



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Dipartimento federale delle finanze DFF**  
Amministrazione federale delle finanze AFF

25 agosto 2021

---

# **Procedura di consultazione concernente la modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione**

## **Riduzione del debito causato dall'epidemia di COVID-19**

Rapporto esplicativo

---



## Compendio

***Le uscite straordinarie decise a causa dell'epidemia di COVID-19 hanno provocato un nuovo elevato livello di indebitamento. Per ridurre il conseguente disavanzo del conto di ammortamento conformemente al diritto vigente, sarebbero necessari programmi di sgravio o aumenti delle imposte, che metterebbero però a repentaglio la ripresa economica dopo l'epidemia di COVID-19. La modifica proposta della legge federale sulle finanze della Confederazione permette di compensare il disavanzo senza mettere in pericolo la ripresa. Le disposizioni costituzionali sul freno all'indebitamento sono rispettate.***

### **Situazione iniziale**

*Il Consiglio federale e il Parlamento hanno approvato provvedimenti di ampia portata volti ad attenuare le ripercussioni sanitarie ed economiche dell'epidemia di COVID-19. Le risultanti uscite straordinarie comportano un ulteriore indebitamento della Confederazione che deve essere compensato conformemente alla norma complementare al freno all'indebitamento.*

*Il freno all'indebitamento, sancito dalla Costituzione, esige che la Confederazione equilibri le sue uscite ed entrate. In tal modo essa non può indebitarsi ulteriormente a lungo termine. Nel 2010, la norma complementare è stata inserita nella legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0). Tale norma garantisce sul lungo termine non solo l'equilibrio del bilancio ordinario, ma anche quello del bilancio straordinario. La verifica è effettuata tramite il conto di ammortamento, che funge da statistica di controllo per le entrate e le uscite straordinarie. Se a causa di uscite straordinarie elevate il saldo di tale conto è negativo, il disavanzo deve essere compensato entro sei anni, ma in casi particolari (p. es. durante una recessione) il Parlamento ha la possibilità di prolungare il termine di ammortamento.*

*L'indebitamento dovuto all'epidemia di COVID-19 si manifesta nel disavanzo del conto di ammortamento. Nel 2020, sul conto di ammortamento sono state addebitate uscite straordinarie pari a 14,7 miliardi di franchi. Alla fine del 2020, il conto di ammortamento presentava pertanto un disavanzo di 9,8 miliardi di franchi. Le uscite straordinarie del 2021 sono attualmente stimate a 16,4 miliardi di franchi. Per il 2022 sono state preventivate ulteriori uscite straordinarie, ma anche entrate straordinarie che riducono il disavanzo. Complessivamente, il disavanzo del conto di ammortamento atteso sino alla fine del 2022 ammonta a 25 miliardi di franchi. L'incertezza riguardo all'ammontare effettivo delle uscite straordinarie rimane tuttavia elevata.*

*Il Consiglio federale ha definito la strategia per ridurre l'indebitamento dovuto all'epidemia di COVID-19 nel corso della seduta del 23 giugno 2021. A partire dal 2021, la quota della distribuzione supplementare della Banca nazionale svizzera (BNS) destinata alla Confederazione, di un importo massimo di 1,3 miliardi di franchi, sarà contabilizzata come entrata straordinaria e pertanto accreditata al conto di ammortamento. Questa misura fornisce un cospicuo contributo alla compensazione del conto di ammortamento, a condizione che nei prossimi anni la BNS sia in grado di effettuare distribuzioni supplementari. Inoltre, il Consiglio federale propone due varianti per una modifica di legge.*

## **Contenuto del progetto**

*Secondo il diritto vigente, il disavanzo del conto di ammortamento deve essere compensato entro sei anni mediante eccedenze di finanziamento preventivate e eventuali entrate straordinarie. Per prevedere eccedenze abbastanza elevate nel preventivo, occorrerebbero programmi di sgravio e/o aumenti delle imposte, che metterebbero però a repentaglio la ripresa economica dopo l'epidemia di COVID-19. Il Consiglio federale e il Parlamento vogliono evitare tali misure. Per questo motivo, nel programma di legislatura 2019–2023 il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di sottoporgli un messaggio concernente la gestione delle spese straordinarie connesse con la COVID-19 che non preveda il ricorso ad aumenti delle imposte o a programmi di sgravio.*

*Per ridurre l'indebitamento dovuto all'epidemia di COVID-19, il Consiglio federale propone due varianti:*

- nella variante 1 il disavanzo del conto di ammortamento è compensato dalle future eccedenze di finanziamento strutturali secondo la chiusura dei conti. Tali eccedenze superano in media di circa 1 miliardo di franchi le cifre iscritte nel preventivo, poiché le uscite preventivate non sono interamente utilizzate (cosiddette parti di credito a preventivo eccedenti);*
- nella variante 2 la metà del disavanzo del conto di ammortamento viene previamente «compensata» con la riduzione del debito degli anni passati. Le eccedenze di finanziamento strutturali passate sono indicate nel conto di compensazione, che funge da statistica di controllo per il bilancio ordinario, da cui viene dedotto l'importo corrispondente. La metà rimanente del disavanzo verrà ridotta mediante le eccedenze di finanziamento strutturali future secondo la chiusura dei conti (analogamente alla variante 1).*

*In entrambe le varianti, il termine di ammortamento per colmare il disavanzo sarà prolungato sino alla fine di tre legislature (fino al 2035). In caso di eventi eccezionali, il termine deve poter essere prolungato di una legislatura supplementare.*

*A fine 2022, il disavanzo del conto di ammortamento dovrebbe ammontare a circa 25 miliardi di franchi. Con la variante 1 questo disavanzo potrà presumibilmente essere ridotto di circa 2,3 miliardi di franchi all'anno e potrebbe quindi essere compensato in circa 11 anni (2023–2033), a condizione che la BNS effettui regolarmente distribuzioni supplementari di 1,3 miliardi di franchi e che le parti di credito a preventivo eccedenti ammontino in media a 1 miliardo di franchi l'anno. Nella variante 2, grazie alla previa compensazione della metà del disavanzo, il termine di ammortamento si dimezza a circa sei anni. Entrambe le varianti garantiscono che il disavanzo del conto di ammortamento sia compensato senza ricorrere a programmi di sgravio o ad aumenti delle imposte.*

*Il progetto include anche due modifiche della legge federale sulle finanze della Confederazione, che formalizzano la prassi attuale e che non hanno alcun legame con la riduzione del debito causato dall'epidemia di COVID-19.*

---

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>1</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>5</b>
1.1 Necessità di agire e obiettivi	5
1.2 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	6
1.3 Interventi parlamentari e raccomandazioni	7
<b>2 Punti essenziali del progetto</b>	<b>8</b>
2.1 Condizioni quadro	8
2.2 Due varianti per la riduzione del debito causato dall'epidemia di COVID-19, prolungamento del termine incluso	10
2.2.1 Variante 1: riduzione del debito con eccedenze di finanziamento future	10
2.2.2 Variante 2: riduzione del debito con eccedenze di finanziamento passate e future	11
2.3 Applicazione della revisione della legge	12
2.4 Motivazione e valutazione delle varianti proposte	12
2.5 Alternative esaminate e respinte	13
2.5.1 Ammortamento secondo il diritto vigente	13
2.5.2 Compensazione integrale mediante l'attuale riduzione del debito	13
2.5.3 Sospensione della norma complementare al freno all'indebitamento	14
2.6 Raffronto internazionale	15
2.6.1 UE	16
2.6.2 Germania	17
2.6.3 Austria	17
2.6.4 Francia	18
<b>3 Commento ai singoli articoli</b>	<b>19</b>
<b>4 Ripercussioni</b>	<b>21</b>
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	21
4.1.1 Ripercussioni finanziarie	21
4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	22
4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	22
4.3 Ripercussioni sull'economia	22
<b>5 Aspetti giuridici</b>	<b>23</b>
5.1 Costituzionalità	23
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	23
5.3 Forma dell'atto	23

---

5.4	Subordinazione al freno alle spese	24
5.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	24
5.6	Delega di competenze legislative	24

---

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Necessità di agire e obiettivi

Nel 2020 e 2021, il Parlamento ha adottato provvedimenti di ampia portata volti ad attenuare le ripercussioni sanitarie ed economiche dell'epidemia di COVID-19. Nel 2020, il Parlamento ha stanziato uscite straordinarie pari a 30,8 miliardi di franchi, di cui sono stati utilizzati effettivamente 14,7 miliardi. Per il 2021 sono stati finora stanziati 21 miliardi di franchi per le uscite straordinarie legate all'epidemia di COVID-19 (preventivo, prima aggiunta e prima aggiunta A, nonché riporti di credito). Nel secondo trimestre del 2021, la situazione epidemiologica è sensibilmente migliorata, dando luogo a una forte ripresa economica. Attualmente si può pertanto presumere che anche nel 2021 i mezzi finanziari stanziati non saranno interamente utilizzati. Nella proiezione aggiornata dell'11 agosto 2021, le uscite straordinarie per il 2021 sono stimate a 16,4 miliardi di franchi.

