterali sulla cooperazione nella lotta contro la criminalità*: gli accordi disciplinano la cooperazione transfrontaliera tra le autorità di polizia competenti secondo il rispettivo diritto nazionale nel settore dello scambio di informazioni, del coordinamento degli impieghi operativi, dell'impiego di gruppi di lavoro comuni, della formazione e del perfezionamento mantenendo un alto standard nel diritto della protezione dei dati. Gli accordi servono in primo luogo a lottare contro la grave criminalità ma sono applicabili in tutti i settori della criminalità.

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Nessun indicatore particolare.

4.2.3 Obiettivo 7: attuare la politica di sicurezza

Strategia del Consiglio federale

La strategia «Sicurezza tramite cooperazione» rimane una massima valida e importante. La porteremo avanti a livello nazionale e internazionale. All'interno del Paese il nostro Consiglio deve provvedere affinché venga garantita la capacità di reazione della Svizzera in caso di crisi. Aumenta in particolare la dipendenza tra amministrazione pubblica, organizzazioni di pronto intervento, approvvigionamento in materia di telecomunicazioni, energia e acqua, sistema finanziario, industria, sanità, trasporto e logistica dalle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni. Questi settori devono quindi essere maggiormente protetti da minacce come blackout, panne e catastrofi naturali. La sicurezza della Svizzera e dei suoi abitanti richiede però anche un impegno al di là delle frontiere: instabilità e conflitti armati, anche in territori lontani, possono ripercuotersi direttamente sulla sicurezza del nostro Paese. La promozione della pace con i mezzi civili e militari può fornire in questo contesto un importante contributo alla nostra sicurezza.

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Revisione della legge sul servizio civile (RS 824.0) e della legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (RS 661)*: il nostro Consiglio decide sull'introduzione della prova dell'atto per l'ammissione al servizio civile. Le norme di esecuzione del diritto in materia di servizio civile devono essere ottimizzate. Inoltre decidiamo in merito all'aumento della tassa d'esenzione dall'obbligo militare;
- *sostituzione parziale dei Tiger*: con i loro aerei da combattimento, le forze aeree garantiscono in particolare il servizio di polizia aerea e costituiscono il nucleo di potenziamento dei combattimenti aerei. Dal momento che nel 2010 si prevede di mettere fuori servizio la flotta dei Tiger F5, non potrà più essere garantita la capacità del servizio di polizia aerea. Con la sostituzione parziale dei Tiger si dovrebbe poter garantire le prestazioni richieste dalle forze aeree per il servizio di polizia aerea;

- *modifica della legge militare (RS 510.10)*: vengono disciplinate la formazione e l'impiego dei membri dell'esercito all'estero. Si tratta inoltre di modificare la procedura di approvazione parlamentare per i servizi di promozione della pace e di assistenza e di istituire basi legali formali per i sistemi d'informazione militare riguardanti dati personali e profili di personalità particolarmente degni di protezione;
- *rapporto del Consiglio federale sulla strategia in materia di politica di sicurezza*: sottoporremo a un esame il rapporto del 7 giugno 1999 concernente la politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2000, FF 1999 6561) e decideremo se aggiornarlo o presentare un nuovo rapporto;
- *istituzione di un dipartimento di sicurezza*: vista la crescente complessità delle minacce e la relativa maggiore necessità di coordinamento e di cooperazione tra le unità organizzative attive nel settore della sicurezza, abbiamo incaricato il DFGP e il DDPS, se del caso con la partecipazione del DFF, di trovare soluzioni per l'istituzione di un dipartimento di sicurezza. Stabiliremo quali settori pertinenti in materia di sicurezza dovranno essere unificati in un dipartimento di sicurezza.

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Il nostro Consiglio elabora un'analisi della situazione nel rapporto all'Assemblea federale conformemente all'articolo 149b della legge militare (LM, RS 510.10).

4.3 Indirizzo politico 3: rafforzare la coesione sociale

Le prospettive demografiche e le conseguenti ripercussioni richiedono risposte tempestive e gradualità. L'adeguamento del sistema della sicurezza sociale, della politica sanitaria e della politica sociale deve proseguire. In questo contesto è prioritario il consolidamento finanziario del sistema delle assicurazioni sociali. Tra le priorità rientrano anche l'impostazione del pensionamento flessibile e l'impostazione e gli incentivi delle prestazioni sociali. Lo sport deve essere promosso al servizio della salute, dell'educazione, della formazione, dell'efficienza, dell'integrazione, della coesione e dell'economia. La fiducia dei cittadini nella capacità dello Stato di garantire la coesione sociale deve essere rafforzata.

4.3.1 Obiettivo 8: risanare e garantire il sistema delle assicurazioni sociali

Strategia del Consiglio federale

L'invecchiamento della società deve essere affrontato senza gravare le generazioni future con costi eccessivi. Per garantire la stabilità finanziaria dell'AVS occorre adeguare le prestazioni e trovare nuove fonti di entrate. Per raggiungere l'obiettivo del risanamento a lungo termine dell'assicurazione invalidità, occorre garantire l'esecuzione della 5ª revisione dell'AI e implementare i nuovi strumenti; il finanziamento supplementare dell'assicurazione invalidità viene ora discusso in Parlamento. Infine occorre garantire la stabilità degli istituti di previdenza di diritto pubblico.

Intendiamo promuovere e sfruttare ulteriormente il potenziale di tutte le generazioni. Nell'AVS devono quindi essere sviluppate misure di accompagnamento per aumentare gli incentivi a rimanere più a lungo nella vita lavorativa. Queste misure devono essere definite meglio e completate nell'ambito dell'11^a revisione dell'AVS e della riforma strutturale della previdenza professionale. Nel settore dell'assicurazione invalidità devono essere attuati gli strumenti introdotti con la 5^a revisione e deve essere valutata la loro efficacia.

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Adeguamento della previdenza per la vecchiaia all'evoluzione demografica:* nell'ambito dell'11^a revisione dell'AVS (FF 2000 1651) avevamo prospettato un nuovo progetto per garantire la stabilità finanziaria dell'AVS. Esso prevede i seguenti orientamenti: nuovo sistema di rendite che consenta di impostare le prestazioni indipendentemente dall'evoluzione demografica; misure di accompagnamento in modo che le persone più anziane possono rimanere attive più a lungo; garanzia del finanziamento dell'AVS; modernizzazione dell'organizzazione dell'AVS;
- *attuazione della 5^a revisione dell'AI:* la 5^a revisione dell'AI è entrata in vigore il 1° gennaio 2008 (RS 831.20). Nei prossimi anni dovremo garantire l'esecuzione, implementare i nuovi processi e strumenti e sottoporli a un esame dell'efficacia; in proposito occorre considerare le ripercussioni della 4^a revisione dell'AI. Intendiamo inoltre tenere meglio conto delle differenze regionali nella struttura salariale con un adeguamento delle disposizioni di calcolo delle rendite di invalidità;
- *finanziamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico:* il finanziamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico deve essere garantito con una capitalizzazione totale entro trent'anni. Devono inoltre essere disciplinate questioni di natura istituzionale (garanzia statale, vigilanza, organi decisionali).

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Per esaminare l'evoluzione generale dell'obiettivo 8 ci basiamo sui seguenti indicatori:

- quoziente di vecchiaia;
- entrate e futuro fabbisogno di finanziamento delle assicurazioni sociali;
- quote sociali secondo il conto globale della sicurezza sociale;
- quota di persone attive;
- saldo delle assicurazioni sociali finanziate con il sistema di ripartizione;
- quota di aiuti sociali e quota di povertà di persone in età lavorativa dopo i trasferimenti e le imposte.

4.3.2

Obiettivo 9: contenere i costi sanitari – promuovere la salute

Strategia del Consiglio federale

Auspichiamo un'inversione di tendenza nei fattori che portano a una crescita dei costi dell'assicurazione malattie obbligatoria. Con le nostre proposte di revisione legge sull'assicurazione malattie (LAMal, RS 832.1), sottoposte al Parlamento nel 2004, nei settori della libertà contrattuale, della partecipazione ai costi, del finanziamento ospedaliero e del Managed Care abbiamo indicato come è possibile aumentare gli incentivi a contenere i costi nell'attuale sistema. Le deliberazioni parlamentari su questo progetto non sono ancora concluse (ad eccezione del finanziamento ospedaliero). Parallelamente, intendiamo utilizzare ulteriormente il nostro margine di manovra nel settore dell'indennizzo delle prestazioni a livello di ordinanza e contenere in tal modo l'aumento dei costi.

Auspichiamo inoltre un cambiamento di sistema nella prevenzione e nella promozione della salute che richiede una strategia globale con obiettivi superiori di prevenzione e di promozione della salute. Il coordinamento e la cooperazione degli attori e l'attuazione dei diversi provvedimenti devono essere regolati in modo vincolante. Nel frattempo devono essere migliorati il coordinamento e l'efficienza delle attività già in un corso nel settore della prevenzione e della promozione della salute. Le strutture organizzative devono essere ottimizzate. Intendiamo inoltre, sulla base del mandato costituzionale di cui all'articolo 118 capoverso 2 Cost., istituire nuove basi legali affinché la Confederazione possa attivarsi nella lotta contro malattie fortemente diffuse o maligne non trasmissibili e psichiche. Un influsso positivo sul comportamento in materia di salute offre un grande potenziale per frenare l'andamento dei costi nel settore sanitario. Occorre quindi rafforzare diversi programmi di prevenzione a livello nazionale. In questo contesto il fabbisogno di mezzi per i nuovi compiti o per l'aumento dei compiti esistenti che deve essere coperto con il bilancio federale deve essere finanziato stabilendo le relative priorità e posteriorità con i mezzi stanziati nel preventivo e nel piano finanziario della Confederazione.

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Contenimento dei costi dell'assicurazione malattie obbligatoria:* nell'assicurazione malattie sociale vengono indennizzate le prestazioni fornite da fornitori autorizzati che sono efficaci, adeguate ed economiche. La LAMal fornisce regolamentazioni a questo proposito che sono concretizzate a livello di ordinanza dal Consiglio federale e dal Dipartimento. Esamineremo quali decisioni di attuazione offrono un potenziale di riduzione dei costi e sfrutteremo questa possibilità. In proposito saranno come sinora indennizzate solo le prestazioni che soddisfano i criteri dell'efficacia, dell'adeguatezza e dell'economicità, con una qualità almeno uguale;
- *nuova regolamentazione legale della prevenzione e della promozione della salute:* il progetto si occupa dei provvedimenti della Confederazione per lottare contro le malattie non trasmissibili e psichiche che sono fortemente diffuse o maligne (conformemente all'art 118 cpv. 2 lett. b Cost.); del coordinamento e dell'impostazione comune delle attività di prevenzione della Confederazione, dei Cantoni e degli attori privati mediante obiettivi nazionali di prevenzione e di promozione della salute; del coordinamento dell'attività di prevenzione degli uffici federali con la strategia del Consiglio federale

per la prevenzione e la promozione della salute; della nuova impostazione dell'amministrazione delle tasse di prevenzione che vengono riscosse conformemente all'articolo 28 della legge federale sull'imposizione del tabacco (RS 641.31) e all'articolo 20 LAMal;

- *miglioramento della salute della popolazione mediante programmi nazionali di prevenzione*: i tre programmi nazionali di prevenzione (tabacco, alimentazione e movimento, alcol) comprendono diverse misure di prevenzione che affrontano e influenzano a diversi livelli (Confederazione, Cantoni, Comuni) il comportamento della popolazione svizzera nell'ambito della salute. Intendiamo prendere importanti decisioni di esecuzione per attuare questi programmi. Nell'ambito del programma nazionale tabacco approveremo il messaggio sull'approvazione e l'attuazione della Convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco. Parallelamente intendiamo sancire a livello di legge le misure per la prevenzione del tabagismo richieste nella Convenzione. Nell'ambito dell'attuazione di questo programma di prevenzione nazionale la Confederazione è competente del coordinamento. È molto importante anche la valutazione dei risultati.

