



Berna, 28. giugno 2023

---

# **Legge federale concernente le misure di sgravio del bilancio della Confederazione applicabili dal 2025**

Rapporto esplicativo  
per l'avvio della procedura di consultazione

---

Consultazione

## Compendio

***Il freno all'indebitamento sancito dalla Costituzione esige che le uscite e le entrate ordinarie della Confederazione raggiungano un equilibrio nell'arco di un ciclo congiunturale. Il piano finanziario 2024–2026 presenta importanti deficit strutturali. Nella primavera del 2023 il Consiglio federale ha già approvato misure di sgravio per un valore di circa 2 miliardi di franchi all'anno. Con il presente progetto, l'Esecutivo sottopone al Parlamento le misure di sgravio che richiedono modifiche legislative.***

### **Situazione iniziale**

La pressione sul bilancio federale sarà sempre più forte nei prossimi anni: oltre al rapido aumento delle spese per l'esercito, le spese per l'AVS e sanitarie continueranno a crescere notevolmente per effetto dell'andamento demografico. A queste si aggiungeranno le uscite per contribuire nei prossimi anni al finanziamento della ricostruzione dell'Ucraina, all'estensione della custodia di bambini complementare alla famiglia richiesta dal Consiglio nazionale, allo sgravio dei premi delle casse malati nonché all'ampliamento delle misure di tutela del clima. Ne conseguiranno, nei prossimi anni, deficit strutturali dell'ordine di miliardi, che renderanno fondamentale definire delle priorità. L'aumento delle entrate ordinarie non è sufficiente a coprire tutte le necessità menzionate e il freno all'indebitamento non lascia spazio per fare altro debito. La straordinarietà serve per ovviare temporaneamente a situazioni di crisi, ma non si può fare appello a un fabbisogno finanziario straordinario per finanziare (ulteriori) compiti permanenti o uscite aggiuntive imponibili.

### **Contenuto del progetto**

A fronte di tale situazione, il Consiglio federale ha deciso di procedere gradualmente all'eliminazione dei deficit strutturali. Per farlo, si è basato in particolare sui principi seguenti:

#### **Senza modifiche legislative**

- Per quanto riguarda le uscite debolmente vincolate, il Consiglio federale ha ridotto la crescita prevista di 2 punti percentuali una tantum (circa 450 mio. fr. all'anno). La curva di crescita delle uscite per l'esercito è stata inoltre rivista al ribasso per i primi anni, di modo che tali uscite debbano raggiungere l'1 per cento del prodotto interno lordo solo nel 2035, e non più nel 2030 come auspicato dal Parlamento.
- Le riserve devono essere prelevate e non messe a budget, se non necessarie. Per attuare tale principio, il Consiglio federale ha deciso di non preventivare più dal 2024 il contributo obbligatorio a Orizzonte Europa, che si profila non essenziale, e di ridurre temporaneamente (di 150 mio. fr. all'anno) il conferimento al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria.

- Con l'introduzione dell'imposta sugli autoveicoli per i veicoli elettrici, il Consiglio federale ha deciso di intervenire anche sulle entrate, con misure volte a sgravare il bilancio di circa 150 milioni l'anno a partire dal 2024.

#### Con modifiche legislative

- Per i nuovi progetti bisogna prestare maggiore attenzione a un adeguato controfinanziamento e tenere in considerazione i principi di sussidiarietà e di equivalenza fiscale. Pertanto, anche in caso di mandati del Parlamento, il Consiglio federale è tenuto a stabilire con maggiore frequenza le priorità e a rimandarne l'attuazione qualora non sia garantito il finanziamento. Per quanto riguarda la legge federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia (P-LSCus), il Consiglio federale chiede al Parlamento che i Cantoni partecipino sostanzialmente al finanziamento riducendo la loro quota sul gettito dell'imposta federale diretta (per un massimo 200–300 mio. fr. all'anno, a condizione che i costi del P-LSCus siano dimezzati rispetto a quelli proposti nel progetto del Consiglio nazionale).
- Oltre un terzo dell'intero preventivo della Confederazione è destinato alla previdenza sociale; tali spese sono per lo più fortemente vincolate. A tal proposito, l'Esecutivo intende introdurre riforme in particolare nell'ambito delle rendite vedovili, in adempimento a una sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che dovrebbero intervenire prima della prossima grande riforma dell'AVS (con uno sgravio per le casse federali di almeno 100 mio. fr.). Occorre altresì ridurre il contributo federale all'assicurazione contro la disoccupazione (AD) di 250 milioni di franchi l'anno, per un periodo di tempo limitato e senza conseguenze sul piano delle prestazioni.

