

Messaggio concernente la modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione (riduzione del debito causato dall'epi- demia di COVID-19)

del 18 marzo 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione: Ignazio
Cassis

Il cancelliere della Confederazione: Walter
Thurnherr

Compendio

Per arginare la crisi causata dall'epidemia di COVID-19 la Confederazione ha effettuato uscite straordinarie consistenti. Conformemente al freno all'indebitamento, queste uscite devono essere compensate per non provocare un ulteriore indebitamento. La modifica proposta della legge federale sulle finanze della Confederazione permette di compensare il disavanzo senza mettere in pericolo la ripresa economica dopo l'epidemia di COVID-19.

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, conformemente alla norma complementare al freno all'indebitamento, deve essere ridotto nell'ambito della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC). L'indebitamento dovuto all'epidemia di COVID-19 si manifesta nel conto di ammortamento, che alla fine del 2021 presentava un disavanzo di 20,3 miliardi di franchi. Per il 2022 sono state preventivate ulteriori uscite straordinarie. Complessivamente, il disavanzo del conto di ammortamento atteso sino alla fine del 2022 ammonta a 25–30 miliardi di franchi

Secondo il diritto vigente, tale disavanzo 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 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.

Nella seduta del 23 giugno 2021, l'Esecutivo ha deciso che a partire dal 2021 la quota della distribuzione supplementare della Banca nazionale svizzera destinata alla Confederazione, attualmente pari a 1,3 miliardi di franchi, sarà contabilizzata come entrata straordinaria e pertanto accreditata al conto di ammortamento. Per le restanti misure è necessaria una modifica della LFC.

Contenuto del progetto

Il Consiglio federale chiede un adeguamento temporaneo della norma complementare al freno all'indebitamento nella LFC. Da un lato, sul conto di ammortamento non devono poter essere accreditate soltanto le eccedenze di finanziamento strutturali preventivate, ma anche le eccedenze di finanziamento strutturali risultanti alla chiusura dei conti. Dall'altro, il termine di ammortamento per colmare il disavanzo deve essere prolungato sino alla fine delle tre successive legislature (fino al 2035). In caso di eventi eccezionali, il termine deve poter essere prolungato di una legislatura supplementare.

Grazie alla regolamentazione transitoria proposta, il disavanzo del conto di ammortamento potrà presumibilmente essere ridotto di circa 2,3 miliardi di franchi all'anno e potrebbe quindi essere compensato in circa 11–13 anni (2023–2033 o 2023–2035),

a condizione che la BNS effettui regolarmente distribuzioni supplementari di 1,3 miliardi di franchi e che gli scostamenti per difetto rispetto al preventivo (sopravvalutazione delle uscite nel preventivo) ammontino in media a 1 miliardo di franchi l'anno.

Il Consiglio federale intende intervenire il meno possibile nella sistematica del freno all'indebitamento, un meccanismo che si è dimostrato efficace. Chiede pertanto una compensazione integrale del debito causato dall'epidemia di COVID-19, soprattutto perché la normativa proposta può essere attuata senza misure drastiche per il bilancio federale. Vi sono anche altre ragioni per una compensazione integrale del debito: innanzitutto, la crisi dovuta al coronavirus ha dimostrato quanto velocemente il debito possa aumentare e quanto sia importante avere un bilancio solido per poter adottare rapidamente provvedimenti di ampia portata. In secondo luogo, la solidità delle finanze pubbliche è un fattore di localizzazione fondamentale per molte imprese e accresce la competitività della Svizzera. In terzo luogo, la buona situazione politico-finanziaria esistente prima della crisi deve essere ripristinata per poter affrontare al meglio eventuali sfide e crisi future. È probabile che soprattutto l'invecchiamento della popolazione e il cambiamento climatico graveranno a lungo termine le finanze pubbliche.

Infine, il progetto include due modifiche della LFC, che aggiornano la prassi attuale e che non hanno alcun legame con la riduzione del debito causato dall'epidemia di COVID-19. Si tratta, da un lato, di una disposizione derivante dall'ultima modifica della LFC e, dall'altro, della possibilità di prevedere contributi di ammortamento a titolo precauzionale anche al momento dell'accettazione del consuntivo.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	6
1.1 Necessità di agire e obiettivi	6
1.2 Modifica di legge proposta e alternative esaminate	8
1.2.1 Modifica di legge proposta: riduzione del debito con eccedenze di finanziamento future	8
1.2.2 Alternative esaminate	9
1.2.2.1 Ammortamento secondo il diritto vigente	9
1.2.2.2 Riduzione del debito con eccedenze di finanziamento passate e future	9
1.2.2.3 Compensazione integrale mediante l'attuale riduzione del debito	10
1.2.2.4 Sospensione della norma complementare al freno all'indebitamento	11
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	11
2 Risultati della consultazione	12
2.1 Il progetto posto in consultazione	12
2.2 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione	13
2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	14
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	14
4 Punti essenziali del progetto	16
4.1 La normativa proposta	16
4.1.1 Condizioni quadro	16
4.1.2 Riduzione del debito con eccedenze di finanziamento future	18
4.1.3 Motivazione e valutazione della normativa proposta	18
4.2 Attuazione	19
5 Commento ai singoli articoli	20
6 Ripercussioni	22
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	22
6.1.1 Ripercussioni finanziarie	22
6.1.2 Altre ripercussioni	23
6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	23
6.3 Ripercussioni sull'economia	23
6.4 Altre ripercussioni	23
7 Aspetti giuridici	23
7.1 Costituzionalità	23

7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	25
7.3	Forma dell'atto	25
7.4	Subordinazione al freno alle spese	26
7.5	Delega di competenze legislative	26
	Allegato (disegno)	26