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Per esaminare l'evoluzione generale dell'obiettivo 9 ci basiamo sui seguenti indicatori:

- costi del sistema sanitario;
- potenziali anni di vita persi secondo le cause di morte.

4.3.3 Obiettivo 10: promuovere la coesione sociale

Strategia del Consiglio federale

La Costituzione federale stabilisce nell'articolo 12 che chi è nel bisogno e non è in grado di provvedere a sé stesso ha diritto d'essere aiutato e assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa. Questo diritto fondamentale e gli obiettivi sociali sanciti nell'articolo 41 Cost. devono essere considerati con particolare attenzione visto l'aumento del problema della povertà in Svizzera. Oltre alla povertà, anche la violenza è un fattore che mette in pericolo la coesione sociale. Per questo motivo intendiamo studiare le cause che portano ad atti di violenza e mettere in discussione i relativi provvedimenti.

Intendiamo impegnarci concretamente affinché la quota delle persone che beneficiano dell'aiuto sociale diminuisca (nel 2005 ammontava nella media svizzera al 3,3 % della popolazione).

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Elaborazione di una strategia di lotta contro la povertà*: negli ultimi anni la povertà in Svizzera è aumentata e il numero delle persone dipendenti dall'aiuto sociale è fortemente salito. Fanno parte dei gruppi di popolazione colpiti o minacciati dalla povertà le persone con deficit formativi, i disoccupati di lunga durata, le famiglie, in particolare le madri monoparentali, e i working poor. Visto l'aumento del problema della povertà e sulla base di un mandato parlamentare (06.3001 Mo. CSS-CN. Strategia nazionale di lotta

contro la povertà), intendiamo elaborare, assieme agli attori centrali (Cantoni, Comuni, partner sociali ecc.) una strategia svizzera di lotta contro la povertà. Non entra in discussione una modifica della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, anche a causa del limitato margine di manovra finanziario della Confederazione. Per la lotta contro la povertà sono competenti in primo luogo i Cantoni e i Comuni. Questa situazione non deve cambiare. Il compito della Confederazione si limita essenzialmente a un migliore coordinamento e a un'impostazione più efficiente dei provvedimenti di lotta contro la povertà. In una prima fase occorre elaborare una strategia con l'obiettivo di sviluppare provvedimenti concreti per un piano d'azione nazionale di lotta contro la povertà (cfr. anche n. 4.5.4). La strategia sarà in seguito presentata all'opinione pubblica nell'ambito di una conferenza nazionale;

- *rapporto sulla violenza giovanile e la violenza nello spazio sociale di prossimità*: la violenza e la criminalità giovanile sembrano essere aumentate in questi ultimi anni. Sulla base di due postulati (03.3298; 06.3646), presenteremo un rapporto che affronterà in modo approfondito il problema della violenza giovanile, farà luce sulle sue cause e proporrà provvedimenti concreti a livello sociale e politico. Contemporaneamente, in base al postulato 05.3694, presenteremo anche un rapporto sulle cause della violenza nello spazio di prossimità sociale, sui provvedimenti già presi e sulle raccomandazioni ai diversi attori.

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Per esaminare l'obiettivo 10 ci basiamo sui seguenti indicatori:

- popolazione attiva e lavoratori dipendenti;
- popolazione non attiva e disoccupati;
- livello di formazione della popolazione;
- indice delle risorse;
- indice di perequazione dell'aggravio sociodemografico;
- quoziente di vecchiaia;
- quota sociale secondo il conto globale della sicurezza sociale;
- quota di aiuto sociale;
- quota di povertà di persone in età lavorativa dopo i trasferimenti e le imposte;
- quota delle spese per la prevenzione e la promozione della salute sui costi globali del sistema sanitario.

Le possibilità di influenza della Confederazione sulla quota di beneficiari di aiuto sociale sono tuttavia limitate, dal momento che essa dipende fortemente dalla congiuntura, dalle tendenze sociali (diminuzione delle reti familiari) e dalla partecipazione dei diversi rami assicurativi (in particolare l'assicurazione contro la disoccupazione e l'assicurazione invalidità) nonché dalle diverse politiche (politica sociale, familiare e fiscale). Inoltre l'aiuto sociale è di competenza cantonale e ci vuole tempo prima che le misure prese abbiano effetto.

Considerato lo sviluppo demografico ed economico, il fabbisogno di energie e di risorse aumenta a livello mondiale. In questo contesto l'utilizzo delle risorse e degli spazi naturali deve essere impostato in modo sostenibile e occorre gravare meno sull'ambiente. L'approvvigionamento di energie e di risorse deve essere garantito. Le linee operative si basano sulla strategia di sviluppo sostenibile rinnovata dal nostro Consiglio alla fine del 2007.

4.4.1**Obiettivo 11: garantire l'approvvigionamento energetico***Strategia del Consiglio federale*

La Svizzera sviluppa strategie innovative per un approvvigionamento energetico sicuro che risparmi il clima e le risorse. L'obiettivo è di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico a medio-lungo termine tenendo conto della protezione del clima e dell'ambiente. Considerato l'aumento del consumo di energia, le misure di politica energetica attuate sinora non sono sufficienti per garantire un approvvigionamento energetico sicuro a medio e lungo termine. Lo mostrano in tutta chiarezza le prospettive energetiche 2035 pubblicate nel 2007. Per quanto riguarda i settori energetici petrolio e gas la situazione in materia di approvvigionamento è incerta a causa della dipendenza dall'estero e delle limitate riserve fossili. Inoltre, le emissioni di CO₂ devono essere ridotte considerati i mutamenti climatici globali. Per quanto riguarda la corrente elettrica, che corrisponde a un quarto del consumo energetico globale, la minaccia di una lacuna di approvvigionamento è dovuta alla scadenza dei contratti d'importazione a lungo termine e alla durata di vita limitata delle centrali nucleari. Abbiamo di conseguenza stabilito nuovi principi in materia di politica energetica. La strategia si basa su quattro pilastri: efficienza energetica, energie rinnovabili, grandi centrali elettriche e politica estera in materia di energia.

Gli obiettivi di politica energetica vengono elaborati e fissati nell'ambito dell'attuazione della strategia energetica del Consiglio federale, assieme ai piani d'azione concernenti i provvedimenti di efficienza energetica e il promovimento delle energie rinnovabili.

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Attuazione della strategia energetica:* all'inizio del 2008 il Consiglio federale approva i piani d'azione per misure di efficienza energetica e per promuovere le energie rinnovabili con proposte concrete a livello di leggi e di ordinanze e avvia i necessari lavori legislativi. Si tratta tra l'altro della revisione della legge sulla CO₂, della legge sull'energia e della legge sulla protezione delle acque, ma anche di adeguare il diritto in materia di pianificazione del territorio, imposte e locazione. Per coprire le lacune di corrente rimanenti si continuerà a utilizzare l'energia nucleare. Consideriamo necessario sostituire le centrali nucleari esistenti o costruire nuove centrali. Come soluzione transitoria possono essere impiegate se necessario centrali combinate a gas. Tenuto conto delle eventuali domande dell'economia energetica, intendiamo

esaminare l'abbreviazione della procedura di autorizzazione e di costruzione nell'ambito delle basi legali esistenti. Il nostro Consiglio elabora inoltre una strategia per una politica estera energetica più forte e un rapporto per accelerare le procedure di autorizzazione per le grandi centrali elettriche.

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Per l'esame dell'obiettivo 11 ci basiamo sui seguenti indicatori:

- consumo finale di vettori energetici fossili;
- consumo di elettricità;
- quota di energie rinnovabili sul consumo energetico finale;
- bilancio energetico;
- bilancio energetico dei vettori energetici rinnovabili;
- split modale nel traffico delle persone;
- split modale nel traffico delle merci;
- intensità energetica dell'economia.

4.4.2 Obiettivo 12: utilizzare con parsimonia le risorse naturali

Strategia del Consiglio federale

La politica ambientale ha fatto notevoli progressi negli ultimi anni sia a livello internazionale sia a livello nazionale. La Svizzera rimane tuttavia esposta a grandi sfruttamenti. L'equilibrio tra protezione e utilizzazione di risorse come il territorio, l'acqua, l'aria, le foreste eccetera deve essere mantenuto o raggiunto con strumenti adeguati in modo che le risorse possano essere utilizzate in modo sostenibile anche dalle future generazioni. La politica ambientale diventa quindi una politica delle risorse che regola l'accesso alle risorse naturali (aria, acqua, territorio, foreste, paesaggio, tranquillità ecc.); la politica ambientale fornisce inoltre importanti contributi alla sicurezza (p. es. protezione contro le piene), alla salute (p. es. con l'aria salubre) e alla diversità naturale (biodiversità). Il Consiglio federale sviluppa continuamente la sua politica ambientale non solo per la sfida principale di proteggere il clima, ma per tutti i settori, comprese le immissioni (sostanze nocive per l'aria, rumore, vibrazioni ecc.) o le nuove sostanze chimiche. I provvedimenti e le strategie della politica ambientale svizzera si baseranno in futuro maggiormente sul principio di causalità e si orienteranno maggiormente su principi economici.