Con il presente atto mantello si sottopone all'attenzione del Parlamento l'insieme delle misure che necessitano di modifiche legislative per consentire uno sgravio del bilancio dal 2025. Per elaborare le misure nel settore dell'AVS è necessario un po' più di tempo, ragion per cui il Consiglio federale svolgerà a tal proposito una procedura di consultazione separata nell'autunno del 2023.

Le misure sin qui definite non sono sufficienti per stabilizzare il bilancio, tanto più che buona parte di esse è di natura provvisoria. Occorre portare avanti una politica della spesa pubblica il più possibile moderata. Nella nuova legislatura, il Consiglio federale dovrebbe presentare al Parlamento un ulteriore progetto per la stabilizzazione delle finanze federali sul lungo periodo.

## Indice

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Situazione iniziale</b> .....   | <b>5</b>  |
| 1.1      | Necessità di agire e obiettivi .....   | 5         |
| 1.1.1    | Entrate .....  | 5         |
| 1.1.2    | Uscite .....   | 6         |
| 1.2      | Misure di correzione di bilancio .....   | 7         |
| 1.2.1    | Approcci per la correzione .....   | 7         |
| 1.2.2    | Misure mirate applicabili senza modifiche legislative .....  | 8         |
| 1.2.3    | Provvedimenti di risparmio lineari .....   | 9         |
| 1.2.4    | Misure concernenti le uscite vincolate .....   | 10        |
| 1.3      | Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale .....  | 11        |
| 1.4      | Interventi parlamentari .....  | 12        |
| <b>2</b> | <b>Punti essenziali del progetto</b> .....   | <b>12</b> |
| 2.1      | La normativa proposta nell'ambito della LIFD e della LADI .....  | 12        |
| 2.1.1    | Riduzione della quota cantonale all'imposta federale diretta per compensare parzialmente l'impegno previsto da parte della Confederazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia (modifica della LIFD) ..... | 12        |
| 2.1.2    | Riduzione a termine della partecipazione della Confederazione all'assicurazione contro la disoccupazione (modifica della LADI) .....   | 14        |
| <b>3</b> | <b>Commento ai singoli articoli</b> .....  | <b>16</b> |
| 3.1      | Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) .....  | 17        |
| 3.2      | Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) .....   | 17        |
| <b>4</b> | <b>Ripercussioni</b> .....   | <b>18</b> |
| 4.1      | Ripercussioni per la Confederazione .....  | 18        |
| 4.2      | Ripercussioni per i Cantoni .....  | 19        |
| 4.3      | Ripercussioni sull'economia e sulla società .....  | 20        |
| 4.4      | Ripercussioni in ulteriori settori oggetto di analisi .....  | 21        |
| <b>5</b> | <b>Aspetti giuridici</b> .....   | <b>21</b> |
| 5.1      | Costituzionalità .....   | 21        |
| 5.2      | Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera .....  | 21        |
| 5.3      | Forma dell'atto .....  | 21        |
| 5.4      | Subordinazione al freno alle spese .....   | 21        |
| 5.5      | Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale .....   | 21        |
| 5.6      | Delega di competenze legislative .....   | 22        |
| 5.7      | Protezione dei dati .....  | 22        |

# Rapporto esplicativo

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Necessità di agire e obiettivi

Il 17 agosto 2022 l'Esecutivo ha adottato il messaggio concernente il preventivo della Confederazione svizzera per il 2023 con PICF 2024–2026. Nel piano finanziario 2024–2026, a causa di nuove decisioni in materia di spesa, i limiti dettati dal freno all'indebitamento sono sfiorati di diversi miliardi. Tenendo conto delle decisioni parlamentari adottate nel secondo semestre del 2022 e delle stime aggiornate relative alle entrate e alle uscite, all'inizio del 2023 l'Amministrazione federale delle finanze ha calcolato deficit strutturali pari a 2 miliardi per il 2024 e 3 miliardi dal 2025. Sulla base di ciò, tra la fine di gennaio e la fine di marzo 2023, il Consiglio federale ha deciso varie misure finalizzate all'eliminazione dei deficit strutturali (cfr. n. 1.2 Misure di correzione di bilancio), che comportano uno sgravio del bilancio federale pari a circa 2 miliardi di franchi all'anno. Permangono tuttavia deficit strutturali fino a 1 miliardo di franchi nel piano finanziario 2025–2027. Il bilancio potrebbe presentare squilibri strutturali anche negli anni successivi, poiché, se la politica della spesa resta invariata, le uscite continueranno ad aumentare notevolmente, mentre determinate misure di sgravio sono di natura temporanea.