Nella seduta del 23 giugno 2021, il Consiglio federale ha deciso di contabilizzare dal 2021 – e quindi dall'inizio della nuova convenzione del 29 gennaio 2021<sup>1</sup> sulla distribuzione dell'utile – come entrata straordinaria la quota della distribuzione supplementare della Banca nazionale svizzera (BNS) destinata alla Confederazione e di accreditarla al conto di ammortamento. Questa misura fornisce immediatamente un cospicuo contributo alla riduzione dell'indebitamento dovuto alla COVID-19, a condizione che la BNS sia in grado di effettuare distribuzioni supplementari. Considerato l'ingente utile di bilancio della BNS (circa 97 mia. fr. alla fine del 2020), attualmente la Confederazione prevede una distribuzione massima dell'utile di 6 miliardi di franchi all'anno a decorrere dal 2021. La quota della Confederazione ammonta a un terzo, ossia a 2 miliardi di franchi, di cui 1,3 miliardi sono definiti come distribuzioni supplementari. L'utile di esercizio della BNS può presentare forti oscillazioni, ragion per cui le distribuzioni supplementari non sono garantite.

Il freno all'indebitamento della Confederazione impedisce un aumento dell'indebitamento dovuto a deficit di finanziamento. Secondo l'articolo 126 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>2</sup>, le uscite e le entrate devono essere equilibrate a lungo termine. Tuttavia, la Costituzione federale prevede anche che in caso di fabbisogno finanziario eccezionale l'importo massimo consentito delle uscite possa essere aumentato (art. 126 cpv. 3 Cost.). La norma complementare introdotta nel 2010 esige che sul lungo termine siano compensati anche i deficit del bilancio straordinario. A tale scopo, le uscite e le entrate straordinarie sono iscritte nel cosiddetto conto di ammortamento. Alla fine del 2020, questa statistica di controllo registrava un disavanzo di 9,8 miliardi di franchi. Se si tiene conto delle entrate e delle uscite straordinarie ancora attese o pianificate, il disavanzo del conto di ammortamento previsto sino alla fine del 2022 ammonterà a 25 miliardi di franchi.

<sup>1</sup> L'attuale convenzione tra il Dipartimento federale delle finanze e la Banca nazionale svizzera disciplina le distribuzioni dell'utile della BNS per gli esercizi 2020–2025 (consultabile all'indirizzo <https://www.efv.admin.ch>). L'importo di queste distribuzioni è versato alla Confederazione e ai Cantoni nel periodo 2021–2026.

<sup>2</sup> RS 101

---

Ai sensi della norma complementare, un disavanzo del conto di ammortamento deve essere compensato entro sei anni mediante le eccedenze preventivate nel bilancio ordinario (art. 17b cpv. 1 della legge federale del 7 ottobre 2005<sup>3</sup> sulle finanze della Confederazione, LFC). In casi particolari il Parlamento può prolungare il termine di ammortamento (art. 17b cpv. 3 LFC). Per prevedere eccedenze budgetarie abbastanza elevate, bisognerebbe ricorrere a programmi di sgravio e/o ad aumenti delle imposte, che metterebbero però a repentaglio la ripresa economica dopo l'epidemia di COVID-19. Il Consiglio federale e il Parlamento vogliono evitare tali misure. Nel programma di legislatura 2019–2023 il Parlamento ha pertanto incaricato il Consiglio federale di sottoporgli un messaggio concernente la gestione delle spese straordinarie connesse con la COVID-19, che non preveda il ricorso ad aumenti delle imposte o a programmi di sgravio.

### ***Uscite straordinarie, disavanzo del conto di ammortamento e debito***

Sul conto di ammortamento non vengono addebitate solo le uscite straordinarie, ma vengono anche accreditate eventuali entrate straordinarie, nonché gli accrediti provenienti da eccedenze strutturali preventivate. Per questo motivo, prima della crisi il conto di ammortamento presentava un saldo positivo (2019: 4,3 mia.). Il disavanzo del conto di ammortamento atteso per la fine del 2022, pari a 25 miliardi, è pertanto inferiore alla somma delle uscite straordinarie, pari a circa 32 miliardi secondo la stima attuale, previste nel periodo 2020–2022 per far fronte all'epidemia di COVID-19.

Il disavanzo del conto di ammortamento non corrisponde neppure al debito lordo supplementare che la Confederazione ha contratto sotto forma di titoli di debito fruttiferi (crediti contabili a breve termine e prestiti). Nel 2020, la Confederazione ha coperto l'elevato deficit di finanziamento, pari a circa 16 miliardi, solo in parte mediante debiti supplementari sul mercato dei capitali (circa 7 mia.); il resto è stato finanziato con la riduzione dei beni patrimoniali (circa 9 mia.; in particolare liquidità). Spesso il risultato dei finanziamenti e il debito lordo non evolvono di pari passo, poiché allo stesso tempo cambiano anche i beni patrimoniali. A più lungo termine sussiste tuttavia una stretta correlazione fra i due indicatori.

## **1.2 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale**

Nell'ambito del programma di legislatura 2019–2023, il 21 settembre 2020 il Parlamento ha adottato il seguente provvedimento: «Il Consiglio federale sottopone al Parlamento un messaggio concernente la gestione delle spese straordinarie connesse con la COVID-19 che non preveda il ricorso ad aumenti delle imposte o a programmi di sgravio.»<sup>4</sup> La soluzione proposta tiene conto di questo provvedimento.

<sup>3</sup> RS **611.0**; messaggio del 19 settembre 2008 concernente la norma complementare al freno all'indebitamento (revisione LFC), FF **2008** 7415 (di seguito «messaggio sulla norma complementare»).

<sup>4</sup> Art. 2 n. 3 del decreto federale del 21 settembre 2020 sul programma di legislatura 2019–2023, FF **2020** 7365.

---

La gestione del debito causato dall'epidemia di COVID-19 è anche oggetto degli obiettivi per il 2021, che il Consiglio federale ha adottato il 4 novembre 2020. L'obiettivo 1 – «La Svizzera provvede all'equilibrio delle finanze federali e a un ordinamento finanziario stabile» – comprende l'incarico conferito al Dipartimento federale delle finanze (DFE) (più precisamente all'Amministrazione federale delle finanze, AFF) di elaborare un messaggio concernente la modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione (gestione del debito legato alla COVID-19). La revisione della legge mira a definire la riduzione dell'indebitamento supplementare dovuto all'epidemia di COVID-19 in modo tale da ostacolare il meno possibile la ripresa economica dopo la crisi.

### 1.3 Interventi parlamentari e raccomandazioni

In Parlamento sono stati depositati diversi interventi parlamentari concernenti la gestione del debito causato dall'epidemia di COVID-19. Inoltre le Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdF-N e CdF-S) hanno formulato delle raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale.