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Finanziamento a lungo termine di misure di prevenzione contro i pericoli naturali*: il compito della protezione dell'uomo, dell'ambiente e dei beni materiali nel settore dei pericoli naturali è un compito comune di Confederazione e Cantoni. Un indebolimento della prevenzione dei pericoli comporta spese supplementari per rimuovere i danni ed è in contraddizione con l'impiego sostenibile delle risorse. I Cantoni impiegano mezzi notevoli per le opere di protezione e l'elaborazione della documentazione di base sui pericoli naturali conformemente alle disposizioni della legge sulle foreste

(RS 921.0) e della legge sulle acque (RS 721.100). Intendiamo rafforzare la protezione dai pericoli naturali. Affinché le necessarie misure di protezione possano essere realizzate, proponiamo alle Camere federali, con un'aggiunta al preventivo 2008, di aumentare in misura sostanziale i crediti d'impegno e di preventivo (protezione dalle piene, protezione dai pericoli naturali, foreste) per il periodo 2008–2011. Non da ultimo, considerati gli oneri che si stanno delineando nel bilancio federale per le grandi opere di protezione (p. es. correzione del Rodano), intendiamo esaminare anche forme di finanziamento alternative. In questo contesto è prioritario considerare maggiormente il principio di causalità;

- *sviluppo di una politica climatica dopo il 2012*: il Protocollo di Kyoto (RS 0.814.011) e la legge sul CO₂ (RS 641.71) chiedono ulteriori provvedimenti in materia di politica climatica per il periodo successivo al primo periodo di impegno del 2008–2012. Presenteremo un progetto con i nuovi obiettivi di riduzione e con i provvedimenti per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per i necessari adeguamenti ai cambiamenti climatici. Nell'ambito della procedura di consultazione lavoreremo con diverse varianti per rispettare il livello di riduzione sopportabile per il clima e successivamente proporremo al Parlamento il messaggio con un disegno di legge concreto;
- *revisione della legge sulla pianificazione del territorio* (RS 700): nell'interesse di un'utilizzazione economica del suolo occorre limitare gli insediamenti e armonizzare meglio le esigenze in materia di territorio. Aggiungeremo a questo proposito la legge sulla pianificazione del territorio. Chiariremo soprattutto i compiti della Confederazione rispettando il principio di sussidiarietà e proporremo miglioramenti nel settore delle pianificazioni della Confederazione e dei piani settoriali cantonali. Inoltre dovrà essere promosso lo sviluppo degli insediamenti verso l'interno e dovrà essere data grande importanza al tema delle zone edificabili. È inoltre previsto un rafforzamento della pianificazione per le regioni fuori delle zone edificabili con una maggiore responsabilità per i Cantoni e la definizione nella legge delle città e degli agglomerati;
- *piano d'azione «Sviluppo sostenibile 2012–2015»*: intendiamo aggiornare il piano d'azione al ritmo dei periodi di legislatura. Verso la fine della 48ª legislatura è previsto il prossimo aggiornamento per gli anni 2012–2015.

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Per l'esame dell'obiettivo 12 ci basiamo sui seguenti indicatori:

- emissioni di gas a effetto serra;
- emissioni di CO₂ secondo la legge sul CO₂;
- concentrazione di polveri;
- superficie abitativa pro capite.

4.5

Indirizzo politico 5: consolidare la posizione della Svizzera nel mondo globalizzato

Gli sviluppi internazionali e nazionali sono sempre più intrecciati. Le tendenze di sviluppo, le sfide a livello internazionale e la concorrenza internazionale diventano sempre più importanti per la politica svizzera. La Svizzera deve quindi ampliare le sue relazioni con i suoi vicini e con gli altri Paesi e contribuire nell'ambito bilaterale e multilaterale a migliorare le condizioni quadro economiche a livello mondiale e a promuovere la pace e il benessere.

4.5.1

Obiettivo 13: consolidare le relazioni con l'UE

Strategia del Consiglio federale

Il rapporto Europa 2006 (FF 2006 6223), pubblicato sette anni dopo il rapporto sull'integrazione del 1999 (FF 1999 3391), ha consentito al Consiglio federale di analizzare gli sviluppi osservati in Svizzera e nell'UE da allora. Il rapporto mette in evidenza in particolare l'interdipendenza crescente tra la Svizzera e l'UE. Questa interdipendenza rende necessario un adeguamento della legislazione svizzera al diritto comunitario mediante accordi bilaterali o in modo autonomo, il proseguimento delle riforme economiche interne e la soluzione di diversi problemi che si presentano regolarmente nell'ambito delle relazioni tra la Svizzera e i suoi principali partner. In particolare, il rapporto ricorda le recenti tappe compiute, a cominciare dall'approvazione da parte del popolo degli accordi bilaterali I (FF 1999 7585) e dalle prime esperienze raccolte con gli stessi. Menziona in seguito la conclusione degli accordi bilaterali II (FF 2004 5273) e l'approvazione da parte del popolo degli accordi di associazione a Schengen/Dublino (FF 2004 6343) e del protocollo relativo all'estensione della libera circolazione delle persone (FF 2004 6321). Infine, tra gli eventi accaduti dopo la pubblicazione del rapporto, occorre segnalare la nuova legge sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, accettata dal popolo nel referendum, che serve come base per il contributo svizzero alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata.

Il proseguimento della cooperazione bilaterale implica in particolare l'attuazione di tutti gli accordi bilaterali conclusi con l'UE, il rinnovo di alcuni di questi accordi, il seguito della loro applicazione, il loro adeguamento all'evoluzione del diritto, il loro sviluppo e la gestione degli affari correnti che ne derivano. Può inoltre comprendere ulteriori negoziati in nuovi settori di interesse comune laddove ciò sembri possibile e opportuno. Sono inoltre in corso discussioni esplorative in diversi settori che potranno, se del caso, sfociare in negoziati (p. es. nel settore agroalimentare, nella sanità pubblica o nella partecipazione al sistema di navigazione satellitare Galileo). Esistono già mandati di negoziazione da parte svizzera e comunitaria per quanto concerne l'elettricità e la partecipazione della Svizzera a Eurojust. Valuteremo questi nuovi oggetti e definiremo le nostre priorità in modo da garantire un approccio coordinato nell'ambito della nostra politica europea.

La politica europea della Svizzera non è solo fondata sulla soluzione di questioni bilaterali di interesse comune, ma riguarda anche il sostegno al processo di integrazione europea in quanto tale. In questo contesto, prenderemo una decisione concernente un eventuale contributo svizzero all'ampliamento a favore dei due nuovi Stati membri che hanno aderito all'UE il 1° gennaio 2007 che sono la Bulgaria e la

Romania, in risposta alla domanda depositata in questo senso dalla Commissione europea all'inizio del 2007. Analogamente, l'accordo sulla libera circolazione delle persone dovrà essere allargato a questi due Paesi. Il regime transitorio sarà regolato in un protocollo sottoposto a referendum facoltativo. I negoziati su questo tema sono iniziati nel luglio del 2007. L'esame permanente degli effetti della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro svizzero rivestono un'importanza capitale, dal momento che il Parlamento deciderà nel 2008 sul proseguimento dell'accordo mediante un decreto sottoposto a referendum.

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Proseguimento dell'accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE dopo il 2009:* l'accordo sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681) è previsto originariamente per una durata di sette anni. Questo termine scade il 31 maggio 2009. Il Parlamento dovrà decidere sul proseguimento dell'accordo. La trattazione in Parlamento è prevista per la sessione estiva 2008. Il decreto di approvazione del Parlamento sottostà a referendum facoltativo; esso è rilevante anche per gli altri accordi bilaterali I a causa della clausola ghigliottina;
- *estensione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone alla Romania e alla Bulgaria;* la Romania e la Bulgaria hanno aderito all'Unione europea il 1° gennaio 2007. Dal momento che l'accordo sulla libera circolazione è un accordo misto, il campo d'applicazione non si estende automaticamente a questi Paesi ma deve essere nuovamente negoziato. Per questo motivo la Svizzera deve negoziare un protocollo II all'accordo sulla libera circolazione delle persone. Esso conterrà in particolare disposizioni concernenti il regime transitorio fino all'introduzione graduale del libero passaggio nei confronti dei due Stati di cui sopra. La trattazione dell'oggetto da parte del Consiglio federale e del Parlamento dipende della durata dei negoziati. Il protocollo dev'essere approvato mediante un decreto federale sottoposto a referendum;
- *contributo della Svizzera alla Bulgaria e alla Romania per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata:* risponderemo presumibilmente nel 2008 alla domanda della Commissione europea per finanziare un contributo di ampliamento per la Romania e la Bulgaria, che hanno aderito all'UE il 1° gennaio 2007 e, se decideremo di entrare nel merito della domanda, predisporremo colloqui per concludere un Memorandum of Understanding tra la Commissione europea e la Svizzera;
- *modifica dell'accordo sul trasporto di merci (RS 0.631.242.05):* lo scopo dei negoziati è di impedire possibili ripercussioni negative sul commercio e sul traffico a causa della modifica del codice doganale prevista per il 1° luglio 2009. Esso prevede misure di sicurezza come la notifica obbligatoria dei trasporti di merci transfrontalieri nel traffico con Stati terzi. È intenzione della Svizzera far riconoscere reciprocamente gli standard di sicurezza come equivalenti e ridurre a zero il termine di notifica;
- *negoziati con l'UE concernenti un accordo sanitario:* c'è interesse reciproco tra la Svizzera e l'UE ad approfondire la cooperazione nel settore sanitario. Devono quindi essere disciplinate la partecipazione della Svizzera alle due agenzie di valutazione dei rischi dell'UE, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), l'adesione a quattro sistemi di allerta UE nei settori delle

malattie infettive e della protezione dei consumatori (derrate alimentari e altri prodotti (RAPEX)) e una partecipazione al programma d'azione 2007–2013 sulla salute;

- *accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare*: il nostro Consiglio dovrebbe decidere probabilmente nel primo trimestre del 2008 sull'opportunità di aprire negoziati con l'UE per concludere un accordo di libero scambio nel settore agroalimentare e se del caso dovrebbe stabilire i punti principali del relativo mandato di negoziazione. Questo accordo porterebbe a una riduzione dei prezzi delle derrate alimentari per i consumatori svizzeri e stimolerebbe la crescita. La totale apertura reciproca delle frontiere per tutta la catena agroalimentare offrirebbe nuove prospettive per l'esportazione di derrate alimentari svizzere di qualità, ma eserciterebbe anche una pressione sui redditi delle famiglie contadine e del settore agroalimentare. Un'evoluzione socialmente sopportabile potrà di conseguenza essere garantita solo se saranno istituite misure di accompagnamento e sarà garantito il loro finanziamento.

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Nessun indicatore particolare.

4.5.2 Obiettivo 14: istituire un sistema multilaterale di regole

Strategia del Consiglio federale

L'ordinamento internazionale attuale – con l'ONU e le sue organizzazioni regionali come istanze politiche centrali e le istituzioni di Bretton-Woods come pilastri dell'ordinamento economico mondiale multilaterale – risponde agli interessi della Svizzera. Con altri Paesi che condividono le stesse opinioni, il nostro Paese deve impegnarsi affinché questo ordinamento non scompaia ma si adegui e si sviluppi secondo le nuove realtà politiche ed economiche del XXI secolo. Dalla sua adesione all'ONU nel 2002, la Svizzera dispone di un nuovo strumento per difendere i suoi interessi e per promuovere i suoi obiettivi di politica estera. La Svizzera ha un grande interesse a un ordinamento mondiale libero e pacifico fondato sul diritto internazionale. In quanto organizzazione internazionale quasi universale, l'ONU dispone di una legittimità molto grande. È l'unico organo mondiale nell'ambito del quale gli Stati possono trattare problemi comuni senza limiti tematici. È quindi importante per la Svizzera proseguire il suo impegno a favore della riforma dell'organizzazione affinché l'ONU si affermi come uno strumento efficace in grado di rispondere alle sfide attuali. In quanto 14° contribuente, la Svizzera si impegna a favore di un'ONU efficace e responsabile, che lavori in modo più mirato sui bisogni degli Stati membri e garantisca un impiego efficiente delle risorse. È inoltre importante per la Svizzera che l'impegno degli Stati membri a favore della dimensione operativa dell'ONU non si accompagni a lungo termine a un indebolimento del ruolo dell'ONU come forum di ricostruzione e di sviluppo del diritto internazionale. Con riforme mirate devono tuttavia essere rafforzate anche altre convenzioni quadro nell'ambito della cooperazione internazionale: ci impegniamo mediante una proposta di riforma della regolamentazione delle quote a favore di una migliore struttura di gestione delle istituzioni di finanziamento internazionali (IFI) e quindi per una migliore rappresentanza dei

beneficiari in questi organi. Per quanto concerne l'OMC, la Svizzera è interessata alla conclusione del ciclo negoziale di Doha (cfr. n. 4.1.1) e si impegnerà affinché i negoziati giungano a un risultato. Le posizioni ancora molto distanti non solo tra il G4, ma anche tra molti altri membri dell'OMC, ne rendono tuttavia difficile una conclusione nei prossimi 12 mesi.