#### 1.1.1 Entrate

Nei prossimi anni le entrate ordinarie potrebbero crescere di circa 2 miliardi di franchi all'anno. Tale incremento è da attribuirsi quasi esclusivamente alla crescita delle entrate fiscali più consistenti in termini di importi (imposta federale diretta, imposta sul valore aggiunto, imposta preventiva). Le tasse di bollo e le tasse sul traffico, invece, mostrano un aumento di gran lunga inferiore. Le restanti imposte sul consumo, come il gettito dall'imposta sugli oli minerali e dall'imposta sul tabacco, così come naturalmente le tasse d'incentivazione, registrano un andamento decrescente o stagnante. Per le entrate non fiscali (tra cui regalie e concessioni, entrate finanziarie) si suppone una crescita proporzionata alla crescita economica. Per quanto riguarda la distribuzione dell'utile della Banca nazionale svizzera (BNS), ci si aspetta un importo di base con una quota federale pari a 0,7 miliardi. L'incremento delle entrate che restano nelle casse federali e non sono a destinazione vincolata né destinate a terzi per legge corrisponde a circa 1,7 miliardi l'anno.

Le previsioni relative alle entrate hanno un margine di incertezza. Per ogni anno di preventivo, le stime vengono effettuate circa venti mesi prima della conclusione del pertinente esercizio, sulla base delle previsioni economiche più aggiornate. Contestualmente è necessario tenere in considerazione anche mutamenti del quadro normativo, le cui ripercussioni finanziarie sono difficilmente prevedibili. Sono previste entrate aggiuntive dal 2026, derivanti dall'imposizione minima dell'OCSE, e dal 2030, derivanti dalla tassa prevista sui veicoli elettrici (in aggiunta all'imposta sugli oli minerali). Non è ancora possibile determinare con certezza quando e in quale misura subentreranno tali entrate supplementari, che potrebbero inoltre esercitare un effetto di sgravio sul bilancio solo limitato a causa dei vincoli di destinazione.

Dall'introduzione del freno all'indebitamento, nel 2003, la qualità delle stime delle entrate è migliorata notevolmente. Ogni anno, nel quadro del consuntivo, è calcolato l'errore medio di previsione per le entrate ordinarie, che tra il 2003 e il 2023 si è attestato in media intorno all'1,1 per cento (entrate supplementari rispetto ai valori iscritti a preventivo). A tal proposito, l'errore di previsione maggiore riguarda l'imposta preventiva, particolarmente difficile da stimare, a cui è da attribuirsi circa il 60 per cento dell'errore di previsione complessivo delle entrate ordinarie. Esclusa l'imposta preventiva, dal 2003 le entrate sono state sottostimate in media dello 0,4 per cento. Nel 2012 è stato introdotto un nuovo modello di stima per l'imposta preventiva, che ha permesso di ridurre gli scarti medi rispetto al preventivo. Da quel momento in poi, gli errori di previsione nel tempo tendono a compensarsi.

### 1.1.2 Uscite

In base al piano attuale si prevede che nei prossimi anni le uscite ordinarie della Confederazione, pur tenendo conto delle misure di correzione decise dal Consiglio federale, crescano in misura maggiore rispetto alle entrate e all'economia, provocando di conseguenza deficit strutturali. La spesa pubblica è destinata sostanzialmente a salire: gli elementi di sgravio degli ultimi anni verranno meno (le uscite per la difesa, la migrazione e a titolo d'interesse aumenteranno nuovamente), mentre subentreranno nuove uscite prive di controfinanziamento e si osserva un andamento fortemente crescente delle uscite destinate all'esercito e alla previdenza sociale. La nuova curva di crescita delle uscite della Confederazione non è sostenibile sul lungo periodo, nonostante le misure di correzione fondamentali decise, e non può essere coperta con le entrate attuali, neppure se queste aumentassero nel complesso quasi parimenti all'economia.

Non è ancora possibile stabilire con certezza l'ammontare dei deficit. Ai sensi dell'articolo 4 capoverso 3 dell'ordinanza del 5 aprile 2006<sup>1</sup> sulle finanze della Confederazione (OFC), i piani finanziari comprendono in particolare le ripercussioni finanziarie di atti normativi, dei progetti adottati da almeno una Camera, dei messaggi adottati dal Consiglio federale e dei progetti di atti normativi sottoposti da una commissione parlamentare a una Camera. In base allo stato di un affare, tra la pianificazione e l'attuazione possono verificarsi variazioni sostanziali sia in termini di importi, che circa il momento in cui avvengono le uscite. Per diversi affari, il Parlamento può contribuire alla correzione con adeguamenti e ridimensionamenti nell'ambito delle deliberazioni.