- Mozione Juillard 20.3285: Rispettare il freno all'indebitamento e utilizzare la clausola di salvaguardia. La mozione chiede il prolungamento del termine di ammortamento. Durante la sessione autunnale 2020 il Consiglio degli Stati ha trasmesso la mozione alla Commissione delle finanze per l'esame preliminare.
- Mozione Il Gruppo del Centro 20.3300 (identica alla mozione 20.3285): Rispettare il freno all'indebitamento e utilizzare la clausola di salvaguardia. La mozione non è stata ancora trattata.
- Mozione CET-N 20.3450: «Distribuzione dell'utile» della Banca nazionale svizzera. Utilizzare la quota destinata alla Confederazione per ridurre il debito causato dal coronavirus. La mozione è stata accolta dal Consiglio nazionale il 17 giugno 2020 (95 voti contro 91 e 4 astenuti).
- Mozione CdF-N 20.3470: Non allibrare le uscite straordinarie legate alla pandemia di Covid-19 nel conto di ammortamento previsto dal freno all'indebitamento. La mozione non è stata ancora trattata.
- Mozione Hegglin Peter 20.4576: I debiti legati all'epidemia di COVID-19 devono essere ridotti in maniera sostenibile. La mozione chiede che due terzi del saldo negativo del conto di ammortamento vengano compensati con il saldo positivo del conto di compensazione. Il resto dovrà essere compensato secondo il diritto vigente. Il termine di ammortamento verrà inoltre prolungato a 12 anni. Durante la sessione primaverile 2021 il Consiglio degli Stati ha trasmesso la mozione alla Commissione delle finanze per l'esame preliminare.
- Raccomandazione della CdF-S al Consiglio federale (decisione del 22.3.2021): la quota della Confederazione sull'importo di base di 2 miliardi proveniente dalla distribuzione dell'utile della BNS (666 mio.) deve essere accreditata al bilancio ordinario e le distribuzioni supplementari (1,3 mia.) al conto di ammortamento.

- 
- Raccomandazione della CdF-N al Consiglio federale (decisione dell'11.5.2021): nell'ambito della gestione del debito legato all'epidemia di COVID-19, il Consiglio federale deve tenere conto dei seguenti aspetti: (1) in futuro accreditare le eccedenze strutturali al conto di ammortamento; (2) estendere il termine di ammortamento ad almeno 15 anni; (3) verificare la necessità dei riporti di credito; (4) compensare il disavanzo rimanente con il conto di compensazione (una volta attuati i provvedimenti 1–3).
  - Mozione CdF-S 21.3603: Accreditarle le distribuzioni aggiuntive della BNS al conto di ammortamento. La distribuzione supplementare di 660 milioni di franchi, incassata nell'esercizio 2020 verrebbe accreditata a posteriori al conto di ammortamento nell'ambito della decisione relativa al consuntivo 2021. La mozione non è stata ancora trattata.

La mozione 20.3450 prevede di ridurre il debito utilizzando interamente la quota della distribuzione dell'utile della BNS (importo di base e distribuzioni supplementari) spettante alla Confederazione. La CdF-S raccomanda di contabilizzare le distribuzioni supplementari come entrate straordinarie dal 2020 e di accreditarle così al conto di ammortamento. Nella seduta del 23 giugno 2021, il Consiglio federale ha deciso di contabilizzare le distribuzioni supplementari della BNS come entrate straordinarie a decorrere dal 2021. Ciò significa che dall'inizio della nuova convenzione del 29 gennaio 2021 sulla distribuzione dell'utile, le relative entrate saranno accreditate al conto di ammortamento.

L'*elemento del prolungamento del termine* figura nelle mozioni 20.3285, 20.3300 e 20.4576, nonché nella raccomandazione della CdF-N. Entrambe le varianti proposte tengono conto di questo elemento (cfr. n. 2.2). Inoltre, come raccomandato dalla CdF-N, le eccedenze di finanziamento devono essere accreditate al conto di ammortamento.

Una *compensazione parziale del disavanzo* del conto di ammortamento con il saldo positivo del conto di compensazione è quanto richiesto nella mozione 20.4576 e indicato nella raccomandazione della CdF-N. Figura nella variante 2.

Nella mozione 20.3470 si chiede la *sospensione della norma complementare*. Il Consiglio federale respinge questa misura. Le varianti respinte sono spiegate al numero 2.5.

## 2 Punti essenziali del progetto

### 2.1 Condizioni quadro

La riduzione del debito causato dall'epidemia di COVID-19 avviene nei limiti delle disposizioni costituzionali relative al freno all'indebitamento (art. 126 Cost.), secondo cui la Confederazione equilibra le uscite e le entrate a lungo termine (cpv. 1). A tal fine, l'importo delle uscite consentite è limitato alle entrate corrette in funzione della congiuntura (cpv. 2, cfr. anche art. 13 LFC). Pertanto, nell'arco di un ciclo congiunturale, l'importo delle uscite corrisponde a quello delle entrate e non determina un

---

nuovo indebitamento. In casi eccezionali il freno all'indebitamento consente però anche uscite più elevate. Se vi è un fabbisogno finanziario eccezionale, l'importo massimo delle uscite può essere aumentato (cpv. 3).

Un fabbisogno finanziario eccezionale si può fare valere in particolare in caso di «eventi eccezionali che sfuggono al controllo della Confederazione» (art. 15 cpv. 1 lett. a LFC), come nel caso dei provvedimenti volti a far fronte all'epidemia di COVID-19. Le uscite straordinarie non sottostanno al limite stabilito per le uscite ordinarie; le uscite massime consentite vengono quindi aumentate in misura pari a tali uscite. La possibilità di ricorrere a uscite straordinarie costituisce una parte importante del freno all'indebitamento e garantisce in casi eccezionali la necessaria flessibilità in materia di politica finanziaria.

Nel 2010, è stata introdotta la norma complementare al freno all'indebitamento per il bilancio straordinario. Anche tale norma è disciplinata nella LFC (art. 17a-17d), secondo la quale le uscite straordinarie che non sono coperte da entrate straordinarie devono essere compensate nei sei esercizi annuali successivi mediante le eccedenze strutturali preventivate nel bilancio ordinario. Affinché in situazioni eccezionali tale norma complementare non abbia effetti troppo restrittivi, il Parlamento ha inserito una cosiddetta clausola di salvaguardia: in «casi particolari» il Parlamento può prolungare il termine di ammortamento oltre il periodo di sei anni previsto. La LFC non definisce i requisiti per individuare i casi particolari.

***Conto di compensazione e conto di ammortamento: statistiche di controllo del freno all'indebitamento.***

Il freno all'indebitamento deve essere rispettato già al momento dell'allestimento del preventivo. Il relativo controllo è effettuato alla chiusura dei conti. Le differenze positive o negative sono riportate in entrambe le statistiche di controllo.

Il *conto di compensazione* è la statistica per il bilancio ordinario. Se alla fine dell'anno le uscite oltrepassano il limite di spesa, l'importo è addebitato al conto di compensazione; se invece sono inferiori, la differenza è accreditata al conto di compensazione. Qualora il conto di compensazione presenti un saldo negativo, il disavanzo deve essere compensato con le eccedenze. Se il disavanzo ammonta a più del 6 per cento delle uscite (attualmente circa 4,5 mia.), il termine di ammortamento è limitato a tre anni. Un saldo positivo del conto di compensazione non permette però di aumentare il limite di spesa.

Alla fine del 2020, il conto di compensazione presentava un saldo positivo di 29 miliardi di franchi. Questo saldo indica che dal 2007 – ossia una volta concluse le rettifiche di bilancio negli anni successivi all'introduzione del freno all'indebitamento – le prescrizioni del freno all'indebitamento sono state pienamente rispettate e che il debito è stato ridotto. Ciò è riconducibile a tre cause.

- *Margine di manovra consentito dal preventivo (eccedenze strutturali preventivate; 1,4 mia.):* il limite di spesa non viene mai utilizzato fino all'ultimo franco. In linea di massima il margine di manovra restante nell'ambito del preventivo è tuttavia ridotto (nel periodo 2007–2020 in media 100 mio. all'anno).

- 
- *Errori di previsione delle entrate (13,7 mia.):* le entrate secondo il consuntivo erano complessivamente più elevate rispetto a quanto preventivato, il che è riconducibile principalmente all'imposta preventiva. Per migliorare l'esattezza delle previsioni, nel 2012 è stato introdotto un nuovo modello di stima. Da allora le maggiori e le minori entrate si compensano nel corso del tempo.
  - *Uscite sistematicamente meno elevate (parti di credito a preventivo eccedenti; 13,9 mia.):* le uscite si attestano sistematicamente al di sotto dei valori preventivati. Con le aggiunte, nel corso dell'anno si generano nuove uscite (aumento dei crediti a preventivo), ma i crediti a preventivo non utilizzati sono più elevati (residui di credito). Nel periodo 2007–2020 le parti di credito a preventivo eccedenti si sono attestate in media a 990 milioni all'anno, corrispondenti all'1,5 per cento delle uscite preventivate.