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Le vostre Camere hanno adottato provvedimenti di ampia portata volti ad attenuare le ripercussioni sanitarie ed economiche dell'epidemia di COVID-19 e a tal fine hanno applicato la disposizione derogatoria relativa al freno all'indebitamento, che in situazioni di crisi permette uscite supplementari superiori all'importo massimo ordinario. Negli anni 2020 e 2021 sono state effettuate uscite straordinarie pari rispettivamente a 14,7 e 12,3 miliardi di franchi. Con il preventivo 2022 e la prima aggiunta A, fino a questo momento per il 2022 le vostre Camere hanno autorizzato uscite straordinarie dell'importo di 6,7 miliardi di franchi. Con la prima aggiunta B, il nostro Collegio chiederà probabilmente ulteriori 2,4 miliardi di franchi. Di questi, 2,1 miliardi serviranno per il pagamento a posteriori di indennità di vacanze in caso di lavoro ridotto. Non è da escludere che nel 2022 si aggiungeranno altre uscite. Tuttavia, nel 2020 sono stati utilizzati soltanto la metà dei fondi straordinari stanziati e nel 2021 solo quasi il 60 per cento.

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.)¹, 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 nella legge federale del 7 ottobre 2005² sulle finanze della Confederazione (LFC) 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 2021, questa statistica di controllo registrava un disavanzo di 20,3 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 25–30 miliardi di franchi.

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 LFC). In casi particolari il Parlamento può prolungare il termine di ammortamento (art. 17b cpv. 3 LFC). Per generare eccedenze budgetarie sufficientemente elevate, bisognerebbe ricorrere a programmi di sgravio o ad aumenti delle imposte, che metterebbero però a repentaglio la ripresa economica dopo l'epidemia di COVID-19. Il nostro Consiglio e le vostre Camere vogliono evitare tali conseguenze. Nel programma di legislatura 2019–2023 ci avete pertanto incaricato di sottoporvi 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 (vedi n. 1.3).

¹ RS 101

² RS 611.0

Stato del conto di ammortamento, consuntivo 2020	-9,8
Entrate straordinarie 2021	1,5
Uscite straordinarie 2021	-12,3
Accredito eccedenza strutturale 2021	0,3
Stato del conto di ammortamento a fine 2021	-20,3
Accantonamento test COVID-19 per il 2021	-1,3
Entrate straordinarie 2022 secondo il decreto federale concernente il preventivo per il 2022	1,5
Uscite straordinarie 2022 secondo il decreto federale concernente il preventivo per il 2022	-3,3
Uscite straordinarie secondo il decreto federale concernente la prima aggiunta A al preventivo per il 2022	-3,5
Uscite straordinarie secondo le richieste concernenti la prima aggiunta B al preventivo per il 2022	-2,4
Stato del conto di ammortamento a fine 2022	-29,2
Promemoria per il 2023:	
<u>Onere derivante dall'ultima modifica della LFC del 19.3.2021 (RU 2021 662)</u>	-1,4

Tabella 1: Evoluzione attesa del conto di ammortamento (in mia. CHF)

Nella seduta del 23 giugno il nostro Consiglio ha definito la strategia per ridurre l'indebitamento dovuto all'epidemia di COVID-19. Come prima misura, dal 2021 – ossia dall'anno di validità della nuova convenzione sulla distribuzione dell'utile del 29 gennaio 2021³ – la quota della distribuzione supplementare della Banca nazionale svizzera (BNS) destinata alla Confederazione sarà contabilizzata come entrata straordinaria e pertanto accreditata al conto di ammortamento. La convenzione tra il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e la BNS disciplina le distribuzioni dell'utile della BNS per gli esercizi 2020–2025. L'importo di queste distribuzioni è versato alla Confederazione e ai Cantoni nel periodo 2021–2026. Dal consuntivo 2021 questa misura fornisce un cospicuo contributo alla riduzione dell'indebitamento dovuto alla COVID-19. Considerato l'ingente utile di bilancio della BNS (circa 108 mia. fr. alla fine del 2021), attualmente la Confederazione prevede una distribuzione massima dell'utile di 6 miliardi di franchi all'anno. 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. La seconda misura consiste in una modifica temporanea della LFC, che viene proposta nell'ambito del presente messaggio.

Uscite straordinarie, disavanzo del conto di ammortamento e debito pubblico

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. fr.). Il disavanzo del conto di ammortamento atteso per la fine del 2022, pari a 25–30 miliardi di franchi, è pertanto inferiore alla somma delle uscite straordinarie, pari a circa 36 miliardi

³ www.efv.admin.ch > Temi > Moneta, distribuzione dell'utile e affari internazionali > Distribuzione dell'utile BNS.

di franchi 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 di franchi, solo in parte mediante debiti supplementari sul mercato dei capitali (circa 7 mia. fr.); il resto è stato finanziato con la riduzione dei beni patrimoniali (circa 9 mia. fr.; in particolare liquidità). Nel 2021 il debito lordo è cresciuto soltanto di 5 miliardi di franchi a fronte di un deficit di finanziamento di circa 12 miliardi di franchi. Tale crescita è riconducibile alla costituzione di un accantonamento per l’imposta preventiva pari a 5,1 miliardi di franchi. Secondo l’attuale definizione, gli accantonamenti non sono considerati nel debito lordo. Spesso il risultato dei finanziamenti e il debito lordo non evolvono di pari passo per i motivi menzionati. A lungo termine sussiste tuttavia una stretta correlazione fra i due indicatori.

1.2 Modifica di legge proposta e alternative esaminate

1.2.1 Modifica di legge proposta: 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*. Con la modifica di legge, al conto di ammortamento vengono accreditate tutte le eccedenze di finanziamento strutturali *risultanti alla chiusura dei conti*. In genere, queste eccedenze superano approssimativamente di 1 miliardo il valore di preventivo, poiché alla fine dell’anno le uscite si attestano sistematicamente al di sotto dei valori preventivati (scostamenti per difetto rispetto al preventivo).