Il piano finanziario attuale mostra gli andamenti descritti di seguito. L'aumento progressivo delle uscite per l'esercito, dai 5,5 miliardi di oggi a 10,7 miliardi entro il 2035 (1 % del PIL), comporta un incremento annuo della spesa fino a 600 milioni. Per quanto riguarda la previdenza sociale, che costituisce circa un terzo delle uscite federali, si assiste a una crescita nettamente sopra la media (pari a circa 800 mio. fr. all'anno) delle prestazioni della Confederazione per AVS e AI, delle prestazioni complementari e delle riduzioni individuali dei premi. Le uscite per il settore della migrazione dipendono dal numero di domande d'asilo perciò sono soggette a forti oscillazioni, tuttavia per i prossimi anni si suppone un fabbisogno finanziario maggiore in tal senso. La voce finanze e imposte (quote sulle entrate, perequazione finanziaria, interessi passivi) pre-

---

<sup>1</sup> RS 611.01

senta una crescita tra i 200 e i 300 milioni all'anno. Parallelamente, a causa dell'aumento degli interessi e dell'incremento del debito, di recente il livello delle uscite per la gestione del debito è aumentato di centinaia di milioni, dopo che negli ultimi anni il bilancio aveva beneficiato di tassi di interesse ridotti e di un basso indebitamento. Anche alla voce dei trasporti le uscite vincolate crescono in media di oltre 100 milioni all'anno. Per quanto riguarda infine le uscite con debole grado di vincolo, un taglio lineare del 2 per cento consente di ridurre il livello e creare un margine di manovra, tuttavia la crescita annua si mantiene tra i 300 e i 400 milioni, circa la metà dei quali destinata a educazione e ricerca. Una tale curva di crescita non lascia alcuno spazio, nei prossimi 10 anni, per nuovi compiti e anzi, genera deficit crescenti anno dopo anno.

Nel frattempo, però, in Parlamento sono stati e sono tuttora in discussione nuovi compiti. Tra questi, spese supplementari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Secondo la volontà del Consiglio nazionale, a tale scopo la Confederazione dovrebbe stanziare circa 800 milioni nell'anno di introduzione, cifra destinata ad aumentare notevolmente negli anni successivi. L'onere effettivo netto per il bilancio federale dipende dalle decisioni che saranno adottate dal Parlamento. Anche nel settore della protezione del clima e della biodiversità sono previste uscite supplementari annue di centinaia di milioni (controprogetto indiretto iniziativa per i ghiacciai; legge sul CO<sub>2</sub>; controprogetto indiretto iniziativa biodiversità).

Non sono compresi nella pianificazione una serie di progetti che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 4 OFC, e che dal 2025 comporterebbero un possibile aumento degli oneri federali tra i 2 e i 3 miliardi all'anno. Tra questi, citiamo per esempio il controprogetto all'iniziativa per premi meno onerosi e il progetto per il perfezionamento delle condizioni quadro per il trasporto di merci in Svizzera. Resta oltretutto da capire se e in che misura si renderanno necessarie uscite supplementari per la ricostruzione dell'Ucraina, il settore della migrazione o i programmi di ricerca europei (partecipazione a Orizzonte Europa). Per una parte considerevole delle spese legate al settore della migrazione, nel 2024 l'Esecutivo ricorrerà ancora una volta al criterio della straordinarietà, ma dal 2025 tali spese dovranno essere coperte nuovamente come uscite ordinarie. Al momento vi sono inoltre varie riforme fiscali in fase di deliberazione parlamentare o di consultazione (imposizione del valore locativo, deduzioni per i premi della cassa malati, imposizione individuale) che non sono ancora prese in considerazione nella pianificazione finanziaria e che potrebbero provocare minori entrate.

Le misure decise dal Consiglio federale e le modifiche legislative proposte nel presente documento rappresentano un primo passo per recuperare un certo margine di manovra in ambito di politica finanziaria. È importante che per il momento la Confederazione torni a far quadrare i propri conti senza indebitarsi ulteriormente.

## **1.2 Misure di correzione di bilancio**

### **1.2.1 Approcci per la correzione**

Il Consiglio federale procede in modo graduale alla correzione. Il 25 gennaio 2023 ha pertanto preso decisioni preliminari per pareggiare il preventivo 2024. Il 15 febbraio 2023 ha concretizzato le misure di correzione per il preventivo 2024 e ha adottato

decisioni di principio circa misure di sgravio del bilancio per gli anni del piano finanziario. Conformemente alla propria strategia correttiva, il 10 marzo 2023 il Consiglio federale ha stabilito gli obiettivi riguardanti il tasso di crescita applicabile ai decreti finanziari pluriennali per la prossima legislatura. Il 29 marzo 2023 il Consiglio federale ha infine definito il presente pacchetto di misure. Nonostante le misure decise, per i prossimi anni permangono deficit strutturali di ordine miliardario e grandi incertezze. Di conseguenza il pacchetto in questione rappresenta solo un passo intermedio e sarà comunque necessario apportare ulteriori misure correttive. Nella nuova legislatura, il Consiglio federale intende presentare un ulteriore progetto per la stabilizzazione del bilancio federale.