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Messaggio concernente la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei disabili*: la Convenzione è l'ottava grande convenzione sui diritti dell'uomo delle Nazioni Unite. Vieta la discriminazione dei disabili in tutti i settori della vita e garantisce loro i diritti umani civili, politici, economici, sociali e culturali. Le leggi e i costumi che svantaggiano i disabili devono essere eliminati e i pregiudizi contro i disabili devono essere combattuti. La Convenzione non istituisce nuovi obblighi, ma conferma di principio l'attuale politica e legislazione della Svizzera nel settore dell'uguaglianza dei disabili;
- *messaggio concernente la Convenzione delle Nazioni Unite sulle sparizioni forzate*: la Convenzione vieta le sparizioni forzate di persone ed è la nona grande convenzione sui diritti dell'uomo delle Nazioni Unite. Regola per la prima volta a livello universale il diritto di ogni persona di non essere sottoposta alla sparizione forzata. I casi di sparizioni forzate devono essere puniti e occorre combattere l'impunità del crimine. La Convenzione contribuisce a promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e corrisponde agli obiettivi di politica estera della Svizzera. È in generale compatibile con l'ordinamento giuridico svizzero. Occorre ancora esaminare se vi siano esigenze puntuali di adeguamento;
- *Convenzione dell'ONU sul diritto del mare e Accordo di applicazione della Parte XI della Convenzione sul diritto del mare*: in caso di ratifica della Convenzione dell'ONU sul diritto del mare la Svizzera aderisce a un importante strumento internazionale per la sicurezza della navigazione marittima, la protezione dell'ambiente marittimo e l'utilizzazione sostenibile delle risorse marittime.

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Nessun indicatore particolare.

4.5.3 Obiettivo 15: promuovere la pace e prevenire i conflitti

Strategia del Consiglio federale

La politica di pace, la promozione civile della pace e la promozione dei diritti dell'uomo fanno parte delle priorità di politica estera della Svizzera. Con l'adozione della legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo e con l'approvazione dei crediti quadro corrispondenti, il Parlamento ha dotato la Svizzera degli strumenti e delle risorse necessarie per il proseguimento della sua politica attiva in questi settori. Il nostro Paese dovrà estendere l'utilizzazione di questi strumenti efficaci e applicarli in modo flessibile e coordinato, sia per quanto concerne le competenze specializzate nei settori pertinenti (mediazione, questioni costituzionali, riforma delle forze armate, polizia, conflitti religiosi,

ruolo dei gruppi armati non statali, protezione dei diritti fondamentali, ruolo dell'economia e diritti dell'uomo, elaborazione del passato, parità uomo-donna, protezione delle popolazioni civili, migrazione e tratta degli esseri umani) o partenariati istituzionalizzati con organizzazioni internazionali, con Stati che condividono le stesse opinioni e con organizzazioni non governative e istituzioni accademiche.

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Messaggio concernente il proseguimento delle misure di promozione civile della pace e il rafforzamento dei diritti dell'uomo negli anni 2012–2015: determinazione dei valori di riferimento materiali e finanziari.*

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Nessun indicatore particolare.

4.5.4

Obiettivo 16: ridurre la povertà

Strategia del Consiglio federale

La povertà e l'uguaglianza rimangono i principali problemi delle relazioni Nord-Sud. Sono all'origine di molti rischi a livello mondiale e mettono in pericolo la pace e la sicurezza sia all'interno sia all'esterno delle frontiere nazionali. Sotto l'effetto della globalizzazione, l'agenda della politica si è notevolmente ampliata nel corso degli ultimi anni. Diventa imperativo coordinare le politiche nei settori dell'agricoltura, delle relazioni esterne, della finanza, della ricerca e dell'innovazione, del commercio estero, dei diritti dell'uomo, della migrazione, della sicurezza, dell'ambiente e dell'economia. La politica di sviluppo è un investimento in un futuro sostenibile e deve, a questo titolo, essere vista dalla Svizzera come una politica volta a preservare il suo interesse a lungo termine. In questo settore, la cooperazione allo sviluppo attuata dalla Svizzera con i suoi strumenti bilaterali, multilaterali e umanitari può contribuire a raggiungere gli Obiettivi del Millennio, ad aumentare la sicurezza e a una globalizzazione che promuova lo sviluppo.

Provvedimenti necessari per raggiungere l'obiettivo

- *Proseguimento della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI negli anni 2011–2015:* la cooperazione sarà rivolta nei prossimi anni agli Stati dei Balcani e alla Comunità degli Stati indipendenti e perseguirà i seguenti obiettivi: promozione e rafforzamento dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo e istituzione e rafforzamento del sistema democratico; promozione di uno sviluppo sostenibile, economico e sociale basato sui principi dell'economia di mercato; le forme di cooperazione comprendono la cooperazione tecnica, la cooperazione finanziaria, le misure di promozione della partecipazione al commercio mondiale, le misure di promozione dell'impiego di fondi del settore privato;
- *proseguimento della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo negli anni 2008–2011:* il messaggio disciplina il proseguimento della cooperazione svizzera con i Paesi partner del Sud e questioni relative all'iniziativa internazionale di cancellazione del debito. Il mandato di base della cooperazione svizzera allo sviluppo si fonda su sei settori di prestazioni che sono descritti e concretizzati nel messaggio: 1) ridurre la

povertà, 2) ridurre i rischi in materia di sicurezza, 3) impostare la globalizzazione in modo da promuovere lo sviluppo 4) partecipare alla definizione della politica e delle riforme nelle organizzazioni multilaterali, 5) collaborare in Svizzera con le istituzioni attive nel settore della politica di sviluppo, 6) coordinare la politica di sviluppo nell'Amministrazione federale;

- *messaggio concernente il proseguimento del finanziamento delle misure di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo negli anni 2008–2012*: l'obiettivo è di coinvolgere i Paesi in sviluppo nell'economia mondiale in modo da promuovere lo sviluppo, rafforzare una crescita sostenibile e di conseguenza ridurre a lungo termine la povertà. In questo contesto sono prioritari la semplificazione del commercio, gli incentivi agli investimenti privati e la promozione di condizioni e di basi economiche stabili. Un'attenzione particolare è data alle questioni energetiche, ambientali e climatiche. Il mandato di prestazioni contiene inoltre il promovimento di un lavoro effettivo ed efficiente delle istituzioni finanziarie internazionali e la partecipazione al dialogo economico e politico-finanziario in queste istituzioni;
- *proseguimento dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione negli anni 2011–2016*: la legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0) prevede che l'aiuto umanitario contribuisca con misure di aiuto d'emergenza e di prevenzione a mantenere in vita le persone in pericolo e a lenire il dolore. È pensata in particolare per le persone colpite da catastrofi naturali e da conflitti armati.

Verifica del raggiungimento dell'obiettivo (indicatori)

Per esaminare l'evoluzione generale dell'obiettivo 16 ci basiamo sul seguente indicatore:

- sviluppo della cooperazione pubblica allo sviluppo.

5 Piano finanziario di legislatura 2009–2011

Strategia di politica finanziaria

Gli obiettivi fissati finora per il risanamento delle finanze della Confederazione hanno potuto essere raggiunti o superati percorrendo la via imboccata nel 2003. Grazie alla coerente attuazione delle direttive del freno all'indebitamento per il tramite dei Programmi di sgravio 2003 e 2004, il livello delle uscite ha potuto essere ridotto di circa 5 miliardi. In tal modo, l'obiettivo di un bilancio strutturalmente equilibrato ha potuto essere raggiunto già nel 2006, ossia un anno prima del previsto.

Con il piano finanziario di legislatura 2009–2011 il Consiglio federale prosegue la sua strategia di risanamento, dando la priorità a due obiettivi di politica finanziaria, vale a dire la stabilizzazione dell'indebitamento nominale e la limitazione dell'aumento delle uscite nella misura della crescita a medio termine del PIL. Le eccezioni strutturali dovranno garantire anche in futuro che le uscite straordinarie, non sottoposte al freno all'indebitamento, non provochino un aumento del debito. Sul fronte delle uscite la verifica dei compiti è finalizzata a una limitazione a lungo termine del tasso di crescita. Sul versante delle entrate l'accento è posto invece sulle

misure volte a rafforzare la competitività a livello internazionale del sistema fiscale svizzero e ad aumentarne l'efficienza.

La stabilizzazione dell'indebitamento nominale non esige solo l'osservanza delle direttive del freno all'indebitamento, ma anche la realizzazione di eccedenze strutturali. Soltanto in questo modo è possibile garantire che le uscite straordinarie non generino un aumento del debito. Le eccedenze strutturali iscritte nel piano finanziario di legislatura costituiscono una chiara condizione per il raggiungimento di questo obiettivo.

La limitazione della crescita delle uscite può essere durevole solo con profonde riforme strutturali, poiché la maggior parte delle uscite della Confederazione (e anche la maggior parte dei fattori di crescita delle uscite) è vincolata in modo da sottrarsi ampiamente alle misure usuali di riduzione e sgravio. Il tasso di crescita delle uscite indicato nel piano finanziario di legislatura (3,2 %), in cui si tiene conto dell'obiettivo di riduzione a seguito della verifica dei compiti, è di poco superiore al valore a cui mira il Consiglio federale (aumento medio delle uscite del 3,0 % negli anni 2008–2015). L'esclusione del fattore speciale concernente l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AI riduce invero questo tasso di crescita al di sotto dell'obiettivo perseguito, ma non è sufficientemente significativo per misurare il raggiungimento dell'obiettivo, in quanto nel prendere decisioni di principio relative alla verifica dei compiti il Governo ha esplicitamente definito la crescita media delle uscite comprensiva dei contributi della Confederazione alla lacuna di finanziamento delle assicurazioni sociali. Anche se si tiene conto degli obiettivi di riduzione ancora da attuare, l'aumento delle uscite iscritto nel piano finanziario di legislatura 2009–2011 implica che nella legislatura successiva 2011–2015 lo stesso dovrà essere inferiore al 3 per cento, affinché l'obiettivo a lungo termine possa essere raggiunto sulla media di entrambi i periodi di legislatura. Dato che le riforme perseguite nel quadro della verifica dei compiti esigono una fase preliminare più lunga, questo spostamento strettamente limitato della riduzione della crescita delle uscite non è in linea di massima problematico. Nell'ambito della realizzazione di ulteriori progetti non ancora esposti nel piano finanziario di legislatura, occorre tuttavia avere il senso della misura per non perdere di vista gli obiettivi della verifica dei compiti. Qualora le imminenti maggiori uscite attualmente già quantificabili fossero effettivamente realizzate, le uscite aumenterebbero del 3,6 per cento circa nel periodo 2007–2011. Di conseguenza anche la necessaria correzione della rotta nel periodo successivo al 2011 sarebbe più importante. Se la verifica dei compiti non viene affrontata coraggiosamente già nella presente legislatura, il conseguimento dell'obiettivo della stabilizzazione della quota delle uscite è rimandato alle calende greche.