Il *conto di ammortamento* è la statistica di controllo per il bilancio straordinario. Su questo conto vengono addebitate le uscite straordinarie e vengono accreditate le entrate straordinarie. Secondo il diritto vigente, un disavanzo deve essere compensato con eccedenze strutturali preventivate (secondo gli art. 17b e 17c LFC). Lo stato del conto mostra dunque il saldo cumulato del bilancio straordinario dall'introduzione della norma complementare nel 2010, al netto di eventuali accrediti provenienti da eccedenze preventivate (secondo l'art. 17b o 17c LFC). Alla fine del 2020, il conto di ammortamento presentava un disavanzo di 9,8 miliardi di franchi.

## **2.2 Due varianti per la riduzione del debito causato dall'epidemia di COVID-19, prolungamento del termine incluso**

Al fine di compensare l'ingente disavanzo del conto di ammortamento, il Consiglio federale propone due varianti. In entrambe le varianti il termine per la compensazione del disavanzo del conto di ammortamento deve essere prolungato sino alla fine di tre legislature (2023–2027; 2027–2031; 2031–2035). Per avere la necessaria flessibilità temporale, in caso di eventi eccezionali il Consiglio federale deve inoltre disporre della possibilità di prolungare il termine di ammortamento di un'ulteriore legislatura.

Per contro le varianti differiscono riguardo alla maniera di compensare il disavanzo del conto di ammortamento. Nella variante 1 il disavanzo è compensato unicamente dalle eccedenze di finanziamento future. Nella variante 2 per colmare il disavanzo sono utilizzate sia le eccedenze di finanziamento future, sia quelle passate, compensando la metà del disavanzo del conto di ammortamento con il saldo positivo del conto di compensazione.

### **2.2.1 Variante 1: riduzione del debito con eccedenze di finanziamento future**

Secondo il diritto vigente, un disavanzo del conto di ammortamento deve essere compensato con eccedenze di finanziamento strutturali *preventivate*. La variante 1 prevede di utilizzare a tale scopo la totalità delle eccedenze di finanziamento strutturali secondo la chiusura dei conti, ovvero oltre alle eccedenze strutturali preventivate, gli scostamenti dal preventivo relativi a entrate e uscite, che secondo il diritto vigente vengono accreditati al conto di compensazione.

La variante 1 si basa sul fatto che alla fine dell'anno le uscite si attestano sistematicamente al di sotto dei valori preventivati (parti di credito a preventivo eccedenti; vedi n. 2.1). Pertanto il risultato dei finanziamenti conseguito è tendenzialmente più elevato rispetto a quanto preventivato. Per contro, riguardo alle entrate si parte dal presupposto che gli errori di stima si compensino a medio termine e che quindi non contribuisca alla riduzione del debito. Negli ultimi dieci anni (2010–2020) le parti di credito a preventivo eccedenti delle uscite ammontavano in media a circa 1 miliardo di franchi all'anno (1,5 % delle uscite preventivate), il che lascia supporre che anche in futuro le parti di credito a preventivo eccedenti ammonteranno in media a circa 1 miliardo di franchi all'anno.

Secondo la variante 1 il disavanzo del conto di ammortamento, pari a 25 miliardi di franchi, atteso per la fine del 2022, può essere ridotto annualmente di 2,3 miliardi di franchi e potrebbe quindi essere compensato in circa 11 anni (2023–2033), a condizione che la BNS possa effettuare regolarmente per ogni anno una distribuzione supplementare di 1,3 miliardi di franchi e che, come in passato, risultino parti di credito a preventivo eccedenti di circa 1 miliardo di franchi all'anno.

### **2.2.2 Variante 2: riduzione del debito con eccedenze di finanziamento passate e future**

Nella variante 2 la metà del disavanzo del conto di ammortamento è compensata a carico del saldo positivo del conto di compensazione. In questo modo l'indebitamento dovuto alla pandemia di COVID-19 è compensato per metà mediante le eccedenze di finanziamento passate, ossia mediante la riduzione del debito degli anni scorsi. Il disavanzo restante è colmato mediante i provvedimenti di cui alla variante 1. Con la compensazione per metà si deve ridurre soltanto la metà del debito causato dall'epidemia di COVID-19, il che dimezza la durata dell'ammortamento rispetto alla variante 1. La possibilità di ripianare anche il resto del succitato debito una volta effettuata la riduzione richiesta dalla legge dipenderà dall'evoluzione dei risultati dei finanziamenti. Un'ulteriore riduzione è possibile, ma non è più garantita da una disposizione di legge

Nella variante 2 il disavanzo del conto di ammortamento, pari a 25 miliardi di franchi, è compensato per metà con il saldo positivo del conto di compensazione, che ammonta attualmente a 29 miliardi. Il disavanzo del conto di ammortamento scende quindi a 12,5 miliardi di franchi (e il saldo positivo del conto di compensazione a circa 17 mia. fr.). In seguito il disavanzo sarà ridotto annualmente di 2,3 miliardi (come nella variante 1), in modo tale da essere ripianato in circa sei anni.

#### *Panoramica delle varianti*

	<i>Disavanzo stimato</i>	<i>Compensazione del disavanzo</i>	<i>Ammortamento annuo</i>		<i>Durata dell'ammortamento</i>
			<i>BNS</i>	<i>Eccedenze</i>	
<i>Variante 1:</i>	~25 mia.		~1,3 mia.	~1 mia.	~ 11 anni
<i>Variante 2:</i>	~25 mia.	~12,5 mia.	~1,3 mia.	~1 mia.	~ 6 anni

---

### 2.3 Applicazione della revisione della legge

Attualmente il seguente calendario per l'applicazione della revisione della LFC sembra plausibile.

- Dopo aver valutato i pareri pervenuti nella consultazione, nella primavera del 2022 il Consiglio federale licenzia il messaggio destinato alle Camere federali.
- In questo modo la trattazione parlamentare dell'oggetto potrebbe iniziare entro l'estate del 2022 e concludersi al più presto nell'autunno del 2022.
- A condizione che non sia lanciato alcun referendum, le modifiche della LFC potrebbero entrare in vigore il 1° febbraio 2023 ed essere applicate per la prima volta a partire da consuntivo 2022.

### 2.4 Motivazione e valutazione delle varianti proposte

Con le varianti proposte si interviene, consapevolmente, poco nella sistematica del freno all'indebitamento, un meccanismo che si è dimostrato efficace. Nella variante 1, per ridurre il disavanzo del conto di ammortamento si accredita a questo conto la totalità delle eccedenze di finanziamento strutturali conseguite. In questo modo le parti di credito a preventivo eccedenti sono utilizzate principalmente per la riduzione del debito nel bilancio straordinario piuttosto che in quello ordinario. Non appena il disavanzo sarà ripianato, si applicheranno nuovamente le attuali prescrizioni del freno all'indebitamento. Nella variante 2 si fa inoltre ricorso alla riduzione del debito degli anni scorsi.

Nell'ottica odierna le due varianti non gravano il bilancio ordinario. Per ragioni legate alla sistematica, la chiusura dei conti presenta minori uscite, il cui importo è sufficientemente elevato per effettuare, insieme alle distribuzioni supplementari della BNS, l'ammortamento necessario. In tal modo la ripresa economica non sarà messa a repentaglio da programmi di sgravio o da aumenti delle imposte.

Nella variante 1 si mira a una riduzione più esplicita e quindi direttamente più visibile del debito dovuto all'epidemia di COVID-19.

Nella variante 2 per la compensazione si usano anche le eccedenze degli anni passati. Ciò ha il vantaggio di ripianare più rapidamente il disavanzo del conto di ammortamento. Nel contempo, in questo periodo una parte del debito dovuto alla pandemia di COVID-19 non verrà ridotta. L'indebitamento sarebbe quindi più elevato di prima della crisi dovuta al coronavirus e verrebbe ridotto soltanto da future eccedenze. Se queste sono inferiori a quelle della variante 1, che sono previste dalla legge, il margine di manovra per gestire le crisi future è ridotto rispetto alla variante 1. A seguito della compensazione fra il conto di ammortamento e il conto di compensazione, la variante 2 si discosta maggiormente dalla prassi attuale rispetto alla variante 1, ma è conforme alle disposizioni costituzionali, poiché rispetta il principio dell'equilibrio a lungo termine delle uscite e delle entrate.

Dopo l'applicazione dell'una o dell'altra variante, il debito dovrebbe continuare a ridursi, a condizione che perduri la situazione iniziale relativa alle distribuzioni supplementari della BNS e alle parti di credito a preventivo eccedenti.