Inoltre, il termine per compensare il disavanzo del conto di ammortamento è prolungato sino alla fine delle prossime tre legislature (ossia fino al 2035). 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, il termine può essere prolungato di un’ulteriore legislatura.

Con questa soluzione, il disavanzo del conto di ammortamento atteso per la fine del 2022, pari a 25–30 miliardi di franchi, può essere ridotto annualmente di 2,3 miliardi di franchi e potrebbe quindi essere compensato in circa 11–13 anni (2023–2033 o 2023–2035), a condizione che la BNS possa effettuare regolarmente una distribuzione supplementare di 1,3 miliardi di franchi e che, come in passato, risultino scostamenti per difetto rispetto al preventivo di circa 1 miliardo di franchi all’anno.

Con la soluzione scelta il nostro Consiglio ha optato per una compensazione integrale del debito con eccedenze di finanziamento future. In tal modo si può garantire anche in futuro la solidità del bilancio federale e dare un segnale positivo per la piazza economica svizzera. L’affidabilità e la resilienza della politica fiscale sono aspetti fonda-

mentali per l'attrattiva del nostro Paese in quanto piazza economica. Il freno all'indebitamento e la solidità delle finanze pubbliche sono fattori decisivi per molte imprese nella scelta della Svizzera come sede per i propri affari. La buona situazione finanziaria di partenza ha permesso di attenuare rapidamente le conseguenze finanziarie dell'epidemia di COVID-19. Questa situazione di partenza è dovuta perlopiù alla politica finanziaria vincolata a norme e deve essere ripristinata con la presente proposta per poter affrontare al meglio anche eventuali crisi future e sfide a lungo termine. Per ridurre il disavanzo si intende inoltre intervenire il meno possibile nel meccanismo del freno all'indebitamento.

1.2.2 Alternative esaminate

1.2.2.1 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. 17b cpv. 1 LFC). A questo scopo, nel preventivo viene ridotto l'importo massimo delle uscite consentite. Per ridurre il disavanzo atteso entro i sei anni previsti dalla legge, sarebbero necessarie eccedenze preventivate fino a 5 miliardi di franchi all'anno. Tenendo conto delle distribuzioni supplementari della BNS, accreditate direttamente al conto di ammortamento come entrate straordinarie, nel bilancio ordinario si dovrebbero conseguire ulteriori risparmi ammontanti fino a 3,7 miliardi di franchi all'anno. Per raggiungere questo risultato nel bilancio, si dovrebbero decidere misure di risparmio o aumentare le imposte.

Conformemente al diritto vigente, il Parlamento può prolungare il termine per l'ammortamento (art. 17b cpv. 3 LFC). Anche prolungando il termine, però, i risparmi necessari sarebbero considerevoli. Il prolungamento del termine per un periodo lungo richiederebbe inoltre una modifica di legge affinché la normativa sia trasparente e vincolante.

L'ammortamento secondo il diritto vigente permetterebbe di compensare il disavanzo del conto di ammortamento più velocemente rispetto alla soluzione proposta. Inoltre, gli scostamenti per difetto rispetto al preventivo (sopravalutazione delle uscite nel preventivo) che risultano sistematicamente verrebbero accreditati come finora al conto di compensazione, portando a un'ulteriore riduzione del debito, che tuttavia non sarebbe accreditata al conto di ammortamento.

Le misure di risparmio da integrare nel preventivo non sarebbero compatibili né con le direttive delle vostre Camere, né con gli obiettivi 2021 e 2022 del nostro Consiglio (vedi n. 1.3). Il margine di manovra nell'ambito della politica finanziaria sarebbe limitato per lungo tempo. Ciò sarebbe problematico anche perché altri oneri supplementari potrebbero gravare sul bilancio ordinario.

1.2.2.2 Riduzione del debito con eccedenze di finanziamento passate e future

In questa variante 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 registrata negli anni scorsi. Il disavanzo restante è poi colmato – come nella normativa proposta – tramite le eccedenze di finanziamento future. Con la compensazione per metà si deve ridurre soltanto la metà del debito causato dall’epidemia di COVID-19, il che dimezzerebbe la durata dell’ammortamento rispetto alla soluzione scelta.

Con la compensazione, il disavanzo atteso del conto di ammortamento pari a 25–30 miliardi di franchi sarebbe ridotto a 12,5–15 miliardi di franchi. In seguito il disavanzo residuo sarebbe ridotto conformemente alla soluzione scelta, quindi di 2,3 miliardi all’anno, in modo tale da essere ripianato in circa 6–7 anni, ovvero in un lasso di tempo che corrisponderebbe al termine vigente. Il nostro Consiglio intende intervenire il meno possibile nella sistematica del freno all’indebitamento, un meccanismo che si è dimostrato efficace. L’affidabilità e la resilienza della politica fiscale sono aspetti fondamentali per l’attrattiva del nostro Paese in quanto piazza economica. Pertanto, il debito causato dall’epidemia di coronavirus deve essere interamente compensato affinché si possa ripristinare la buona situazione politico-finanziaria esistente prima della crisi.

1.2.2.3 Compensazione integrale mediante l’attuale riduzione del debito

È stata anche respinta la possibilità di compensare interamente, per quanto possibile, 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.

Inizialmente, il debito effettivo della Confederazione rimarrebbe in essere, ma anche con questa alternativa diminuirebbe nuovamente, poiché gli scostamenti per difetto rispetto al preventivo risultanti ogni anno porterebbero a una riduzione sistematica del debito.