Nell'apportare correzioni, il Consiglio federale si concentra in particolare sull'aspetto delle uscite all'origine dei deficit strutturali, ma ha stabilito anche una serie di interventi per incrementare le entrate. Si tratta di un pacchetto completo complessivamente equilibrato, in cui tutti i settori danno il loro contributo. Le misure intervengono sia sulle uscite debolmente vincolate che su quelle fortemente vincolate e riguardano sia le spese proprie che quelle di riversamento. Oltre alle misure per lo più mirate, sono state stabiliti anche provvedimenti di risparmio lineari concernenti le uscite con debole grado di vincolo. I dipartimenti e le unità amministrative devono decidere autonomamente come attuare tali provvedimenti di risparmio. Nella maggior parte dei settori di compiti, tali misure di sgravio non risultano sufficienti per abbassare effettivamente il livello delle uscite. Si tratta piuttosto di frenare l'aumento delle uscite e attingere alle riserve e ai crediti residui.

| <i>In mia. CHF</i>  | 2024 | 2025    | 2026    |
|---|------|---------|---------|
| <b>Misure applicabili senza modifiche legislative</b>                             |      |         |         |
| Uscite per l'esercito   | 0,3  | 0,5     | 0,8     |
| Eliminazione del contributo obbligatorio Orizzonte a favore di misure di attese   | 0,6  | 0,5     | 0,4     |
| Imposta sugli autoveicoli per i veicoli elettrici e riduzione del conferimento al | 0,2  | 0,1     | 0,1     |
| Riduzione del conferimento al FIF   |      | 0,2     | 0,2     |
| Riduzioni lineari   | 0,5  | 0,5     | 0,5     |
| <b>Misure applicabili unicamente con modifiche legislative</b>                    |      |         |         |
| Riduzione AD  |      | 0,25    | 0,25    |
| Riduzione della quota cantonale sull'IFD  |      | 0,2-0,3 | 0,2-0,3 |
| <i>Misure nell'ambito dell'AVS (in particolare rendite per le vedove)</i>         |      |         | 0,1     |

### 1.2.2 Misure mirate applicabili senza modifiche legislative

Per quanto possibile, il Consiglio federale intende attuare misure che rientrino nel proprio ambito di competenza, ossia che non richiedano un intervento sul piano legislativo. Nell'ambito delle uscite con debole grado di vincolo, sono state decise quattro misure mirate, che possono essere attuate senza modifiche di legge e consentono uno sgravio di bilancio di oltre 1 miliardo all'anno, sebbene esercitino in parte un effetto solo temporaneo.

Il contributo obbligatorio che sarebbe stato necessario per partecipare al programma quadro europeo di ricerca **Orizzonte Europa** non sarà più messo a budget dal 2024. Sebbene tale partecipazione rimanga un obiettivo dell'Esecutivo, al momento l'UE non è pronta ad avviare discussioni in merito. I fondi saranno invece destinati a misure transitorie nazionali, senza tuttavia sottrarre al settore della ricerca. Nel caso in cui si

dovesse profilare la possibilità di una partecipazione, il contributo obbligatorio sarà richiesto nell'anno corrispondente tramite un credito aggiuntivo. Tale misura crea temporaneamente un margine di manovra finanziario fino a **0,6 miliardi** all'anno.

Le **uscite per l'esercito** dovranno aumentare in modo più moderato rispetto a quanto previsto nel piano finanziario 2024–2026 e richiesto dalle mozioni della CPS-N 22.3367 e della CPS-S 22.3374 *Graduale aumento delle spese per l'esercito*, dal tenore identico. Infatti, il livello di uscite pari all'1 per cento del PIL sarà raggiunto solo nel 2035 anziché nel 2030. Per il 2024 il Consiglio federale ha previsto un budget dell'esercito di 5,6 miliardi; per gli anni del piano finanziario 2025–2026 prevede una crescita reale del 3 per cento all'anno (che in termini nominali equivale a circa 250 mio. fr. all'anno). Dopo di che le uscite per l'esercito seguiranno una crescita reale del 5 per cento all'anno (che in termini nominali equivale a 400–600 mio. fr. all'anno). L'attenuazione della curva di crescita delle spese per l'esercito rispetto a quanto previsto nel piano finanziario 2024–2026 comporterà, in base all'anno, uno sgravio compreso **tra i 300 e gli 800 milioni** circa.