---

Il freno all'indebitamento ha dato buoni risultati anche grazie alla sua impostazione asimmetrica: i deficit devono essere ripianati in fase di allestimento del preventivo mentre le eccedenze sono destinate alla riduzione del debito. In particolare negli anni positivi sotto l'aspetto della politica finanziaria, questo sistema ha permesso di ridurre notevolmente il debito, senza trascurare l'adempimento dei compiti ordinari o gli investimenti nelle infrastrutture e nell'istruzione. Questa buona situazione iniziale garantisce una flessibilità budgetaria sufficiente per mantenere la capacità di agire anche in caso di crisi.

## **2.5 Alternative esaminate e respinte**

### **2.5.1 Ammortamento secondo il diritto vigente**

Secondo il diritto vigente, l'ammortamento del disavanzo del conto di ammortamento deve essere effettuato mediante le eccedenze strutturali preventivate (art. 17*b* cpv. 1 LFC). A questo scopo, nel preventivo viene ridotto l'importo massimo delle uscite consentite. Per diminuire il debito dovuto alla pandemia di COVID-19 entro i sei anni previsti dalla legge, sarebbero necessarie eccedenze preventivate di circa 4 miliardi di franchi all'anno. Con la contabilizzazione della distribuzione supplementare della BNS vengono già sottratti al bilancio ordinario 1,3 miliardi. Per conseguire ulteriori eccedenze pari a 2,7 miliardi di franchi nel budget ordinario, si dovrebbero adottare misure di risparmio o aumentare le imposte.

Conformemente al diritto vigente, il Parlamento può prolungare il termine per l'ammortamento (art. 17*b* cpv. 3 LFC). Tuttavia un lungo prolungamento del termine richiederebbe ugualmente una modifica di legge affinché la normativa sia trasparente e vincolante.

Questo approccio permetterebbe di fare scendere il livello del debito più rapidamente che in entrambe le varianti proposte. Con le eccedenze di finanziamento conseguite nel preventivo verrebbe compensato il disavanzo del conto di ammortamento. Inoltre, le parti di credito a preventivo eccedenti che risultano sistematicamente verrebbero accreditate come finora al conto di compensazione, il che implicherebbe un'ulteriore riduzione del debito, che tuttavia non sarebbe accreditata al conto di ammortamento.

Le misure di risparmio da adottare nel preventivo non sarebbero compatibili né con le direttive del Parlamento, né con gli obiettivi 2021 del Consiglio federale (vedi n. 1.2). L'applicazione di questa variante limiterebbe per lungo tempo il margine di manovra nell'ambito della politica finanziaria. Ciò sarebbe problematico poiché altri oneri supplementari potrebbero gravare il bilancio ordinario.

### **2.5.2 Compensazione integrale mediante l'attuale riduzione del debito**

È stata anche respinta la possibilità di compensare interamente il disavanzo del conto di ammortamento con il saldo positivo del conto di compensazione. L'attuale riduzione del debito sarebbe utilizzata per compensare il debito causato dalla pandemia di COVID-19 nel bilancio straordinario.

---

Con questa variante il disavanzo del conto di ammortamento sarebbe compensato ampiamente con il saldo positivo del conto di compensazione. Tuttavia l'indebitamento dovuto alla COVID-19 sussisterebbe anche se non figurasse più nella statistica di controllo del conto di ammortamento. L'indebitamento diminuirebbe anche con questa alternativa, poiché le parti di credito a preventivo eccedenti risultanti ogni anno comporterebbero una riduzione sistematica del debito.

Una compensazione integrale mediante l'attuale riduzione del debito indebolirebbe il freno all'indebitamento invalidando la norma complementare. Diversamente dalla sospensione completa (cfr. n. 2.5.3), con la compensazione i saldi cumulati del conto di compensazione e del conto di ammortamento indicherebbero comunque di quanto si è ridotto complessivamente il debito dall'introduzione del freno all'indebitamento. Oltre a indebolire il freno all'indebitamento, questa alternativa presenterebbe un ulteriore svantaggio per il fatto che l'importo rimanente sul conto di compensazione non offrirebbe un margine di manovra sufficientemente elevato per colmare un deficit di finanziamento pluriennale (p. es. a causa di minori entrate su diversi anni). Questo fatto rischierebbe di far scattare la regola sanzionatoria più rigida per ripianare il conto di compensazione, il che sarebbe in contraddizione con le direttive del Parlamento, secondo le quali non bisogna adottare alcun programma di risparmio, né procedere ad aumenti delle imposte.

### **2.5.3 Sospensione della norma complementare al freno all'indebitamento**

Con la sospensione della norma complementare, gli addebiti sul conto di ammortamento relativi alle uscite straordinarie dovute all'epidemia di COVID-19 sarebbero annullati a posteriori. Il disavanzo del conto di ammortamento verrebbe soppresso e un ammortamento sarebbe inutile.

Questa variante è paragonabile alla compensazione integrale secondo il numero 2.5.2, ma comporta lo svantaggio supplementare che il conto di compensazione e il conto di ammortamento non indicherebbero più la variazione del livello del debito dall'introduzione del freno all'indebitamento. Pertanto la norma complementare stabilita per il bilancio straordinario verrebbe di fatto abrogata. Ciò sarebbe in contraddizione con le prescrizioni dell'articolo 126 capoverso 1 Cost., secondo cui la Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate. La norma complementare è volta a compensare a medio termine anche i deficit del bilancio straordinario e a stabilizzare pertanto il debito nominale della Confederazione.<sup>5</sup> Questo è possibile solo se a lungo termine l'indebitamento della Confederazione non aumenta rispetto al livello al momento dell'introduzione del freno all'indebitamento, ossia alla fine del 2006.

La temporanea abrogazione della norma complementare costituirebbe inoltre un precedente che minerebbe la futura applicazione e quindi anche la credibilità della norma complementare e del freno all'indebitamento in genere.

<sup>5</sup> Messaggio sulla norma complementare, FF 2008 7415, in particolare 7424 seg. Cfr. ugualmente il messaggio del 5 luglio 2000 sul freno all'indebitamento, in cui si afferma che nonostante il regime derogatorio non bisogna aspettarsi alcun sovraccarico strutturale delle finanze federali (FF 2000 4047 seg.).

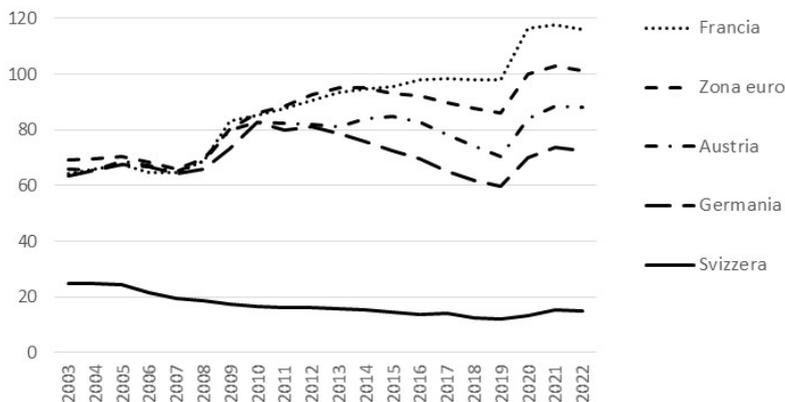
## 2.6 Raffronto internazionale

L'epidemia di COVID-19 ha praticamente colpito tutti i Paesi del mondo, seppure non con la stessa intensità. Nel confronto internazionale la Svizzera presenta un debito pubblico basso, riconducibile in particolare a una politica finanziaria vincolata a norme e al buon andamento dell'economia negli ultimi anni. Nel 2021, il tasso d'indebitamento della Svizzera ammonta a circa il 30 per cento, mentre nella zona euro si attesta in media al 103 per cento (cfr. figura).

Il debito pubblico della Svizzera comprende i debiti della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni e delle assicurazioni sociali. Nel 2003, ossia nell'anno d'introduzione del freno all'indebitamento, il debito lordo della Confederazione ammontava a 124 miliardi di franchi, e sino alla fine del 2019 aveva potuto essere ridotto a quasi 97 miliardi di franchi. Nel 2020, l'indebitamento è salito a 104 miliardi di franchi.

Dall'inizio dell'epidemia, il tasso d'indebitamento è aumentato nei Paesi limitrofi e in tutta la zona euro, ma la Svizzera (Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali) è partita da un livello nettamente più basso.