Una compensazione integrale mediante l’attuale riduzione del debito indebolirebbe il freno all’indebitamento invalidando ampiamente la norma complementare già al primo banco di prova importante. Diversamente dalla sospensione completa (cfr. n. 1.2.2.4), con la compensazione perlomeno i saldi cumulati del conto di compensazione e del conto di ammortamento indicherebbero 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 il saldo del conto di compensazione non offrirebbe un margine di manovra sufficientemente elevato per colmare un deficit di finanziamento pluriennale. 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 delle vostre Camere, secondo le quali non bisogna adottare alcun programma di risparmio, né procedere ad aumenti delle imposte.

1.2.2.4 **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 non sarebbe più necessario.

Questa variante è paragonabile alla compensazione integrale secondo il numero 1.2.2.3, 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.⁴ Questo è possibile solo se a lungo termine l'indebitamento della Confederazione non aumenta rispetto al livello a cui ammontava al momento dell'introduzione del freno all'indebitamento, ossia alla fine del 2003.

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

1.3 **Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto è annunciato nel decreto federale del 21 settembre 2020⁵ sul programma di legislatura 2019–2023, dove 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.» La soluzione proposta tiene conto di questo provvedimento.

Il progetto non era stato trattato nel messaggio del 29 gennaio 2020⁶ sul programma di legislatura 2019–2023 perché l'epidemia di COVID-19 non era ancora prevedibile. La gestione del debito causato dall'epidemia di COVID-19 era però oggetto degli obiettivi che il nostro Consiglio ha fissato per il 2021⁷. L'obiettivo 1 – «La Svizzera provvede all'equilibrio delle finanze federali e a un ordinamento finanziario stabile»

⁴ Messaggio del 19 settembre 2008 concernente la norma complementare al freno all'indebitamento (Revisione LFC), FF **2008** 7415, in particolare 7424 seg. e messaggio del 5 luglio 2000 sul freno all'indebitamento, FF **2000** 4047, in particolare 4101 seg.

⁵ FF **2020** 7365, in particolare 7366

⁶ FF **2020** 1565

⁷ Obiettivi del Consiglio federale 2021, Parte I, obiettivo 1, pag. 9, consultabili all'indirizzo www.bk.admin.ch > Documentazione > Aiuto alla condotta strategica > Obiettivi annuali > Archivio – Obiettivi del Consiglio federale, Parte I.

– comprende l’incarico conferito al Dipartimento federale delle finanze (DFF) (più precisamente all’Amministrazione federale delle finanze, AFF) di elaborare un messaggio concernente la modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione (gestione dei debiti legati al coronavirus). 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. Nei nostri obiettivi per il 2022⁸ abbiamo stabilito che nel primo semestre 2022 avremmo adottato il relativo messaggio. Il presente progetto permette di raggiungere quest’obiettivo.

Il progetto non ha alcun effetto sul piano finanziario. La normativa proposta prevede che le future eccedenze di finanziamento strutturali risultanti alla chiusura dei conti siano utilizzate per compensare il disavanzo del conto di ammortamento. Il preventivo non ne è quindi toccato.

2 Risultati della consultazione

2.1 Il progetto posto in consultazione

La procedura di consultazione concernente la modifica della LFC (riduzione del debito causato dall’epidemia di COVID-19) è stata avviata il 25 agosto 2021 e si è conclusa il 28 novembre 2021. Nel progetto posto in consultazione il nostro Consiglio proponeva due varianti per la riduzione del debito.⁹

- La variante 1 «Riduzione del debito con eccedenze di finanziamento future» corrispondeva alla modifica di legge ora proposta dal nostro Collegio: il disavanzo del conto di ammortamento è compensato dalle future eccedenze di finanziamento strutturali risultanti alla 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 (cosiddetti scostamenti per difetto rispetto al preventivo).
- Nella variante 2 «Riduzione del debito con eccedenze di finanziamento passate e future» la metà del disavanzo del conto di ammortamento viene preventivamente «compensata» con la riduzione del debito registrata negli 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 verrebbe ridotta mediante le eccedenze di finanziamento strutturali future (analogamente alla variante 1).

In entrambe le varianti, il termine di ammortamento per colmare il disavanzo deve essere prolungato sino alla fine di un periodo di tre legislature (fino al 2035). In caso

⁸ Obiettivi del Consiglio federale 2022, obiettivo 1.1, pag. 12, consultabili all’indirizzo www.bk.admin.ch > Documentazione > Aiuto alla condotta strategica > Obiettivi annuali.

⁹ Coronavirus: il Consiglio federale avvia la consultazione relativa alla riduzione del debito, comunicato stampa del Consiglio federale del 25 agosto 2021, consultabile all’indirizzo www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Comunicati stampa del Consiglio federale.

di eventi eccezionali, il termine deve poter essere prolungato di un'ulteriore legislatura.

2.2 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione

Nel quadro della procedura di consultazione sono pervenuti complessivamente 48 pareri, formulati da Cantoni, partiti, associazioni nazionali e altri ambiente interessati.¹⁰ Tutti i partecipanti alla consultazione riconoscono la necessità di adeguare la LFC al fine di ridurre il debito causato dall'epidemia di COVID-19. Di conseguenza, l'obiettivo del progetto – ossia compensare il disavanzo del conto di ammortamento in tempo utile – viene accolto positivamente. Nel contempo, i partecipanti sono favorevoli a ridurre il debito causato dall'epidemia di COVID-19 senza aumenti delle imposte e a rinunciare a programmi di sgravio.

Le due varianti proposte sono oggetto di pareri contrastanti. L'Unione Democratica di Centro, l'Unione svizzera degli imprenditori ed economistesuisse, in particolare, si sono espresse a favore della compensazione integrale del disavanzo con le future eccedenze strutturali (variante 1). Anche otto Cantoni sostengono questa variante. Il motivo principale risiede nella compensazione integrale, disciplinata in maniera vincolante nella legge, del debito causato dall'epidemia di coronavirus e quindi nella possibilità di ripristinare l'ottima situazione politico-finanziaria esistente prima della crisi. In questo modo si avrebbe un maggiore margine di manovra finanziario per eventuali crisi future.