Dal 2024 i **veicoli elettrici** saranno assoggettati all'**imposta sugli autoveicoli** (4 % del valore del veicolo al momento dell'importazione). La procedura di consultazione concernente la necessaria modifica dell'ordinanza è stata avviata nella primavera del 2023. In seguito al forte aumento della quota di importazione di veicoli elettrici negli ultimi anni e all'allineamento dei prezzi, l'esenzione dall'imposta quale misura di promozione non risulta più necessaria. Tale cambiamento potrebbe generare, nel 2024, un aumento del gettito pari a **180 milioni**. Fino al 2030 si potrebbero accumulare entrate supplementari tra i 2 e i 2,7 miliardi. L'imposta sugli autoveicoli è completamente destinata in modo vincolato al conferimento nel Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA). Il conferimento nel FOSTRA derivante dall'imposta sugli oli minerali, per contro, sarà ridotto di 130–150 milioni di franchi all'anno.

Il **conferimento al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria** (quota TTPCP) deve essere ridotto di almeno **150 milioni** all'anno per un periodo limitato a tre anni. In generale, tale riduzione non deve mettere in discussione l'ampliamento previsto dell'infrastruttura e, qualora le riserve del fondo scendessero al di sotto dei 300 milioni, la misura sarà abrogata.

### 1.2.3 Provvedimenti di risparmio lineari

Oltre alle misure mirate, nell'ambito delle uscite debolmente vincolate, che costituiscono circa un terzo delle uscite federali, il Consiglio federale ha emesso provvedimenti di risparmio lineari pari al 2 per cento, escludendo tuttavia l'esercito, poiché era già stato toccato dall'attenuazione della curva di crescita. I provvedimenti di risparmio lineari si traducono in uno sgravio a lungo termine di circa 500 milioni all'anno. Il Consiglio federale ha inoltre deciso di rinunciare, per il ciclo del budget 2024, alla compensazione del rincaro per le uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio nonché per gli investimenti. Questo ha permesso di evitare un aumento degli oneri pari a 200 milioni nel 2024 (complessivamente: 385 mio. fr. nel 2025; 520 mio. nel 2026).

I provvedimenti di risparmio del 2 per cento sono stati attuati come indicato di seguito.

- Nel settore proprio dell'Amministrazione, i provvedimenti di risparmio sono adottati mediante ottimizzazioni operative, differimenti e ridimensionamenti. Nel settore delle costruzioni si rinuncia a determinati progetti.
- In vari settori, tra cui quello doganale o l'amministrazione delle contribuzioni, grazie alla digitalizzazione è possibile ottenere incrementi di efficienza.
- Nel complesso, le spese di riversamento sono state tagliate in maniera leggermente superiore. Ciò è riconducibile in parte alle riduzioni mirate operate in due settori: nei prossimi anni, infatti, verranno effettuati tagli di 21 milioni sui sussidi di costruzione destinati agli impianti sportivi nazionali e tagli di circa 10 milioni sui contributi ai posti di carcerazione amministrativa. Verranno altresì ridotti i corrispondenti crediti d'impegno.
- Le uscite per il personale sono state tagliate in misura inferiore.

#### 1.2.4 Misure concernenti le uscite vincolate

Le uscite fortemente vincolate costituiscono circa il 65 per cento delle uscite federali e presentano un andamento decisamente crescente, in particolare nell'ambito della previdenza sociale. Dato che le uscite fortemente vincolate non consentono una flessibilità sul breve termine, in genere in presenza di deficit strutturali si tende a effettuare tagli nel settore delle uscite con debole grado di vincolo. Questo può provocare una tendenza a far prevalere le uscite fortemente vincolate, a svantaggio delle uscite debolmente vincolate. Il Consiglio federale ha pertanto deciso, dando seguito peraltro a richieste del Parlamento in tal senso, che dal 2025 anche il settore delle uscite fortemente vincolate debba contribuire alla correzione del piano finanziario. Le tre misure seguenti, oggetto della consultazione, esercitano uno sgravio di circa 0,5 miliardi all'anno.