*Figura: Evoluzione del tasso d'indebitamento (debito lordo secondo la definizione di Maastricht in % del PIL)*



*Fonti: OECD Economic Outlook (maggio 2021) e, per la Svizzera, Statistica finanziaria dell'AFF (aprile 2021)*

Qui di seguito viene illustrato brevemente come l'Unione europea (UE) e tre Paesi limitrofi della Svizzera affrontano le conseguenze finanziarie dell'epidemia e il nuovo indebitamento che essa comporta. Attualmente non si sa ancora se gli Stati limitrofi ricorreranno a programmi di risparmio o ad aumenti delle imposte.

---

## 2.6.1 UE

Gli Stati della zona euro sono sottoposti al Patto di stabilità e crescita (PSC). Questo patto limita il deficit degli Stati membri al 3 per cento e l'indebitamento al 60 per cento del prodotto interno lordo (art. 126 par. 2 TFUE).<sup>6</sup> Il PSC si applica a tutti gli enti pubblici, contrariamente al freno all'indebitamento in Svizzera, che riguarda solo il livello federale. All'articolo 5 del Regolamento (CE) n. 1466/97 è prevista una clausola di salvaguardia generale.<sup>7</sup> In caso di un evento straordinario che sfugge al controllo degli Stati membri e che ha notevoli effetti sulla situazione delle finanze pubbliche o durante una grave recessione economica, tale clausola permette agli Stati membri di discostarsi temporaneamente dai requisiti, a condizione di non mettere a repentaglio la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche.

Nel marzo del 2020, la Commissione europea ha appurato che le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia generale erano soddisfatte<sup>8</sup> per la prima volta dall'introduzione nel 2011. Il Consiglio e l'Eurogruppo hanno approvato l'attivazione.<sup>9</sup> Di conseguenza le regole sul deficit e sul debito del PSC sono state sospese fino all'esercizio 2022, al fine di garantire agli Stati membri della zona euro la flessibilità necessaria per adottare tutte le misure adeguate.<sup>10</sup> L'ultima decisione di marzo del 2021 si è basata sulla valutazione globale della situazione economica rispetto al livello anteriore alla crisi. La Commissione ha annunciato che le regole sul deficit e sul debito dovrebbero essere ripristinate dal 2023.

Per la prima volta nella sua storia, nel 2020 l'UE ha anche deciso di contrarre debiti comuni per affrontare le conseguenze dell'epidemia di COVID-19 (fino a 750 mia. euro).<sup>11</sup> Il rimborso deve avvenire gradualmente entro la fine del 2058.

<sup>6</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; i valori di riferimento figurano nell'articolo 1 del Protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi.

<sup>7</sup> Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio del 20 marzo 2020 sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita (COM/2020/123; consultabile all'indirizzo [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)).

<sup>9</sup> Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE del 23 marzo 2020 sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della COVID-19 ([www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) > Stampa > Comunicati stampa > 23 marzo 2020 > Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della COVID-19).

<sup>10</sup> Comunicato stampa della Commissione europea del 2 giugno 2021 (<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/home/it> > Cerca > Pacchetto di primavera del semestre europeo: creare le basi per una ripresa forte e sostenibile); cfr. anche comunicato stampa del Consiglio: Il Consiglio adotta raccomandazioni sui programmi di stabilità e convergenza aggiornati ([www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) > Stampa > Comunicati stampa > 18 giugno 2021).

<sup>11</sup> Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17–21 luglio 2020 ([www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) > Notizie e media > 21 luglio 2020 > Conclusioni del Consiglio europeo, 17–21 luglio 2020).

---

## 2.6.2 Germania

La Germania ha introdotto un freno all'indebitamento nel 2009. Una regola derogatoria permette di superare il limite massimo di credito in situazioni straordinarie di emergenza che si sottraggono al controllo dello Stato e che ne pregiudicano notevolmente la situazione finanziaria. Per tale decisione occorre la maggioranza dei membri del Bundestag. In caso di applicazione della regola derogatoria, occorre allestire un piano di ammortamento e il rimborso deve avvenire entro un periodo adeguato (art. 115 cpv. 2 della legge fondamentale).

Nel 2020, il Bundestag ha appurato che i requisiti per l'applicazione della regola derogatoria nel 2020 e 2021 erano soddisfatti.<sup>12</sup> Conformemente alle prescrizioni dell'UE, ciò dovrebbe valere anche per l'esercizio 2022.<sup>13</sup> La prima decisione del Bundestag di marzo del 2020 prevedeva che il debito dovuto all'epidemia di COVID-19 dovesse essere ripianato su un periodo di 20 anni. Il 2 luglio 2020, il Bundestag ha inoltre adottato una seconda aggiunta al preventivo.<sup>14</sup> Come nel caso della prima aggiunta al preventivo, anche nel caso della decisione dell'8 dicembre 2020 il termine di ammortamento è di 20 anni e la riduzione avviene annualmente mediante importi di uguale entità. Infine, il 23 aprile 2021, il Bundestag ha adottato la legge sull'aggiunta al preventivo 2021 e ha deciso nel contempo un piano di ammortamento, che prevede un ripianamento a decorrere dal bilancio federale 2026 e per i successivi 16 esercizi.<sup>15</sup> Questo obbligo di ammortamento corrisponde alla durata dell'obbligo di ammortamento deciso dal Bundestag il 2 luglio 2020.

## 2.6.3 Austria

Nel 2012, in Austria è stato introdotto un sistema di regole budgetarie plurime (patto di stabilità 2012).<sup>16</sup> Oltre al cosiddetto saldo di Maastricht secondo il PSC (cfr. n. 2.6.1), questo sistema comprende in particolare un freno all'indebitamento (saldo strutturale ammesso), un freno alle spese (norma sull'aumento delle uscite) e un adeguamento del tasso d'indebitamento (norma sul ripianamento del debito pubblico). L'obiettivo è garantire l'equilibrio di bilancio di tutti e tre i livelli statali nell'arco di un ciclo congiunturale.

<sup>12</sup> Decisioni del Bundestag del 25 marzo 2020, del 23 aprile 2020, del 2 luglio 2020 e dell'8 dicembre 2020 conformemente all'articolo 115 capoverso 2 periodi 6 e 7 della legge fondamentale ([www.dipbt.bundestag.de](http://www.dipbt.bundestag.de) > Dokumente > Einfache Suche > Drs-Nr. 19/18108, 19/20128, 19/22887).

<sup>13</sup> Cfr. decisione del Bundestag del 23 aprile 2021 conformemente all'articolo 115 capoverso 2 periodi 6 e 7 della legge fondamentale ([www.dipbt.bundestag.de](http://www.dipbt.bundestag.de) > Dokumente > Einfache Suche > Drs-Nr. 19/28464).

<sup>14</sup> *Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020* ([www.dipbt.bundestag.de](http://www.dipbt.bundestag.de) > Dokumente > Einfache Suche > Drs-Nr. 388/20).

<sup>15</sup> Decisione del Bundestag conformemente all'articolo 115 capoverso 2 periodi 6 e 7 della legge fondamentale ([www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) > Suche > *Bund soll 2021 knapp 50 Milliarden Euro mehr als geplant ausgeben* > 2./3. Lesung; <https://dserver.bundestag.de/btd/19/284/1928464.pdf>).

<sup>16</sup> *Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012* (ÖStP 2012, [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at) > BGBl. I Nr. 30/2013).

---

Nel programma di stabilità 2020–2024 che l’Austria, in quanto membro della zona euro, ha sottoposto nell’aprile del 2021 al Consiglio dell’Unione europea e alla Commissione europea, il ministero federale delle finanze parte dal presupposto che anche nel 2021 i provvedimenti attinenti all’epidemia di COVID-19 implicheranno un forte peggioramento del saldo di Maastricht.<sup>17</sup> L’Austria ha tuttavia tratto vantaggio dal margine di manovra budgetario conseguito negli anni precedenti. Dal 2022 l’Austria prevede il ritorno ad un tasso d’indebitamento in continuo calo, che sarà sostenuto dal rilancio congiunturale.