Una parziale compensazione del debito causato dall'epidemia di COVID-19 con la riduzione del debito registrata negli anni passati (variante 2) è appoggiata da PLR.I Liberali Radicali, dall'Alleanza del Centro, da 18 Cantoni e da diverse associazioni nazionali (Unione svizzera delle arti e mestieri, Unione Svizzera dei Contadini, Gruppo svizzero per le regioni di montagna, Associazione dei comuni svizzeri). I sostenitori di questa variante ritengono che il vantaggio fondamentale sia la possibilità di ridurre rapidamente il debito correlato al coronavirus e di rispettare il vigente termine di ammortamento di sei anni. Il margine di manovra nel bilancio ordinario sarebbe ripristinato entro un lasso di tempo ragionevole.

Alcuni esponenti dello schieramento politico di sinistra (Partito socialista svizzero [PSS], I Verdi, Unione sindacale svizzera [USS]) e il Partito verde liberale svizzero [pvl]) sono favorevoli a compensare la totalità del debito causato dall'epidemia di COVID-19 tramite la riduzione del debito registrata in passato. Travail.Suisse predilige la sospensione della norma complementare. L'utilizzo delle distribuzioni supplementari dell'utile della BNS per la riduzione del debito viene respinto. Per contro, i relativi fondi dovrebbero essere attribuiti all'AVS (PSS, USS), depositati in un nuovo fondo per il clima e la conservazione delle specie (pvl) o utilizzati per la protezione del clima e la biodiversità (Partito Ecologista Svizzero).

¹⁰ I risultati della procedura di consultazione sono consultabili all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DFF.

2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

I principi di base del progetto posto in consultazione dal nostro Consiglio godono di un ampio consenso. Gli obiettivi che abbiamo definito insieme alle vostre Camere – ridurre il debito evitando aumenti delle imposte e programmi di sgravio – sono considerati corretti e opportuni da tutti i partiti e da una molteplicità di associazioni nazionali e Cantoni.

Per quanto concerne l’attuazione concreta, si delinea un quadro eterogeneo. La maggioranza dei partecipanti alla consultazione è favorevole a compensare almeno una parte del disavanzo del conto di ammortamento con la riduzione del debito registrata negli anni passati e a ridurre la parte restante tramite eccedenze di finanziamento future. Per quanto riguarda i Cantoni, poco più di due terzi accoglie questa variante, che incontra anche l’approvazione dei partiti e delle associazioni.

Il nostro Consiglio intende intervenire il meno possibile nell’attuale sistemica del freno all’indebitamento. L’importo atteso del disavanzo permette di compensarlo ricorrendo unicamente a eccedenze di finanziamento future. In tal modo si può garantire che anche in futuro il bilancio della Confederazione rimanga stabile e che, da questo punto di vista, l’attrattiva della Svizzera in quanto piazza economica rimanga intatta. Durante la crisi attuale è inoltre emerso che, grazie alla buona situazione finanziaria di partenza, la Confederazione ha potuto attenuare rapidamente ed efficacemente le conseguenze finanziarie dell’epidemia di COVID-19. Questa situazione di partenza deve essere ripristinata con la presente proposta, per poter affrontare al meglio anche eventuali crisi future e sfide a lungo termine. Per questo motivo il nostro Collegio non intende far capo alla riduzione del debito registrata negli anni passati.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

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. Per il 2022, il tasso d’indebitamento della Svizzera è stimato a circa il 26,8 per cento del prodotto interno lordo (PIL), mentre nella zona euro dovrebbe attestarsi in media al 99 per cento del PIL.

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, ed entro la fine del 2019 ha potuto essere ridotto a quasi 97 miliardi di franchi. L’indebitamento è poi salito, attestandosi a 109 miliardi di franchi alla fine del 2021. Considerando anche i debiti dei Cantoni, dei Comuni e delle assicurazioni sociali, il debito della Svizzera alla fine del 2021 dovrebbe ammontare a quasi 200 milioni di franchi.

Dall'inizio dell'epidemia, il tasso d'indebitamento è aumentato notevolmente nei Paesi limitrofi e in tutta la zona euro. Al confronto, la Svizzera (Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali) ha registrato solo una lieve crescita, partendo inoltre da un livello nettamente più basso.

Gli Stati della zona euro sottostanno 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 e art. 1 del Protocollo [n. 12] sulla procedura per i disavanzi eccessivi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea).¹¹ 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. 1466/97¹² è prevista una clausola di salvaguardia generale. 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 scostarsi 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 soddisfatte¹³ per la prima volta dall'introduzione nel 2011. Il Consiglio europeo e l'Eurogruppo hanno approvato l'attivazione.¹⁴ Di conseguenza le regole sul deficit e sul debito statuite nel 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.¹⁵ 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. Il 19 ottobre 2021 la Commissione europea ha ripreso la verifica del PSC. La Commissione fornirà orientamenti su eventuali modifiche in tempo utile per il 2023.¹⁶

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.

¹¹ GU C 326 del 26.10.2012, pag. 47.

¹² 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; GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

¹³ 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).

¹⁴ Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE del 23 marzo 2020 sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della COVID-19, consultabile all'indirizzo www.consilium.europa.eu > Notizie e media > Comunicati stampa > 23 marzo 2020.

¹⁵ «Pacchetto di primavera del semestre europeo: creare le basi per una ripresa forte e sostenibile», comunicato stampa della Commissione europea del 2 giugno 2021, consultabile all'indirizzo www.ec.europa.eu/commission/presscorner e «Il Consiglio adotta raccomandazioni sui programmi di stabilità e convergenza aggiornati», comunicato stampa del Consiglio, consultabile all'indirizzo www.consilium.europa.eu > Notizie e media > Comunicati stampa > 18 giugno 2021.