Il contributo federale all'**assicurazione contro la disoccupazione (AD)** deve essere ridotto di **250 milioni di franchi** all'anno per un periodo limitato di cinque anni. Grazie ai contributi federali straordinari, per un totale di 16 miliardi, stanziati durante la pandemia di COVID-19 (2020–2022), l'AD non ha dovuto contrarre alcun debito in questo periodo, malgrado la sensibile estensione dell'indennità per lavoro ridotto (ILR). A patto che le condizioni del mercato del lavoro restino favorevoli, il capitale proprio del fondo AD potrebbe quindi continuare a crescere nei prossimi anni. Di conseguenza, è previsto che l'AD fornisca un contributo temporaneo per sgravare il bilancio della Confederazione. Una clausola di salvaguardia garantisce che, in caso di una forte progressione della disoccupazione, l'AD non si trovi in difficoltà finanziarie a seguito della riduzione dei contributi federali.

Il Parlamento sta attualmente dibattendo, quale attuazione dell'iniziativa parlamentare della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna, la **legge federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia (P-LSCus)**. Il progetto genererebbe per le casse federali costi di circa 800 milioni all'anno sin dal primo anno di entrata in vigore. Dato che si tratta di un compito che compete ai Cantoni, il Consiglio federale ha espresso un parere (FF 2023 598) con cui respinge di principio il progetto. Se il Parlamento dovesse decidere di entrare nel merito del progetto, l'Esecutivo propone di ridimensionarlo sensibilmente (dimezzamento dei contributi federali alle spese dei genitori, rinuncia ad accordi di programma). Auspica inoltre che i Cantoni partecipino in modo determinante al finanziamento. A tale

scopo, il Consiglio federale propone una **riduzione della quota cantonale sulle entrate dell'imposta federale diretta** di 0,7 punti percentuali, al 20,5 per cento, che genererebbe **un aumento del gettito nelle casse federali pari a circa 200 milioni di franchi all'anno**. Prevede inoltre la possibilità di un'ulteriore diminuzione di 0,4 punti percentuali qualora, a causa dell'aumento delle spese, il progetto dovesse gravare la Confederazione di oltre 200 milioni nonostante la quota cantonale ridotta. Partendo dal presupposto che il Parlamento, nel corso delle deliberazioni, dimezzi effettivamente le spese del P-LSCus come richiesto dal Consiglio federale, considerando le diminuzioni proposte i Cantoni si farebbero carico in media dei 2/3 delle spese: una quota proporzionata alla competenza cantonale per il compito in questione. Qualora, in seguito alle decisioni delle Camere federali, le stime relative alle spese del P-LSCus dovessero essere notevolmente superiori o notevolmente inferiori, l'entità della riduzione della quota cantonale andrebbe adeguata di conseguenza.

Per quanto riguarda l'**AVS**, si ravvisa una necessità di intervento in relazione a una sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>2</sup>. Per eliminare la disparità di trattamento tra vedovi e vedove, verranno fissate scadenze in particolare per le rendite destinate alle vedove, in conformità con l'attuale regolamentazione per i vedovi: in futuro, i vedovi e le vedove devono avere di principio diritto alla rendita solo fino a quando il figlio minore non avrà compiuto il 25° anno di età. Sono altresì oggetto di analisi adeguamenti nell'ambito delle rendite per i figli percepite dai pensionati. Alle rendite esistenti saranno applicati periodi transitori per garantire un'attuazione per quanto possibile sostenibile dal punto di vista sociale. L'obiettivo della riforma è quello di ridurre le uscite per l'AVS di almeno 500 milioni e quelle della Confederazione di almeno **100 milioni**. Le misure concrete sono ancora in fase di elaborazione e saranno oggetto di un progetto separato che il Consiglio federale porrà in consultazione nell'autunno del 2023.

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

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020<sup>3</sup> sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020<sup>4</sup> sul programma di legislatura 2019–2023.

Il progetto contribuisce in misura sostanziale a eliminare i deficit strutturali dal piano finanziario ed è essenziale per rispettare il freno all'indebitamento sancito dalla Costituzione, tuttavia non è sufficiente a stabilizzare il bilancio sul lungo periodo. Nell'ambito della prossima legislatura 2024–2027 sarà presumibilmente necessario un ulteriore pacchetto di misure.

---

<sup>2</sup> Sentenza Corte EDU, ric. n. 78630/12

<sup>3</sup> FF **2020** 1565

<sup>4</sup> FF **2020** 7365

## 1.4 Interventi parlamentari

*Mo. CdF-S 22.4273 Verifica dei compiti e delle prestazioni dello Stato*

La mozione incarica il Consiglio federale di avviare una verifica dei compiti e delle prestazioni dello Stato. Devono essere sottoposte a verifica sia le uscite debolmente vincolate, che quelle fortemente vincolate. Viene inoltre esplicitamente citata una verifica delle spese per il personale.