L’Austria dispone di un consiglio di bilancio, che adempie tra l’altro la funzione di sorvegliare l’osservanza delle norme nazionali sul bilancio. Nel giugno del 2021, nel suo rapporto sull’osservanza di tali norme relativamente al periodo 2020–2025 il consiglio di bilancio ha raccomandato di sfruttare l’attuale fase di attivazione della clausola di salvaguardia generale dell’UE, al fine di elaborare proposte per lo sviluppo della normativa nazionale.<sup>18</sup> L’obiettivo è semplificare le norme vigenti e ottimizzare gli elementi di gestione.

#### 2.6.4 Francia

L’articolo 34 della Costituzione francese sancisce il principio dell’equilibrio dei conti pubblici. Con la ratifica del patto di bilancio europeo, è stata inoltre emanata una legge di applicazione delle norme di tale patto («Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques»).

Nell’estate del 2020, il Governo francese ha deciso di ridurre l’indebitamento dovuto all’epidemia di COVID-19 mediante il fondo di ammortamento Cades («Caisse d’amortissement de la dette sociale») già esistente.<sup>19</sup> Questo fondo è stato istituito nel 1996 per ridurre il debito del sistema di assicurazioni sociali fino al 2024, termine che è stato prolungato fino al 2033.<sup>20</sup> Il fondo d’ammortamento è finanziato tra l’altro mediante un’imposta sui salari («contribution au remboursement de la dette sociale»).

Il primo ministro ha inoltre incaricato la Corte dei conti di presentare una strategia in materia di finanze pubbliche per uscire dalla crisi. Nel suo rapporto, la Corte dei conti raccomanda di adeguare il livello delle uscite in modo tale da ottenere una riduzione dell’indebitamento pubblico al più tardi a partire dal 2027. Propone inoltre di emanare una legge concernente la pianificazione delle finanze pubbliche, che copra la durata

<sup>17</sup> Ministero federale delle finanze, *Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2020 bis 2024* ([https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021-austria-stability-programme\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021-austria-stability-programme_de.pdf)).

<sup>18</sup> *Bericht des Fiskalrats über die Einhaltung der Fiskalregeln 2020–2025* ([www.fiskalrat.at/dam/jcr:043a7e48-1a6a-46dd-8692-7092739bf7de/FISK-Bericht.pdf](http://www.fiskalrat.at/dam/jcr:043a7e48-1a6a-46dd-8692-7092739bf7de/FISK-Bericht.pdf)).

<sup>19</sup> *Loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l’autonomie*, JORF n° 0194 du 8 août 2020 ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)).

<sup>20</sup> Art. 4<sup>bis</sup> *Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale* ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)).

<sup>21</sup> Art. 14 *Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale* ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)).

---

della legislatura e che permetta anche di effettuare una verifica delle uscite.<sup>22</sup> Tale verifica deve consentire al Governo che sarà eletto nella primavera del 2022 di attuare le riforme.

### 3 Commento ai singoli articoli

La riduzione proposta dell'indebitamento causato dall'epidemia di COVID-19 è attuata mediante una revisione della LFC. Viene adottata una disposizione temporanea che disciplina la compensazione del disavanzo del conto di ammortamento. Una volta scaduto il termine di compensazione tale disposizione sarà abrogata (cfr. commento alla cifra II).

Inoltre vengono proposte due modifiche agli articoli 3 e 17c, che formalizzano la prassi attuale e che non sono in alcun modo legate alla riduzione dell'indebitamento dovuto all'epidemia di COVID-19.

#### *Articolo 3 capoverso 6 lettera b (definizioni)*

Come già menzionato, la modifica dell'articolo 3 capoverso 6 non è in alcun modo legata alla riduzione dell'indebitamento dovuto all'epidemia di COVID-19. Si tratta soltanto di una correzione formale.

L'articolo 3 comprende le definizioni dei termini della LFC. Con la modifica del 19 marzo 2021, l'articolo è stato riformulato.<sup>23</sup> La modifica entrerà probabilmente in vigore il 1° gennaio 2022.

Al capoverso 6 figura la definizione legale delle entrate, che oltre ai ricavi comprendono le entrate per investimenti (lett. b). La definizione dovrebbe essere estesa e includere anche il rimborso di mutui come nella prassi attuale: i mutui concessi dalla Confederazione sono considerati come uscite per investimenti e per analogia il loro rimborso come entrate per investimenti. Questo elemento è stato già integrato materialmente nell'articolo 8a con la modifica della LFC del 19 marzo 2021. L'estensione della definizione del termine di cui all'articolo 3 stabilisce il nesso formale tra queste due disposizioni.

#### *Articolo 17c capoverso 1<sup>bis</sup> (risparmi a titolo precauzionale)*

L'articolo 17c prevede la possibilità di effettuare risparmi a titolo precauzionale. In caso di disavanzi prevedibili del conto di ammortamento, l'Assemblea federale può ridurre l'importo massimo delle uscite totali conformemente al freno all'indebitamento. Tuttavia, tali risparmi a titolo precauzionale sono ammessi solo se il conto di compensazione è almeno in pareggio (cfr. cpv. 2).

Secondo il capoverso 1, l'Assemblea federale riduce l'importo massimo al momento dell'adozione del preventivo. Negli anni 2010, 2019 e 2020 è stato possibile rilevare

<sup>22</sup> Corte dei conti, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, comunicazione al primo ministro, giugno 2021, pag. 14 ([www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) > Recherche > Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise).

<sup>23</sup> FF 2021 670 (oggetto 19.071).

---

gli addebiti sul conto di ammortamento solo dopo l'adozione del preventivo. Per questo motivo il Parlamento ha effettuato questi risparmi solo nell'ambito dell'approvazione del consuntivo e quindi a posteriori.<sup>24</sup> Il tenore della disposizione dell'articolo 17c dovrebbe essere adattato alla prassi vigente.

*Art. 17e*                      Compensazione del disavanzo del conto di ammortamento dopo l'epidemia di COVID-19

Il nuovo articolo 17e disciplina la compensazione del disavanzo del conto di ammortamento dovuto all'epidemia di COVID-19. Il rimando all'epidemia di COVID-19 nella rubrica è formulato con una proposizione temporale (*dopo* l'epidemia di COVID-19), poiché la disposizione prende in considerazione non solo le uscite straordinarie per i provvedimenti volti ad attenuare le ripercussioni dell'epidemia di COVID-19, ma anche eventuali altre uscite straordinarie nel periodo di compensazione (cfr. durata di validità dell'art. 17e alla cifra II). Questa soluzione corrisponde anche a quella scelta per la redazione della norma complementare: si rinuncia a singoli ammortamenti per ogni addebito straordinario, poiché ciò sarebbe complesso e difficilmente comunicabile.<sup>25</sup>

Secondo il *capoverso 1*, le eccedenze di finanziamento strutturali iscritte nel consuntivo saranno accreditate al conto di ammortamento anziché al conto di compensazione conformemente al freno all'indebitamento. Queste eccedenze di finanziamento comprendono da una parte le eccedenze di finanziamento preventivate, dato che il freno all'indebitamento deve già essere rispettato nel preventivo, e dall'altra gli scostamenti dal preventivo relativi alle uscite e alle entrate.

L'esperienza mostra che le uscite indicate alla chiusura dei conti sono in media di circa 1 miliardo di franchi inferiori al livello preventivato. Le parti di credito a preventivo eccedenti delle uscite implicano tendenzialmente eccedenze che dovrebbero essere accreditate al conto di ammortamento. Gli eventuali deficit di finanziamento continuano a essere addebitati al conto di compensazione (cfr. in merito gli art. 17c cpv. 2 e 17d).

*Il capoverso 2* prolunga il termine per compensare il disavanzo del conto di ammortamento sino alla fine delle prossime tre legislature, ossia fino al 2035 (cfr. n. 2.2). Questo prolungamento del termine tiene conto adeguatamente dell'ammontare straordinario dell'indebitamento dovuto all'epidemia di COVID-19. Se durante il periodo di prolungamento del termine si verificano eventi eccezionali che sfuggono al controllo della Confederazione e non è possibile effettuare la compensazione prevista, il termine può essere prolungato ulteriormente (*cpv. 3*). Il Consiglio federale sottopone per tempo all'Assemblea federale una proroga, ossia possibilmente prima della redazione del messaggio sul preventivo, per esempio nell'ambito di un messaggio sulle aggiunte. Per eventi eccezionali che sfuggono al controllo della Confederazione s'intendono per esempio una grave recessione o altri eventi che hanno un forte impatto negativo sulla situazione economica e impediscono pertanto che la compensazione

<sup>24</sup> Decreto federale I concernente il consuntivo della Confederazione per il 2010, FF 2011 5641 (per il 2019 e il 2020, *non ancora pubblicati*).