¹⁶ «La Commissione rilancia il riesame della governance economica dell'UE», comunicato stampa della Commissione europea del 19 ottobre 2021, consultabile all'indirizzo www.ec.europa.eu/commission/presscorner.

euro).¹⁷ Il rimborso deve avvenire gradualmente entro la fine del 2058. Il 21 dicembre 2021 la Commissione europea ha proposto tre nuove fonti di entrate che dovrebbero permettere il finanziamento di diverse misure, tra cui il rimborso di questi debiti comuni: la prima si basa sulle entrate provenienti dallo scambio di quote di emissioni (ETS), la seconda attinge alle risorse generate dal proposto meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere dell'UE, la terza è fondata sulla quota degli utili residui delle imprese multinazionali che sarà riassegnata agli Stati membri dell'UE nell'ambito della riforma sull'imposizione internazionale delle imprese. La Commissione europea presenterà una proposta relativa a un secondo pacchetto di nuove risorse proprie entro la fine del 2023.¹⁸

4 Puntii essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

4.1.1 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 massimo delle uscite consentite equivale 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 dell'importo delle uscite straordinarie. La possibilità di ricorrere a tali uscite 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, disciplinata nella LFC (art. 17a–17d). Secondo tale norma, le uscite straordinarie che non sono coperte da entrate straordinarie devono essere compensate nei sei esercizi annuali successivi mediante le eccedenze strutturali preventive nel bilancio ordinario. Affinché in situazioni eccezionali tale norma complementare non abbia effetti troppo restrittivi, le vostre Camere hanno inserito una cosiddetta clausola di salvaguardia: in «casi particolari» il Parlamento può prolungare il termine

¹⁷ Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17–21 luglio 2020, consultabili all'indirizzo www.consilium.europa.eu > Notizie e media > Comunicati stampa > 21 luglio 2020.

¹⁸ «La Commissione propone la prossima generazione di risorse proprie dell'UE», comunicato stampa della Commissione europea del 22 dicembre 2021, consultabile all'indirizzo www.ec.europa.eu/commission/presscorner.

di ammortamento oltre il periodo di sei anni previsto. Nella LFC non sono statuiti i requisiti che definiscono 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 risultano in entrambe le statistiche di controllo.

Il *conto di compensazione* funge da statistica di controllo 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. fr.), 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 2021, il conto di compensazione presentava un saldo positivo di 23,5 miliardi di franchi. Questo saldo indica che dal 2007 – ossia una volta concluse le rettifiche di bilancio dei primi 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 ragioni.

- *Margine di manovra consentito dal preventivo (eccedenze strutturali preventive; 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 2007–2021 in media 93 mio. all'anno).
- *Errori di previsione delle entrate (6,4 mia.):* le entrate secondo il consuntivo sono 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 grossomodo si compensano nel corso del tempo. Dal 2017 è inoltre preso in considerazione l'accantonamento per i rimborsi attesi dell'imposta preventiva, che riduce lo sviluppo delle entrate.
- *Uscite sistematicamente meno elevate (scostamenti per difetto rispetto al preventivo; 15,7 mia.):* le uscite si attestano sistematicamente al di sotto dei valori preventivati. Con le aggiunte, è vero che 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 2007–2021 gli scostamenti per difetto rispetto al preventivo si sono attestati in media a 1050 milioni all'anno, corrispondenti all'1,6 per cento delle uscite preventivate.

Il *conto di ammortamento* funge da 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 2021, il conto di ammortamento presentava un disavanzo di 20,3 miliardi di franchi.

4.1.2 Riduzione del debito con eccedenze di finanziamenti future

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

La normativa proposta intende sfruttare il fatto che alla fine dell'anno le uscite si attestano sistematicamente al di sotto dei valori preventivati (scostamenti per difetto rispetto al preventivo; vedi n. 4.1.1). 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 contribuiscano alla riduzione del debito. Negli ultimi anni (2010–2021) sul fronte delle uscite gli scostamenti per difetto rispetto al preventivo ammontavano in media a circa 1 miliardo di franchi all'anno (1,6 % delle uscite preventivate), il che lascia supporre che anche in futuro tali scostamenti ammonteranno in media a circa 1 miliardo di franchi all'anno.

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 nostro Consiglio deve inoltre disporre della possibilità di prolungare il termine di ammortamento di un'ulteriore legislatura.

Il disavanzo del conto di ammortamento atteso per la fine del 2022, pari a 25 miliardi di franchi, può essere ridotto annualmente di 2,3 miliardi di franchi e quindi essere compensato in circa 11–13 anni (2023–2033 o 2023–2035), 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 scostamenti per difetto rispetto al preventivo di circa 1 miliardo di franchi all'anno.

<i>Disavanzo stimato</i>	<i>Ammortamento annuale</i>		<i>Durata dell'ammortamento</i>
	<i>BNS</i>	<i>Eccedenze</i>	
~25 mia.	~1,3 mia.	~1 mia.	~11 anni
~30 mia.	~1,3 mia.	~1 mia.	~13 anni

Tabella 2: Disavanzo e durata dell'ammortamento

4.1.3 Motivazione e valutazione della normativa proposta

Con la normativa proposta si mira a una riduzione più esplicita e quindi direttamente più visibile del debito dovuto all'epidemia di COVID-19. Inoltre, consapevolmente,

si interviene poco nella sistematica del freno all'indebitamento, un meccanismo che si è dimostrato efficace. Per ridurre il disavanzo del conto di ammortamento si accredita a questo conto la totalità delle eccedenze di finanziamento strutturali conseguite. Non appena il disavanzo sarà ripianato, si applicheranno nuovamente le attuali prescrizioni del freno all'indebitamento.