Coordinamento stretto della pianificazione finanziaria e della pianificazione materiale

L'articolo 146 capoverso 4 LParl stabilisce che gli obiettivi e i provvedimenti del programma di legislatura e del piano finanziario di legislatura siano coordinati quanto a materia e durata. Questo avviene a tre livelli:

- la matrice raffigurata qui di seguito connette il programma legislativo del programma di legislatura disposto secondo indirizzi politici e obiettivi con il portafoglio dei compiti utilizzato nel piano finanziario di legislatura; essa mostra i settori di compiti in cui devono essere attuati i vari indirizzi politici. Per la disposizione degli indirizzi politici in relazione ai settori di compiti

sono stati determinanti i singoli affari inclusi nelle grandi linee del programma di legislatura e gli altri oggetti di detto programma. Dato che tutti gli indirizzi politici hanno ripercussioni su diversi settori di compiti, ciò sottolinea il loro carattere di obiettivi di livello superiore;

- il nesso tra indirizzi politici, obiettivi e affari, da una parte, e portafoglio dei compiti, dall'altra, è concretizzato nell'allegato 4 al rapporto sul piano finanziario di legislatura: a livello dei 43 compiti vengono mostrati gli obiettivi determinanti per il singolo compito come pure gli orientamenti strategici mediante i quali conseguire detti obiettivi (vedi «Obiettivi e strategie»). Inoltre, tutti gli affari inclusi nelle grandi linee del programma di legislatura e attribuiti ai vari compiti come pure altri oggetti di centrale importanza sono elencati singolarmente (vedi «Affari principali del programma di legislatura/altre riforme»);
- nella parte numerica del piano finanziario di legislatura si è tenuto conto nella misura del possibile delle ripercussioni finanziarie del programma legislativo. Secondo l'articolo 5 dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione, i piani finanziari indicano le ripercussioni finanziarie presumibili degli atti normativi, delle decisioni finanziarie e delle assegnazioni passati in giudicato come pure dei progetti adottati dalla Camera prioritaria nonché dei messaggi adottati dal Consiglio federale a destinazione dell'Assemblea federale. Occorre considerare altresì i progetti del Consiglio federale per la procedura di consultazione, se è possibile stimare la loro portata finanziaria. La maggior parte degli affari del programma di legislatura non soddisfano questa condizione, per cui non sono stati inseriti nella parte numerica. Se si vuole avere un quadro complessivo delle prospettive finanziarie della Confederazione, bisogna integrarli imperativamente nell'orientamento strategico della politica finanziaria. Una panoramica degli imminenti possibili oneri supplementari derivanti dagli affari del programma di legislatura nonché dai progetti pendenti in Parlamento è fornita quindi nel numero 333 del rapporto sul piano finanziario di legislatura.

	Indirizzo politico 1: rafforzare la piazza economica Svizzera	Indirizzo politico 2: garantire la sicurezza	Indirizzo politico 3: rafforzare la coesione sociale	Indirizzo politico 4: sfruttare le risorse in modo sostenibile	Indirizzo politico 5: consolidare la posizione della Svizzera nel mondo globalizzato
Premesse istituzionali e finanziarie	◆	◆			◆
Ordine e sicurezza pubblica	◆	◆			
Relazioni con l'estero - Cooperazione internazionale		◆	◆		◆
Difesa nazionale		◆			◆
Formazione e ricerca	◆		◆		
Cultura e tempo libero			◆		
Sanità			◆		◆
Previdenza sociale			◆		
Trasporti	◆				◆
Protezione dell'ambiente e assetto del territorio				◆	
Agricoltura e alimentazione	◆			◆	◆
Economia	◆	◆	◆	◆	◆

Evoluzione del bilancio

Mio. CHF	Preventivo		Piano finanziario di legislatura			ØΔ in %
	2007*	2008**	2009	2010	2011	2007–11
Conto di finanziamento						
Entrate ordinarie	56 011	57 976	59 992	62 087	64 216	3.5
Uscite ordinarie	55 107	56 826	58 580	61 675	63 642	3.7
Risultato ordinario dei finanziamenti	904	1 151	1 412	412	574	
Entrate straordinarie	–	230	450	420	200	
Uscite straordinarie	–	5 247	–	–	–	
Risultato dei finanziamenti	904	–3 867	1 862	832	774	
Direttive del freno all'indebitamento						
Uscite massime ammesse	55 507	62 354	59 692	62 211	64 601	
Differenza rispetto alle uscite totali	400	281	1 112	536	960	
Indicatori						
Quota delle uscite in %	11.3*	11.2**	10.9	11.2	11.2	
Aliquota d'imposizione in %	10.6*	10.5**	10.4	10.5	10.5	
Quota d'indebitamento in %	26.8*	24.6**	22.7	22.1	21.3	
Sgravi pianificati non contemplati						
Obiettivi di riduzione della verifica dei compiti	–	–	–	–600	–1 200	
Scarto computabile al di sotto del limite massimo	–	–	–	196	82	
Risultato ordinario dei finanziamenti dopo lo sgravio a seguito della verifica dei compiti	904	1 151	1 412	816	1 692	
Crescita delle uscite dopo lo sgravio a seguito della verifica dei compiti						3.2
Indicatori economici						
Crescita del prodotto interno lordo reale in %	1.5	1.9	1.5	1.5	1.5	
Crescita del prodotto interno lordo nominale in %	2.8	3.4	3.0	3.0	3.0	
Rincaro, indice nazionale dei prezzi al consumo IPC in %	1.0	1.2	1.5	1.5	1.5	
* Preventivo 2007 secondo il DF del 12.12.2006. In virtù delle stime e della revisione delle cifre relative al PIL del mese di settembre effettuate dall'UST, per il 2007 sono stati calcolati i seguenti indicatori: quota delle uscite 10,8 %, aliquota d'imposizione 10,6 %, quota d'indebitamento 23,8 %.						
** Preventivo 2008 secondo il messaggio del 22.08.2007. In virtù della revisione delle cifre relative al PIL del mese di settembre effettuata dall'UST e dell'aggiornamento della stima del debito (effetto base 2007), per il 2008 sono stati calcolati i seguenti indicatori: quota delle uscite 10,9 %, aliquota d'imposizione 10,3 %, quota d'indebitamento 23,8 %.						

Il piano finanziario di legislatura 2009–2011 prevede eccedenze di entrate per l'intero periodo di pianificazione. In considerazione dell'obiettivo di riduzione, il loro importo è compreso tra 0,8 e 1,7 miliardi. Le eccedenze cumulate per il periodo del bilancio e del piano finanziario di legislatura 2008–2011 ammontano a 5,1 miliardi, di cui 4,5 miliardi sono eccedenze strutturali. Queste rappresentano il margine di manovra esistente commisurato alle direttive del freno all'indebitamento. Tale evoluzione positiva deve però essere relativizzata. Da una parte queste eccedenze sono indispensabili per compensare il fabbisogno finanziario eccezionale, esistente nello stesso periodo di tempo, con entrate straordinarie ed eccedenze strutturali nonché per raggiungere la stabilizzazione del debito nominale. Dall'altra, 1,8 miliardi delle suddette eccedenze concernono l'obiettivo di riduzione a seguito della verifica dei compiti, iscritto nel piano finanziario di legislatura per gli anni 2010 e 2011, ma non ancora concretizzato mediante l'adozione di misure (dedotto lo scarto computabile al di sotto del limite massimo). Inoltre, le eccedenze sono messe in pericolo dalle possibili maggiori uscite e minori entrate che si delineano già attualmente. Non vanno infine sottovalutati i rischi sul fronte delle entrate legati alle incertezze nell'ambito delle ipotesi riguardo all'evoluzione dell'economia.

Nel periodo 2007–2011 le entrate ordinarie aumentano in media del 3,5 per cento. L'evoluzione delle entrate è influenzata da diversi fattori straordinari, tra cui in particolare le entrate supplementari derivanti dal supplemento dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AI, l'aumento della tassa sul traffico pesante e l'introduzione di una tassa d'incentivazione sui combustibili. Per contro, le agevolazioni fiscali per le famiglie e la compensazione della progressione a freddo nell'ambito dell'imposta federale diretta riducono la crescita delle entrate. Se si escludono tutte queste misure, l'incremento medio delle entrate è del 3,2 per cento all'anno, ovvero di 0,1 punti percentuali in più dell'evoluzione attesa del PIL nominale.

Nello stesso periodo di tempo, le uscite ordinarie aumentano in media del 3,7 per cento all'anno. Se si tiene conto dell'obiettivo di riduzione a seguito della verifica dei compiti, la crescita delle uscite si riduce al 3,2 per cento all'anno. Questo aumento è da ricondurre perlopiù al forte incremento delle cosiddette partite transitorie. Si tratta di imposte e tributi, o di loro quote, di cui la Confederazione non può disporre per l'adempimento dei suoi compiti fondamentali. Esse costituiscono entrate da versare a terzi e le uscite che ne risultano non sono manovrabili in sede di allestimento del preventivo e del piano finanziario. Nell'ambito delle partite transitorie riveste un'importanza particolare l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AI previsto dal 2010, che sarà trasferito interamente al Fondo di compensazione. Fatta astrazione delle partite transitorie, l'incremento delle uscite si riduce al 2,4 per cento all'anno.

A livello di articolazione dei compiti, l'aumento delle uscite è particolarmente marcato nei settori Protezione dell'ambiente e assetto del territorio (15,1 %), Formazione e ricerca (5,8 %) come pure Previdenza sociale (5,0 %). L'evoluzione del settore Protezione dell'ambiente e assetto del territorio è riconducibile esclusivamente al rimborso della tassa sul CO₂. Sul settore Formazione e ricerca si ripercuotono i decreti del Parlamento in relazione al messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (ERI) negli anni 2008–2011, che prevedono un aumento annuo dei crediti del 6,2 per cento. Nonostante gli sgravi realizzati nel quadro della 5^a revisione dell'AI e dell'11^a revisione dell'AVS, le uscite per la previdenza sociale continuano ad aumentare sensibilmente. Ne sono

all'origine la riscossione di 0,5 punti percentuali sull'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AI approvata dal Consiglio degli Stati nell'ambito del finanziamento aggiuntivo dell'AI, ivi compreso un contributo speciale della Confederazione agli interessi a carico dell'AI a partire dal 2010, i voluti adeguamenti delle rendite dell'AVS e dell'AI all'evoluzione dei salari e dei prezzi per gli anni 2009 e 2011, l'evoluzione demografica nell'ambito dell'AVS nonché l'evoluzione delle richieste e dei costi nel settore della sanità. A ciò si aggiunge il ripristino dell'aliquota di contribuzione ordinaria nell'assicurazione contro la disoccupazione a partire dall'anno 2009, dopo che questa era stata ridotta del 20 per cento con il Programma di sgravio 2004. Per quanto concerne i rimanenti settori di compiti, solo il settore Relazioni con l'estero (ulteriori mezzi finanziari per l'aiuto allo sviluppo) registra un aumento delle uscite superiore a quello delle uscite totali. Le uscite per la sanità (prevenzione della pandemia conclusa) come pure quelle per la cultura e il tempo libero (indennizzo più basso per il trasporto di giornali) registrano un calo.