<sup>25</sup> Cfr. messaggio sulla norma complementare, FF 2008 7415, in particolare 7434 seg.

---

del disavanzo del conto di ammortamento sia fatta entro il termine previsto. Ciò non comporta necessariamente ulteriori uscite straordinarie. Per contro, se nel periodo 2029–2035 dovessero risultare ulteriori uscite straordinarie, che determinano un aumento del disavanzo del conto di ammortamento superiore di oltre lo 0,5 per cento all'importo massimo di cui all'articolo 17*b* capoverso 2, il termine di sei anni ricomincia a decorrere giusta l'articolo 17*b* capoverso 2.

*Art. 66c Disposizione transitoria della modifica del...*

Nota: nel testo di legge figurano due versioni dell'articolo 66*c*. La disposizione transitoria viene integrata con il *capoverso 1* solo nella variante 2. Qui di seguito vengono spiegati entrambi i *capoversi* in base alla variante 2.

Il *capoverso 1* disciplina la compensazione del disavanzo del conto di ammortamento con il saldo positivo del conto di compensazione. L'ammontare è determinato in funzione del disavanzo del conto di ammortamento, che viene fissato con l'approvazione del primo consuntivo dopo l'entrata in vigore dell'atto modificatore. Viene compensata la metà di questo disavanzo (cfr. n. 2.2.2). Il primo consuntivo dopo l'entrata in vigore dell'atto modificatore dovrebbe essere il consuntivo 2022, a condizione che il Consiglio federale possa fissare l'entrata in vigore al 1° febbraio 2023.

Il *capoverso 2* stabilisce che le nuove disposizioni dell'articolo 17*e* sono applicate per la prima alla chiusura dei conti del 2022.

## *Cifra II*

La presente modifica di legge sottostà a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 Cost. (*cpv. 1*). Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore (*cpv. 2*).

Il *capoverso 3* stabilisce che l'articolo 17*e* ha durata limitata e ha effetto fino al 31 luglio 2040, ossia alla chiusura dell'esercizio 2039. Il termine per la riduzione del disavanzo è pertanto prolungato al massimo fino all'esercizio 2039 secondo l'articolo 17*e* *capoversi* 2 e 3. Tuttavia, se il disavanzo del conto di ammortamento è compensato integralmente prima di tale data, ossia se il saldo del conto di ammortamento ammonta per la prima volta a zero, la disposizione decade.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni per la Confederazione**

#### **4.1.1 Ripercussioni finanziarie**

Le ripercussioni finanziarie delle varianti proposte si possono suddividere a seconda degli effetti principali come segue:

- in entrambe le varianti le eccedenze di finanziamento strutturali sono accreditate al conto di ammortamento, anziché al conto di compensazione, a condizione che il conto di ammortamento presenti un disavanzo. In questo modo il disavanzo del

---

conto di ammortamento può essere ridotto in media di circa 1 miliardo di franchi all'anno, senza gravare il bilancio della Confederazione;

- la compensazione del disavanzo del conto di ammortamento riduce l'indebitamento dovuto all'epidemia di COVID-19 e rafforza così la capacità del bilancio della Confederazione di resistere a crisi economiche e finanziarie future. Anche una volta ultimato l'ammortamento, le parti di credito a preventivo eccedenti delle uscite permettono un calo costante del debito;
- grazie alla riduzione del debito, in futuro i costi di finanziamento della Confederazione diminuiranno. Ciò sgrava il bilancio della Confederazione, in particolare in caso di aumento dei tassi d'interesse, creando un margine di manovra per l'adempimento di compiti pubblici.

#### **4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Il progetto non ha alcuna ripercussione sull'effettivo del personale.

#### **4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

Il progetto non ha ripercussioni sulle finanze dei Cantoni e dei Comuni, né su quelle delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna.

#### **4.3 Ripercussioni sull'economia**

La modifica della LFC non ha alcuna ripercussione diretta sull'economia. Il progetto ha però effetti indiretti sull'attrattiva della piazza economica e sulla crescita economica.

- Attrattiva della piazza economica: la nuova normativa proposta permette di ridurre il debito. È così possibile ripristinare la situazione di partenza, che era già ottima prima della crisi. Se le finanze pubbliche sono sane, aumenta l'attrattiva della piazza economica a livello internazionale, in particolare perché non bisogna attendersi aumenti delle imposte;
- Crescita economica: con la soluzione proposta, si evita che la riduzione del debito determini una contrazione della crescita economica a seguito di aumenti delle imposte. D'altra parte, le distribuzioni supplementari della BNS non possono più essere utilizzate per le uscite statali e per gli investimenti, il che potrebbe eventualmente far registrare una leggera flessione della crescita economica.

---

## 5 Aspetti giuridici

### 5.1 Costituzionalità

Il progetto si basa come la LFC sugli articoli 126 e 173 capoverso 2 Cost. L'articolo 126 Cost. disciplina il freno all'indebitamento e contiene disposizioni in parte attributive di competenze. Di consueto l'articolo 173 capoverso 2 Cost. è citato come base per le leggi federali quando si regola l'organizzazione di istituzioni o procedure dello Stato (competenza intrinseca della Confederazione).

Il freno all'indebitamento esige l'equilibrio a lungo termine tra le uscite e le entrate (art. 126 cpv. 1 Cost.), tenuto conto della situazione congiunturale (cfr. art. 126 cpv. 2 Cost.). Anche l'articolo sulla politica congiunturale (art. 100 cpv. 4 Cost.) prevede che nella politica finanziaria sia presa in considerazione la situazione congiunturale. In caso di «importanti avvenimenti imprevisi che ostacolano lo sviluppo economico in modo determinante», il freno all'indebitamento permette la necessaria flessibilità.<sup>26</sup> La regola derogatoria nel capoverso 3 dell'articolo 126 Cost. permette e impone di trattare separatamente il fabbisogno finanziario eccezionale in casi come le gravi recessioni, le catastrofi naturali e i fatti di guerra.<sup>27</sup> Il fabbisogno finanziario eccezionale è soggetto pertanto a norme meno rigide rispetto alle uscite ordinarie (cosiddetta postergazione, cfr. n. 3). La regola derogatoria del capoverso 3 contrasta con il capoverso 1. Il legislatore ha chiarito tale contrasto con l'introduzione della norma complementare nella LFC (art. 17a segg.) e ha previsto anche una riduzione del debito straordinario.

Il presente avamprogetto soddisfa pienamente i requisiti costituzionali e permette di trattare in maniera distinta le uscite straordinarie ai sensi dell'articolo 126 capoversi 3 e 4 Cost. Al momento dell'introduzione della norma complementare il legislatore non si aspettava oneri straordinari così elevati come quelli che sono stati necessari per far fronte all'epidemia di COVID-19. Una modifica di legge garantisce la flessibilità necessaria per ridurre il debito tenendo conto della situazione congiunturale conformemente agli articoli 100 e 126 Cost. e assicura allo stesso tempo l'equilibrio a lungo termine delle finanze della Confederazione ai sensi dell'articolo 126 capoverso 1 Cost.

### 5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La politica finanziaria della Confederazione è definita dal diritto nazionale e non è limitata dal diritto internazionale.

### 5.3 Forma dell'atto

Nel progetto figurano disposizioni fondamentali contenenti norme di diritto sull'organizzazione e sulla procedura delle autorità federali (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.).

<sup>26</sup> Messaggio del 5 luglio 2000 sul freno all'indebitamento, FF 2000 4047, in particolare 4068.

<sup>27</sup> Messaggio del 5 luglio 2000 sul freno all'indebitamento, FF 2000 4047, in particolare 4086.

---

Tali disposizioni devono essere emanate sotto forma di legge federale. Inoltre, secondo l'articolo 126 capoverso 5 Cost. i particolari del freno all'indebitamento devono essere disciplinati a livello della legge.

#### **5.4 Subordinazione al freno alle spese**

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa. Il progetto non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

#### **5.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale**

La LFC si applica esclusivamente al bilancio della Confederazione. Le finanze dei Cantoni e dei Comuni non sono pertanto interessate dal presente progetto.

#### **5.6 Delega di competenze legislative**

La presente revisione parziale della LFC non contiene alcuna delega per l'emanazione di ordinanze sostitutive della legge.