Tale regolamentazione transitoria non grava sul bilancio ordinario. La chiusura dei conti presenta sistematicamente 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.

Dopo l'attuazione della modifica proposta, il debito dovrebbe continuare a ridursi, a condizione che perduri la situazione relativa alle distribuzioni supplementari della BNS e agli scostamenti per difetto rispetto al preventivo.

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.

In questo modo è stato possibile rafforzare anche l'affidabilità e la resilienza della politica fiscale, aspetti che durante la crisi causata dal coronavirus si sono rivelati estremamente utili. Grazie alla buona situazione finanziaria di partenza, si sono potute attenuare rapidamente ed efficacemente le conseguenze finanziarie dell'epidemia di COVID-19. Anche ai fini dell'attrattiva della piazza economica il freno all'indebitamento e la solidità delle finanze pubbliche sono fattori decisivi per molte imprese nella scelta della Svizzera come sede per i propri affari.

4.2 Attuazione

Il nostro Consiglio auspica di porre in vigore la modifica della LFC il 1° marzo 2023. Un'entrata in vigore in questa data è possibile se i dibattiti parlamentari relativi all'affare potranno iniziare nell'estate 2022 e concludersi nell'autunno 2022 e se non sarà lanciato un referendum. Le modifiche della LFC potrebbero così essere applicate per la prima volta al consuntivo 2022. Un adeguamento dell'ordinanza del 5 aprile 2006¹⁹ sulle finanze della Confederazione non è necessaria.

La riduzione del debito causato dall'epidemia di COVID-19 si manifesta con una diminuzione del disavanzo del conto di ammortamento. Il saldo del conto di ammortamento è pubblicato annualmente nel consuntivo.

¹⁹ RS 611.01

La proposta riduzione 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.

Inoltre vengono proposte modifiche agli articoli 3, 8a (solo per il testo francese) 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

La modifica consiste in una correzione formale. L'articolo 3 comprende le definizioni dei termini della LFC. Con l'ultima modifica della LFC del 19 marzo 2021²⁰, entrata in vigore il 1° gennaio 2022, l'articolo è stato riformulato. 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 è contabilizzato tra le 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 formulata all'articolo 3 stabilisce il nesso formale necessario tra queste due disposizioni.

Articolo 8a capoverso 3

La modifica concerne soltanto il testo francese. Anche in questo caso, va corretta una formulazione introdotta dalla revisione della LFC del 19 marzo 2021. Nella nuova versione si chiarisce che sia i mutui sia i contributi per investimenti sono concessi dalla Confederazione. Tale formulazione corrisponde alla versione dei testi italiano e tedesco vigenti.

Articolo 17c capoverso 1^{bis}

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 la possibilità di un addebito del conto di ammortamento è stata intravista solo dopo l'adozione del preventivo. Per questo motivo le vostre Camere hanno effettuato questi risparmi solo nell'ambito

²⁰ RU 2021 662

dell'approvazione del consuntivo e quindi a posteriori.²¹ La disposizione dell'articolo 17c dovrebbe quindi essere adattata alla prassi vigente.

Art. 17e

Il nuovo articolo 17e disciplina l'auspicata compensazione del disavanzo del conto di ammortamento, dovuto in particolare all'epidemia di COVID-19. 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 effettuate nel periodo di compensazione. Questa soluzione corrisponde a quella introdotta con la norma complementare: si continuerà a rinunciare a singoli ammortamenti per ogni addebito straordinario, in quanto inutilmente complessi e difficili da comunicare.²²

Secondo il *capoverso 1*, le eccedenze di finanziamento strutturali iscritte nel consuntivo saranno ora 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 nell'elaborazione del preventivo, e dall'altra gli scostamenti dal preventivo relativi alle uscite e alle entrate.

L'esperienza mostra che le uscite risultanti alla chiusura dei conti sono in media di circa 1 miliardo di franchi inferiori al livello preventivato. Questi scostamenti per difetto rispetto al preventivo sul fronte delle uscite implicano tendenzialmente eccedenze che dovrebbero essere accreditate al conto di ammortamento. Sul fronte delle entrate si presume invece che gli errori di stima si compensino a medio termine e quindi non contribuiscano alla riduzione del debito (vedi n. 4.1.1). Gli eventuali deficit di finanziamento continuano a essere addebitati al conto di compensazione (cfr. in merito gli art. 17c *cpv.* 2 e 17d LFC).

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. 4.1). 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 nostro Consiglio sottoporrà per tempo alle vostre Camere una proroga, ossia possibilmente prima della redazione del messaggio sul preventivo. È tuttavia anche possibile sottoporla 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 del disavanzo del conto di ammortamento sia fatta entro il 2035. Ciò non

²¹ Decreto federale I concernente il consuntivo della Confederazione per il 2010, FF 2011 5641, per il 2019 e il 2020 (*non ancora pubblicati*).

²² Cfr. messaggio del 19 settembre 2008 concernente la norma complementare al freno all'indebitamento (Revisione LFC), FF 2008 7415, in particolare 7434 seg.

comporta necessariamente ulteriori uscite straordinarie. Per contro, se nel periodo 2029–2035 dovessero risultare ulteriori uscite straordinarie, che secondo l’articolo 17*b* capoverso 2 determinano un aumento del disavanzo del conto di ammortamento superiore di oltre lo 0,5 per cento all’importo massimo, il termine di sei anni ricomincia a decorrere già in virtù dell’articolo 17*b* capoverso 2.