Dopo aver raggiunto la punta massima di 130,3 miliardi nel 2005, negli anni 2006 e 2007 il debito lordo della Confederazione ha potuto essere ridotto di circa 10 miliardi, attestandosi a circa 120 miliardi. Questa evoluzione positiva è stata possibile grazie alle eccedenze realizzate a livello di conto di finanziamento e alle entrate straordinarie di circa 4 miliardi provenienti dalla vendita di azioni Swisscom SA. A seguito dell'elevato fabbisogno finanziario eccezionale, nel 2008 il debito lordo crescerà nuovamente a breve termine di circa 4 miliardi. Sulla base delle attuali cifre del piano finanziario, per gli anni 2009–2011 è prevista di nuovo una diminuzione del debito lordo di circa 2 miliardi, che dovrebbe successivamente stabilizzarsi a circa 121 miliardi.

Valutazione e prospettive

Il piano finanziario di legislatura presenta nei prossimi anni prospettive rallegranti per i conti pubblici. Indubbiamente a questo soddisfacente sviluppo ha contribuito in misura considerevole il buon andamento dell'economia svizzera. Tuttavia, un altro fattore non meno significativo è il cambiamento di mentalità nell'affrontare le questioni di politica finanziaria, intervenuto dopo l'introduzione del freno all'indebitamento. La norma sulla gestione finanziaria contenuta nella Costituzione federale ha posto fine a una pratica seguita sovente per diversi anni, ovvero l'«acquisto a credito». Le maggiori uscite destinate a nuovi compiti non possono più essere realizzate a scapito delle generazioni future, ma devono essere compensate con le uscite esistenti o finanziate per il tramite di maggiori entrate. Con il freno all'indebitamento è divenuto indispensabile definire le priorità della politica materiale e quindi armonizzare quest'ultima con la politica finanziaria.

Tuttavia, analizzando più attentamente la situazione ci si accorge che la prudenza è opportuna, poiché le premesse che consentono di ottenere questi risultati soddisfacenti nel piano finanziario di legislatura sono essenzialmente di triplice natura, ovvero:

- la necessità di attuare la verifica dei compiti. Nel presente messaggio la riduzione delle uscite a seguito delle riforme strutturali, che devono essere il frutto della verifica dei compiti, è ancora indicata «fuori bilancio» per gli anni 2010 e 2011. La formulazione concreta e l'attuazione delle misure di riforma e riduzione a livello di settori di compiti e di unità amministrative non sono ancora state definite;

- la moderazione nella realizzazione di nuovi progetti. Molti affari di questa nuova legislatura non hanno raggiunto uno stato di avanzamento tale da poter essere inseriti nella parte numerica del piano finanziario conformemente alle disposizioni dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione. Le possibili maggiori uscite nell'ordine di un miliardo previste a partire dal 2010 evidenziano però che la realizzazione di tutte queste richieste potrebbe vanificare rapidamente i risparmi perseguiti attraverso la verifica dei compiti. Dato che i principi del freno all'indebitamento potrebbero essere rispettati a malapena, bisognerebbe tuttavia limitare il forte aumento delle uscite adottando ulteriori misure di risparmio. Dopo il 2011 le prospettive sono addirittura peggiori, in quanto sin d'ora si delineano richieste e minori entrate che superano nettamente gli oneri supplementari che incombono sulla legislatura appena iniziata. Il limite posto all'aumento delle uscite pari mediamente al 3 per cento per il periodo 2008–2015, che è in fondo l'obiettivo della verifica dei compiti, può essere osservato unicamente se le corrispondenti decisioni sono prese perseguendo una politica finanziaria lungimirante;
- la crescita dell'economia a un ritmo moderato. Le presenti cifre del piano finanziario sono basate su uno scenario economico ottimistico, ma prudente. Si presuppongono una continuità della crescita economica nel quadro del potenziale di crescita stimato, un rincaro moderato e un lieve aumento dei tassi d'interesse rispetto al basso livello del momento. Un raffreddamento congiunturale provocherebbe immediatamente entrate più esigue e corrispondenti ripercussioni sui risultati e sull'evoluzione del debito.

Inoltre è molto importante che nell'ambito della politica finanziaria le sfide del futuro siano affrontate in modo previdente. Unicamente se si pongono per tempo le basi giuste, è possibile mantenere il margine di manovra. Per completare la pianificazione finanziaria il Consiglio federale sottopone quindi periodicamente, ma almeno ogni quattro anni, scenari di sviluppo a lungo termine per determinati settori di compiti (art. 8 OFC). Questi si estendono oltre l'arco temporale del piano finanziario e indicano le tendenze di sviluppo con le loro conseguenze e costituiscono una base per possibili misure di gestione e correttivi. Questo nuovo strumento è impiegato per la prima volta in occasione del presente piano finanziario di legislatura 2009–2011. Oggetto di esame è il settore di compiti della sanità, tanto più che questo ambito dell'attività statale è influenzato in misura determinante dall'evoluzione demografica. Una rappresentazione dettagliata di questi scenari di sviluppo è fornita nell'allegato al piano finanziario di legislatura.

Dalle proiezioni effettuate emerge in sintesi che le uscite pubbliche per il settore della sanità saliranno dal 4,9 per cento del PIL nell'anno di base 2005 al 7,1 per cento nel 2050; il trasferimento degli oneri dai Comuni ai Cantoni continuerà, seppure in misura meno marcata, mentre il carico della Confederazione dovuto alle uscite per la sanità dovrebbe stabilizzarsi in percento del PIL. I risultati indicano che, a prescindere dall'incremento delle uscite provocato dall'invecchiamento della popolazione, è possibile invertire la direzione di marcia adottando misure di politica sanitaria adeguate. I progetti di riforma attuali in relazione alla legge sull'assicurazione malattie, ad esempio il potenziamento dei modelli di gestione delle cure «Managed Care» volti a incrementare l'efficienza, dovrebbero infine consentire di contenere l'aumento delle uscite nel settore della sanità.

Programma di legislatura 2007–2011

Nel seguente elenco figurano oggetti che il Consiglio federale prevede di sottoporre al Parlamento nella legislatura 2003–2007 (dicembre 2003-dicembre 2007).

Questo elenco non costituisce un'enumerazione completa di tutti gli oggetti parlamentari previsti da parte del Consiglio federale. Non vi figurano in particolare:

1. oggetti ricorrenti periodicamente/annualmente, come ad esempio il preventivo, il rapporto sull'economia esterna, i programmi d'armamento, i programmi di costruzione;
2. messaggi per il conferimento della garanzia a Costituzioni cantonali, l'approvazione di atti amministrativi, nonché di convenzioni internazionali in materia di doppia imposizione e accordi di protezione degli investimenti;
3. messaggi concernenti iniziative popolari, rapporti d'importanza secondaria in adempimento di postulati (con eccezioni sulla base degli obiettivi del Consiglio federale);
4. crediti d'impegno nel settore della costruzione che sono obbligatoriamente oggetto di messaggi e rientrano nell'ambito di piani d'investimento civili o progetti militari di costruzione, crediti aggiuntivi.

Le ripercussioni finanziarie dei progetti che seguono non sono completamente quantificabili poiché dipendono in gran parte anche dalle modalità concrete. Il Consiglio federale veglierà a che siano sottoposti al Parlamento solo oggetti il cui finanziamento è assicurato conformemente alle esigenze del freno all'indebitamento e alla stabilizzazione nominale del debito. In caso contrario, i progetti devono essere compensati oppure sono rinviati. Nell'ambito della fissazione delle priorità future gli oggetti annunciati negli indirizzi politici hanno la precedenza.

1 Rafforzare la piazza economica svizzera

Obiettivo 1:

Rafforzare la concorrenza sul mercato interno e migliorare le condizioni quadro

Oggetti inclusi nelle grandi linee

- Messaggio concernente la revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG)
- Messaggio concernente la revisione della legge federale sugli acquisti pubblici
- Messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola a partire dal 2012
- Messaggio concernente la revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione

- Messaggio concernente l'estensione della rete di accordi di libero scambio con partner esterni all'Unione europea
- Messaggio concernente il miglioramento della protezione del «marchio Svizzera»
- Messaggio sulla promozione della piazza economica per gli anni 2012–2015

Altri oggetti

- Messaggio concernente la revisione totale della legge sul contratto d'assicurazione
- Messaggio concernente la legge federale sulla sicurezza dei prodotti
- Messaggio concernente la modifica della legge sugli embarghi (LEmb), della legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LCBD) e della legge sul materiale bellico (LMB)
- Messaggio relativo alla revisione parziale del Codice delle obbligazioni concernente la protezione contro il licenziamento delle persone che denunciano abusi
- Messaggio relativo alla revisione parziale del Codice delle obbligazioni concernente gli averi non rivendicati
- Messaggio concernente la revisione parziale della legge sull'esecuzione e sul fallimento (diritto del risanamento)
- Aggiornamento ed estensione dell'accordo agricolo CH-CE nel settore veterinario
- Accordo relativo alle misure sanitarie e zootecniche applicabili agli scambi di animali vivi e di prodotti di origine animale con i Paesi che hanno concluso accordi con la CE in tale settore
- Messaggio concernente la revisione della Convenzione di Lugano
- Messaggio concernente la revisione della legge federale sulla libera circolazione degli avvocati (obblighi e diritti degli impiegati attivi in qualità di consulenti giuridici o di rappresentanti in giudizio)
- Messaggio concernente la revisione parziale del diritto di locazione nel Codice delle obbligazioni
- Rapporto relativo all'esame dell'opportunità di un allentamento del divieto di organizzare i giochi d'azzardo per mezzo di reti elettroniche e di telecomunicazione
- Rapporto concernente la valutazione delle misure prese e l'esecuzione della legge sui cartelli
- Rapporto sullo sviluppo del sistema dei pagamenti diretti
- Rapporto sul trasferimento successorio di imprese

Crediti d'impegno e limite di spesa

- Mezzi finanziari per l'agricoltura negli anni 2012–2015: limite di spesa

- Mezzi finanziari per la promozione della piazza economica negli anni 2012–2015: limite di spesa e credito d'impegno
- Messaggio concernente le misure intese a promuovere la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (fideiussioni)

Obiettivo 2:

Promuovere la formazione, la ricerca e l'innovazione

Oggetti inclusi nelle grandi linee

- Messaggio concernente la legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore svizzero universitario
- Messaggi concernenti la revisione della legge sulla ricerca
- Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2012–2015
- Legge federale concernente i contributi in favore di progetti comuni della Confederazione e dei Cantoni per la gestione dello spazio formativo svizzero
- Legge federale sul perfezionamento