Art. 66d

La disposizione transitoria stabilisce che le nuove disposizioni contenute nell’articolo 17*e* saranno applicate per la prima volta alla chiusura dei conti del 2022, conformemente alla volontà del nostro Consiglio di porre in vigore la modifica della LFC il 1° marzo 2023 (vedi n. 4.2). In caso di ritardi nei dibattiti parlamentari o di un eventuale referendum, la modifica di legge potrebbe entrare in vigore in un momento successivo. Poiché il conto di ammortamento e il conto di compensazione fungono da statistiche di controllo (vedi n. 4.1.1), la modifica può essere applicata anche retroattivamente al consuntivo 2022.

Cifra II

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

L’articolo 17*e* secondo il *capoverso 3* ha durata limitata e sarà applicabile fino al 31 luglio 2040, ossia fino alla chiusura dell’esercizio 2039. Il termine per la compensazione 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 sarà abrogata dal nostro Consiglio.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

6.1.1 Ripercussioni finanziarie

Se il progetto sarà attuato, le eccedenze di finanziamento future saranno utilizzate per compensare il debito causato dall’epidemia di COVID-19. A tal fine, la totalità delle eccedenze di finanziamento strutturali risultanti alla chiusura dei conti saranno accreditate al conto di ammortamento, anziché al conto di compensazione. In questo modo il disavanzo del conto di ammortamento potrà essere ridotto in media di circa 1 miliardo di franchi all’anno, senza gravare sul bilancio della Confederazione, perché per esperienza le uscite effettive sono inferiori a quelle autorizzate con il preventivo (scostamenti per difetto rispetto al preventivo).

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 Con-

federazione di resistere a crisi economiche e finanziarie future. Anche una volta ultimato l'ammortamento, gli scostamenti per difetto rispetto al preventivo sul fronte delle uscite permetteranno un calo costante del debito pubblico.

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.

6.1.2 Altre ripercussioni

Il progetto non ha alcuna ripercussione sull'effettivo del personale. Non si prevedono ripercussioni nemmeno in altri ambiti.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il progetto non ha ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

6.3 Ripercussioni sull'economia

La modifica della LFC proposta non ha alcuna ripercussione economica diretta. Il progetto ha però effetti indiretti sull'economia nazionale:

- attrattiva della piazza economica: 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: il progetto permette di evitare aumenti delle imposte e misure di risparmio in modo da non ostacolare la ripresa economica dopo la crisi dovuta all'epidemia di COVID-19.

6.4 Altre ripercussioni

Il progetto non ha ripercussioni sulla società e sull'ambiente. Non si prevedono ripercussioni nemmeno in altri ambiti.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il progetto comporta adeguamenti mirati della LFC e quindi si basa sugli articoli 126 e 173 capoverso 2 Cost. L'articolo 126 Cost. disciplina il freno all'indebitamento e contiene in parte disposizioni attributive di competenza. L'articolo 173 capoverso 2

Cost. funge da base costituzionale quando si regolano l'organizzazione e le procedure della Confederazione (competenza intrinseca della Confederazione).

Il freno all'indebitamento esige l'equilibrio a lungo termine tra le uscite e le entrate, tenuto conto della situazione congiunturale (cfr. art. 126 cpv. 1 e 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.²³ La regola derogatoria dell'articolo 126 capoverso 3 Cost. permette e impone di trattare separatamente il fabbisogno finanziario eccezionale ad esempio in caso di gravi recessioni, catastrofi naturali ed eventi bellici.²⁴ Il fabbisogno finanziario eccezionale sottostà, in particolare, a norme meno rigide rispetto alle uscite ordinarie.

La regola derogatoria prevista al capoverso 3 dell'articolo 126 è in un certo modo in contrasto con il capoverso 1. Il legislatore ha chiarito tale contrasto con l'introduzione della norma complementare nella LFC (art. 17a–18) e ha previsto anche la compensazione del disavanzo straordinario. Tuttavia, il meccanismo sanzionatorio volto a compensare i disavanzi, già indicato all'articolo 126 capoverso 4 Cost., è meno severo per il bilancio straordinario che per quello ordinario. Da un lato, il termine prescritto per la compensazione del bilancio straordinario è più lungo e può essere ulteriormente prolungato dal Parlamento e, dall'altro, l'obbligo di risanamento si applica soltanto se il bilancio ordinario è in equilibrio (postergazione).

Il presente progetto è conforme alle disposizioni costituzionali. 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. La modifica temporanea della LFC tiene conto di questo aspetto perché, da una parte, estende il termine di ammortamento da tre a un massimo di quattro legislature. D'altra parte, rende possibili contributi di ammortamento più elevati, poiché oltre alla parte preventivata potranno essere utilizzate a tale fine, conformemente alle disposizioni del freno all'indebitamento, anche le eccedenze di finanziamento ordinarie realizzate.

La modifica di legge temporanea permette di continuare a considerare in maniera distinta le uscite straordinarie ai sensi dell'articolo 126 capoverso 3 Cost, 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.

Compensazione tra conto di compensazione e conto di ammortamento

In vista del presente messaggio, le commissioni delle finanze delle Camere federali hanno chiesto spiegazioni riguardo all'ammissibilità, dal punto di vista costituzionale, di una compensazione tra il conto di compensazione e quello di ammortamento.

L'evoluzione delle statistiche di controllo per il bilancio ordinario e straordinario – ossia il conto di compensazione (art. 16 LFC) e il conto di ammortamento (art. 17a

²³ Messaggio del 5 luglio 2000 sul freno all'indebitamento, FF 2000 4047, in particolare 4068.

²⁴ Messaggio del 5 luglio 2000 sul freno all'indebitamento, FF 2000 4047, in particolare 4086.

La disposizione relativa alla compensazione del disavanzo del conto di ammortamento (art. 17e LFC) riguarda il debito causato dall'epidemia di COVID-19 e pertanto ha durata limitata. Se tale disavanzo sarà compensato già prima della scadenza del termine, la disposizione verrà abrogata dal nostro Collegio.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

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

7.5 Delega di competenze legislative

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

Allegato (disegno)