Altri oggetti

- Messaggio concernente la legge federale sulla ricerca sull'essere umano
- Messaggio concernente l'approvazione dello scambio di lettere tra la Svizzera ed Euratom sulla partecipazione della Svizzera al progetto sull'energia da fusione ITER
- Messaggio concernente la partecipazione ufficiale della Svizzera ai programmi di educazione, formazione professionale e per la gioventù dell'UE 2009–2013
- Messaggio concernente la revisione parziale della legge sui PF (trasferimento degli immobili e adeguamento delle strutture direttive del settore dei PF)

Crediti d'impegno e limite di spesa

- Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2012–2015: diversi crediti d'impegno e limiti di spesa
- Messaggio concernente la partecipazione ufficiale della Svizzera ai programmi di educazione, formazione professionale e per la gioventù dell'UE (2009–2013): credito d'impegno

Obiettivo 3:

Rafforzare la capacità di manovra dello Stato e l'attrattiva del sistema fiscale; garantire a lungo termine l'equilibrio del bilancio federale e proseguire le riforme fiscali

Oggetti inclusi nelle grandi linee

- Messaggio concernente l'introduzione di una norma complementare al freno all'indebitamento
- Messaggi concernenti l'attuazione della verifica dei compiti della Confederazione
- Messaggio concernente la semplificazione del sistema dell'imposta sul valore aggiunto
- Messaggio concernente la scelta del sistema nell'ambito dell'imposizione dei coniugi e della famiglia
- Messaggio concernente il risanamento della cassa pensioni delle FFS
- Messaggio concernente la revisione della legge sul personale federale
- Rapporto e messaggio concernente l'efficacia della legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione delle finanze e la compensazione degli oneri

Altri oggetti

- Messaggio concernente la revisione totale della legge sull'alcool
- Messaggio sul programma di legislatura 2007–2011
- Rapporto 2008 concernente la gestione con mandato di prestazioni e budget globale (valutazione e seguito della procedura GEMAP)
- Rapporto concernente il programma statistico pluriennale 2007–2011

Crediti d'impegno e limite di spesa

- Nessuno

Obiettivo 4:

Ottimizzare l'efficienza e l'impiego dell'infrastruttura

Oggetti inclusi nelle grandi linee

- Messaggio concernente i programmi «traffico d'agglomerato» e «Eliminazione di insufficienze di capacità sulla rete di strade nazionali»
- Messaggio concernente la revisione del decreto sulla rete di strade nazionali
- Messaggio concernente le sperimentazioni di pedaggi stradali
- Messaggio concernente l'interoperabilità delle ferrovie e la nuova disciplina del finanziamento dell'infrastruttura
- Messaggio concernente lo sviluppo futuro dei progetti ferroviari (SPF 2)

- Messaggi concernenti la revisione della legge federale sulla navigazione aerea
- Messaggio concernente la revisione totale della legislazione sulle poste
- Rapporto concernente la partecipazione detenuta dalla Confederazione nell'azienda Swisscom SA

Altri oggetti

- Messaggio concernente il recepimento del terzo pacchetto ferroviario della CE (diritti dei viaggiatori, apertura del mercato per il traffico viaggiatori internazionale) nel diritto svizzero
- Messaggio concernente l'approvazione della convenzione relativa alle garanzie internazionali concernenti i materiali di equipaggiamento mobili e il relativo protocollo ferroviario
- Messaggio concernente la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2011–2014 e il limite di spesa per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria delle FFS per gli anni 2011–2014
- Messaggio concernente la legge d'esecuzione dell'articolo 86 della Costituzione federale (finanziamento speciale del trasporto aereo)
- Messaggio concernente l'approvazione di un accordo internazionale sulla creazione di un blocco funzionale di spazio aereo (FAB) con la partecipazione della Svizzera (Single European Sky)
- Messaggio concernente l'approvazione della nuova convenzione tra la Svizzera e l'Italia per la disciplina della navigazione sul lago Maggiore e sul lago di Lugano
- Rapporto sulla politica in materia di navigazione della Confederazione Svizzera (in risposta al postulato Fetz 06.3541)
- Rapporto sul trasferimento del traffico (2009)

Crediti d'impegno e limite di spese

- Riorganizzazione del finanziamento delle infrastrutture: limite di spesa
- Convenzione sulle prestazioni FFS e finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria: limite di spesa

2 Garantire la sicurezza

Obiettivo 5:

Prevenire e combattere il ricorso alla violenza e la criminalità

Oggetti inclusi nelle grandi linee

- Messaggio su una nuova legge federale sulla polizia della Confederazione
- Messaggio concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione

- Messaggio concernente la modifica del Codice penale, del Codice penale militare e delle disposizioni penali che figurano in altre leggi federali (armonizzazione del quadro penale e abrogazione delle disposizioni obsolete)

Altri oggetti

- Messaggio concernente la modifica della legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA)
- Messaggio concernente la modifica del Codice penale e del Codice penale militare (disposizioni concernenti il casellario giudiziale) ed eventuale elaborazione di una legge federale sul casellario giudiziale
- Messaggio sull'istituzione di basi legali per la protezione extraprocedurale dei testimoni

Crediti d'impegno e limite di spesa

- Nessuno

Obiettivo 6:

Rafforzare la cooperazione internazionale nel settore della polizia e della giustizia

Oggetti inclusi nelle grandi linee

- Messaggio relativo al decreto federale che approva la trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento della decisione quadro 2006/960/GAI sulla semplificazione dello scambio di informazioni tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge
- Messaggio relativo al decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente la ripresa del Regolamento (CE) n° 2007/2004 che istituisce FRONTEX
- Messaggio relativo all'approvazione e alla trasposizione dello sviluppo dell'acquis di Schengen concernente la protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale
- Messaggio relativo all'accordo di cooperazione tra la Svizzera e Eurojust
- Messaggio relativo ad accordi bilaterali sulla collaborazione nella lotta contro la criminalità

Altri oggetti

- Messaggio concernente l'adesione alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cibercriminalità
- Messaggio concernente l'adesione alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei fanciulli dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali
- Messaggio relativo a vari Trattati bilaterali di assistenza giudiziaria in materia penale

- Messaggio relativo a vari trattati bilaterali sul trasferimento dei condannati
- Messaggio relativo al Trattato bilaterale con gli Stati Uniti sulla ripartizione di valori patrimoniali confiscati di provenienza illecita
- Messaggio concernente l'adesione alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo
- Messaggio concernente la modifica del Codice penale e di altre leggi federali in vista dell'attuazione dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale
- Messaggio concernente la revisione parziale della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza giudiziaria in materia penale

Crediti d'impegno e limite di spesa

- Nessuno

Obiettivo 7:

Attuare la politica di sicurezza

Oggetti inclusi nelle grandi linee

- Messaggio concernente la revisione della legge federale sul servizio civile e della legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare
- Messaggio relativo alla modifica della legislazione militare (legge federale e legge federale sui sistemi d'informazione militari)
- Rapporto del Consiglio federale sulla strategia in materia di politica di sicurezza

Altri oggetti

- Messaggio concernente l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del «World Economic Forum» (WEF) 2010–2012
- Messaggio concernente la revisione parziale della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile
- Rapporto sul controllo degli obiettivi dell'esercito giusta l'articolo 149b della legge militare

Crediti d'impegno e limite di spesa

- Messaggio concernente un credito quadro per il proseguimento del sostegno ai tre centri ginevrini e ad attività di politica di sicurezza affini

3 Rafforzare la coesione sociale

Obiettivo 8:

Risanare e garantire il sistema delle assicurazioni sociali

Oggetti inclusi nelle grandi linee

- Messaggio sulla 12^a revisione dell'AVS
- Messaggio concernente il finanziamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico

Altri oggetti

- Messaggio concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni
- Messaggio concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione militare
- Messaggio concernente la forma giuridica degli istituti di previdenza
- Rapporto concernente l'elaborazione di una strategia globale per rafforzare la vigilanza della Confederazione sull'esecuzione dell'AI (in adempimento della Mo. 05.3468, depositata dalla CdG-CS)
- Rapporto per determinare l'aliquota di conversione negli anni successivi

Crediti d'impegno e limite di spesa

- Nessuno

Obiettivo 9:

Contenere i costi sanitari – promuovere la salute

Oggetto incluso nelle grandi linee

- Messaggio sulla nuova regolamentazione della prevenzione e della promozione della salute

Altri oggetti

- Messaggio concernente la revisione totale della legge federale per la lotta contro le malattie trasmissibili dell'uomo
- Messaggio concernente la revisione parziale della legge sugli agenti terapeutici
- Messaggio concernente l'elaborazione delle basi giuridiche per l'attuazione della strategia eHealth
- Messaggio concernente la legge federale sulle professioni psicologiche

Crediti d'impegno e limite di spesa

- Nessuno

Obiettivo 10:
Promuovere la coesione sociale

Oggetti inclusi nelle grandi linee

- Rapporti sulla violenza giovanile (in adempimento dei postulati 03.3298 e 06.3646)
- Rapporto sulle cause della violenza nello spazio sociale di prossimità (in adempimento del postulato Stump 05.3694)

Altri oggetti

- Messaggio sulla promozione della cultura 2009–2013
- messaggio concernente la revisione parziale del CC (suddivisione della previdenza professionale e questioni relative ai figli)
- Messaggio concernente la revisione della legge federale che promuove la ginnastica e lo sport
- Messaggio concernente la legge federale sui sistemi informativi della Confederazione nel settore dello sport
- Messaggio concernente l'iscrizione dell'aiuto finanziario nella legge per i cittadini svizzeri in soggiorno temporaneo all'estero
- Messaggio concernente la legge federale sul sostegno finanziario alle istituzioni degli Svizzeri all'estero

Crediti d'impegno e limite di spesa

- Nessuno

4 Sfruttare le risorse in modo sostenibile

Obiettivo 11:
Garantire l'approvvigionamento energetico

Oggetti inclusi nelle grandi linee

- Concretizzazione e attuazione della strategia energetica (vari progetti)

Altro oggetto

- Rapporto sulle possibilità di sviluppo e le condizioni generali della produzione di bioetanolo in Svizzera (in adempimento del postulato Stähelin 06.3474)

Crediti d'impegno e limite di spesa

- Nessuno

Obiettivo 12:
Utilizzare con parsimonia le risorse naturali

Oggetti inclusi nelle grandi linee

- Messaggio concernente il finanziamento a lungo termine di misure di prevenzione contro i pericoli naturali
- Messaggio concernente la politica climatica dopo il 2012
- Messaggio concernente la revisione della legge sulla pianificazione del territorio

Altri oggetti

- Rapporto sul programma di smaltimento delle scorie radioattive

Crediti d'impegno e limite di spesa

- Nessuno

5 Consolidare la posizione della Svizzera nel mondo globalizzato

Obiettivo 13:
Consolidare le relazioni con l'UE

Oggetti inclusi nelle grandi linee

- Messaggio relativo al proseguimento dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone CH/CE
- Messaggio relativo all'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione CH/CE alla Romania/Bulgaria
- Messaggio concernente il contributo della Svizzera alla Bulgaria e alla Romania per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata
- Accordo con l'UE sulla sanità pubblica
- Messaggio relativo alla modifica dell'accordo sul trasporto di merci
- Accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare

Altro oggetto

- Messaggio sull'armonizzazione delle norme svizzere relative alla tutela del consumatore (derrate alimentari; prodotti chimici; radioprotezione) con le regole corrispondenti dell'UE

Crediti d'impegno e limite di spesa

- Finanziamento del contributo della Svizzera alla Bulgaria e alla Romania per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata: credito quadro

Obiettivo 14: Istituire un sistema multilaterale di regole

Oggetti inclusi nelle grandi linee

- Messaggio concernente la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei disabili
- Messaggio concernente la Convenzione delle Nazioni Unite sulle sparizioni forzate
- Messaggio concernente la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto marittimo e l'Accordo di applicazione della Parte XI della Convenzione sul diritto del mare

Altri oggetti

- Messaggio concernente la Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni
- Convenzione delle Nazioni Unite sul trasporto multimodale transmarittimo
- Messaggio concernente il progetto immobiliare («site unique») dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) a Ginevra
- Messaggio concernente la concessione di un mutuo alla Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) destinato al finanziamento di un nuovo edificio amministrativo per l'Unione internazionale per la conservazione della natura (UICN) a Gland/VD
- Messaggio concernente la concessione di un mutuo alla Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) destinato al finanziamento di un nuovo padiglione logistico per la Croce Rossa (CICR) a Ginevra
- Messaggio concernente la concessione di un mutuo alla Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) destinato al finanziamento di un nuovo edificio per l'Organizzazione europea per le ricerche nucleari (CERN) a Ginevra
- Messaggio concernente l'Accordo sui privilegi e immunità della Corte penale internazionale
- Messaggio concernente la ratifica di una convenzione e l'emendamento di una convenzione nonché l'approvazione di due Protocolli d'emendamento dell'ONU per la repressione di atti terroristici contro la sicurezza nucleare e marittima
- Rapporto sul primo protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Crediti d'impegno e limite di spesa

- Credito d'impegno FIPOI in favore dell'OMC
- Credito d'impegno FIPOI in favore dell'UICN
- Credito d'impegno FIPOI in favore del CERN
- Credito d'impegno FIPOI in favore del CICR

Obiettivo 15:
Promuovere la pace e prevenire i conflitti

Oggetto incluso nelle grandi linee

- Messaggio concernente il proseguimento delle misure per la promozione civile della pace e il rafforzamento dei diritti dell'uomo negli anni 2012–2015

Altri oggetti

- Nessuno

Crediti d'impegno e limite della spesa

- Promozione civile della pace e prevenzione dei conflitti: credito quadro

Obiettivo 16:
Ridurre la povertà

Oggetti inclusi nelle grandi linee

- Messaggio concernente il proseguimento della cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI negli anni 2011–2015
- Messaggio concernente il proseguimento della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo negli anni 2008–2011
- Messaggio concernente il proseguimento del finanziamento delle misure di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo negli anni 2008–2012
- Messaggio concernente il proseguimento dell'aiuto umanitario della Confederazione negli anni 2011–2016

Altri oggetti

- Nessuno

Crediti d'impegno e limite di spesa

- Cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est e della CSI: credito d'impegno
- Cooperazione tecnica e aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo: credito d'impegno
- Misure di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo: credito quadro
- Credito quadro per il proseguimento dell'aiuto umanitario della Confederazione negli anni 2011–2016

Piano finanziario di legislatura 2009–2011

L'allegato relativo al piano finanziario di legislatura non è pubblicato sul Foglio federale. Il rapporto sul piano finanziario di legislatura è disponibile presso:

UFCL, Vendita delle pubblicazioni federali, CH-3003 Berna

www.bbl.admin.ch/bundespublikationen

Art.-Nr. 601.202.08i

Tavola sinottica degli indicatori

Indirizzo politico 1: Rafforzare la piazza economica Svizzera

Indicatore	Periodicità	Fonte	Obiettivo
Tasso di crescita del PIL	annuale	Stime trimestrali PIL (SECO) Prodotto interno lordo (UST)	1
Produttività	annuale	Produttività del lavoro (UST/CN)	1
Persone attive occupate e impieghi (cifre assolute e quote)	annuale	Persone attive occupate (visione d'insieme) (UST)	1; 8; 10
Persone senza impiego e disoccupati (cifre assolute e quote)	annuale	Persone senza impiego (visione d'insieme) (UST); mercato del lavoro (SECO)	1; 10
Costi della manodopera e del capitale	annuale	Costi della manodopera (UST)	1
Costi salariali unitari in valuta comune	annuale	Costi della manodopera nel confronto internazionale (UST)	1
Bilancia dei pagamenti	annuale	Bilancia commerciale (UST) Statistiche del commercio con l'estero (AFD)	1
Livello di formazione della popolazione	annuale	Livello di formazione della popolazione (UST)	2; 10
Spese del settore privato in materia di ricerca e di sviluppo	biennale	Spese di R + S (UST)	2
Indice sintetico dell'innovazione (Summary Innovation Index SII)	annuale	Indicatore dell'innovazione a livello europeo (European Innovation Scoreboard EIS)	2
Depositi di brevetti	annuale	Brevetti e famiglie di brevetti (UST)	2
Spese della Confederazione e degli enti pubblici	annuale	Indicatori della Confederazione (AFF) Finanze pubbliche (AFF)	3
Quota d'imposizione della Confederazione e quota d'imposizione degli enti pubblici	annuale	Indicatori della Confederazione (AFF) Finanze pubbliche (AFF)	3
Tasso d'indebitamento della Confederazione e degli enti pubblici	annuale	Indicatori della Confederazione (AFF) Finanze pubbliche (AFF)	3
Indice delle risorse	annuale	Potenziale delle risorse e indice delle risorse (anni di riferimento, soltanto in tedesco) (NPC)	3; 10
Indice della compensazione degli oneri dovuti a fattori sociodemografici	annuale	Compensazione degli oneri dovuti a fattori sociodemografici (NPC)	3; 10
Servizi pubblici online nel confronto internazionale		Servizi pubblici online (UST)	3
Prestazioni chilometriche di trasporto di persone e merci		Utilizzazione dei veicoli e dell'infrastruttura (Statistica svizzera dei trasporti, UST)	4

Indicatore	Periodicità	Fonte	Obiettivo
Prestazioni di trasporto di persone e merci (persone trasportate, persone-chilometri e tonnellate trasportate, tonnellate-chilometri)		Prestazioni di trasporto (Statistica svizzera dei trasporti, UST)	4
Split modale nel trasporto viaggiatori	annuale	Split modale nel trasporto viaggiatori (UST)	4; 11
Split modale nel traffico merci	annuale	Split modale nel trasporto merci (UST)	4; 11

Indirizzo politico 2: Garantire la sicurezza

Indicatore	Periodicità	Fonte	Obiettivo
Denunce secondo la statistica criminale di polizia (SCP) ¹	annuale	Denunce secondo il CP, indicativi (UST)	5
Condanne (adulti)	annuale	Condanne di adulti (Statistica delle condanne penali [SCP], UFS)	5
Condanne penali di minorenni	annuale	Condanne penali di minorenni (Statistica delle condanne penali di minorenni [SCPM], (UST)	5

Indirizzo politico 3: Rafforzare la coesione sociale

Indicatore	Periodicità	Fonte	Obiettivo
Quoziente di anzianità, progetto speciale (previsioni)	annuale	Quoziente di anzianità (UST)	8; 10
Entrate e fabbisogno di finanziamento futuro delle assicurazioni sociali	annuale / progetti speciali (previsioni)	Fabbisogno di finanziamento delle assicurazioni sociali (UFAS)	8
Quote sociali secondo il conto generale della sicurezza sociale	annuale	Conto generale della sicurezza sociale (CGSS) (UST)	8; 10
Quota delle persone esercitanti un'attività lucrativa (15–64 anni, 55–64 anni)	annuale	Inchiesta svizzera sulla popolazione Rilevazione sulle forze lavoro in Svizzera (RIFOS) (UST)	8; 10
Saldo delle assicurazioni sociali finanziate secondo il sistema di ripartizione	annuale	Finanze delle assicurazioni sociali (UST)	8

¹ La statistica criminale di polizia (SCP) è una statistica delle denunce circoscritta a determinate categorie di reati. Essa presenta numerose lacune in merito alla concezione del rilevamento (tecniche di registrazione, categorizzazione, regole di registrazione e principi di valutazione, possibilità tecniche e modalità di registrazione e di valutazione). A inizio aprile 2006 la Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia ha deciso, congiuntamente ai dipartimenti federali interessati (DFGP e DFI), di attuare il progetto di revisione globale della SCP, elaborato dall'Ufficio federale di statistica (UST) in collaborazione con i Cantoni. In base alla pianificazione, la nuova SCP dovrebbe essere presentata nel 2010 e contenere dati considerevolmente più dettagliati e affidabili.

Indicatore	Periodicità	Fonte	Obiettivo
Quota dell'aiuto sociale	annuale (dati a partire dal 2004)	Statistica dell'aiuto sociale (UST)	8; 10
Tasso di povertà della popolazione in età attiva, dopo trasferimenti e imposte	annuale (dati a partire dal 2000)	Statistica della povertà (UST)	8; 10
Costi della sanità pubblica	annuale	Costi della sanità pubblica (UST)	9
Tasso degli anni potenziali di vita persi (suddivisi secondo le cause di decesso)	annuale	Decessi, numero, evoluzione, cause (UST)	9

Indirizzo politico 4: Sfruttare le risorse in modo sostenibile

Indicatore	Periodicità	Fonte	Obiettivo
Bilancio energetico	annuale	Statistica globale dell'energia (UFE)	4; 11
Bilancio energetico degli agenti energetici rinnovabili	annuale	Statistica globale dell'energia (UFE)	4; 11
Consumo finale di agenti energetici fossili	annuale	Statistica globale dell'energia (UFE)	11; 4
Consumo di elettricità	annuale	Statistica globale dell'energia (UFE)	11; 4
Quota delle energie rinnovabili nel consumo finale	annuale	Statistica globale dell'energia (UFE); Energie rinnovabili (MONET)	11; 4
Intensità energetica	annuale	Intensità energetica (MONET)	4; 11
Emissioni di CO ₂ secondo la legge sul CO ₂	annuale	Emissioni secondo la legge sul CO ₂ (UFAM) Key World Energy Statistics (IEA)	12
Emissioni di gas a effetto serra	annuale	L'inventario ufficiale delle emissioni di gas a effetto serra della Svizzera è elaborato in virtù della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici UNFCCC Inventario delle emissioni di gas a effetto serra (UFAM)	12
Concentrazione di polveri fini	annuale	Evoluzione dell'inquinamento atmosferico (UFAM)	12
Superficie d'insediamento	2004/2009	Statistica della superficie (UST)	12

Indirizzo politico 5: Consolidare la posizione della Svizzera nel mondo globalizzato

Indicatore	Periodicità	Fonte	Obiettivo
Evoluzione dell'aiuto pubblico allo sviluppo	annuale	Aiuto pubblico allo sviluppo (MONET); cooperazione allo sviluppo (DSC); cooperazione e sviluppo economici (SECO)	16