Le decisioni del Consiglio federale circa le misure di correzione sia nel settore delle uscite debolmente vincolate che in quello delle uscite fortemente vincolate, nonché sugli obiettivi riguardanti il tasso di crescita applicabile ai decreti finanziari pluriennali, vanno nella direzione auspicata dalla mozione. Il Consiglio federale intende presentare, presumibilmente nella prima metà della prossima legislatura, un altro progetto di correzione del bilancio, che tratterà rinunce a compiti e criteri di priorità. In quest'ottica, il Consiglio federale ritiene adempiuta la mozione e ne propone lo stralcio.

## 2 Punti essenziali del progetto

### 2.1 La normativa proposta nell'ambito della LIFD e della LADI

#### 2.1.1 Riduzione della quota cantonale all'imposta federale diretta per compensare parzialmente l'impegno previsto da parte della Confederazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia (modifica della LIFD)

Dal 2003, sulla base della legge federale del 4 ottobre 2002<sup>5</sup> sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust), la Confederazione promuove l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia. La base legale su cui poggia tale impegno, dopo una serie di proroghe, decadrà alla fine del 2024. Così, nel mese di febbraio del 2021, partendo da un'iniziativa parlamentare (21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna), la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha deciso di sostituire il programma di incentivazione di carattere temporaneo con un sostegno permanente.

Il progetto della CSEC-N prevede due strumenti di promozione:

- **Contributo federale ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori:** per ogni bambino affidato regolarmente a un servizio di custodia complementare alla famiglia presso una struttura privata o pubblica (p. es. struttura di custodia collettiva diurna, struttura diurna, famiglia diurna), dovrà sussistere il diritto a un contributo federale, che sarà concesso ai genitori indipendentemente dalla loro situazione finanziaria e, nei primi quattro anni successivi all'entrata in vigore della legge, ammonterà al 20 per cento dei costi medi per un posto di custodia complementare alla famiglia. In seguito, il Consiglio federale fisserà il contributo federale per ogni Cantone in funzione dell'impegno finanziario di quest'ultimo a favore di tale forma di custodia, senza tuttavia scendere al di sotto della soglia minima del 10 per cento dei costi

---

<sup>5</sup> RS 861

medi. Si stima che, nel primo anno successivo all'entrata in vigore della legge, il contributo federale sarà di 710 milioni. Si può ipotizzare che nel primo quadriennio, per effetto delle misure previste dalla legge e dell'andamento demografico, vi sia un ricorso maggiore alle istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia. In base alle stime della CSEC-N, alla fine del primo periodo le spese per il contributo federale in tale ambito dovrebbero attestarsi a circa 860 milioni.

- *Accordi di programma con i Cantoni:* mediante questo strumento, la Confederazione dovrebbe concedere ai Cantoni aiuti finanziari globali per lo sviluppo di tale forma di custodia e per misure tese a sviluppare la loro politica di sostegno alla prima infanzia. Per il primo quadriennio del programma è previsto un credito d'impegno pari a 224 milioni (56 mio. all'anno).

Per l'implementazione dei due strumenti di promozione, la CSEC-N stima una spesa complessiva di 16 milioni su quattro anni.

Nel parere espresso il 15 febbraio 2023, il Consiglio federale ha fondamentalmente respinto il progetto. Le spese correlate peserebbero sul bilancio federale per quasi 800 milioni nell'anno d'introduzione, importo destinato a salire decisamente negli anni successivi, e non sarebbero dunque sostenibili alla luce della situazione finanziaria già di per sé complessa. Inoltre, la competenza per la custodia di bambini complementare alla famiglia e il sostegno alla prima infanzia spetterebbero in primo luogo ai Cantoni e ai Comuni. Se il Parlamento dovesse decidere di entrare nel merito del progetto, l'Esecutivo propone innanzitutto di dimezzare il contributo federale ai costi a carico dei genitori, fissandolo al 10 per cento dei costi medi per un posto di custodia; chiede altresì di compensare almeno parzialmente l'aumento delle uscite per la Confederazione riducendo la quota cantonale sulle entrate dell'imposta federale diretta e di rinunciare completamente agli accordi di programma con i Cantoni.

Il 1° marzo 2023 il Consiglio nazionale ha approvato una versione pressoché invariata del progetto della CSEC-N, senza tener conto delle richieste avanzate dal Consiglio federale circa un sistema più snello e semplice con costi minori e un parziale controfinanziamento da parte dei Cantoni. Il Consiglio nazionale ha respinto una proposta di minoranza sulla riduzione della quota cantonale con 108 voti contro 85 voti e 3 astensioni. L'affare viene ora dibattuto in seno alla CSEC-S.

Il Consiglio federale resta del parere che il progetto del Consiglio nazionale presenti delle notevoli criticità sia sul piano federale che di politica finanziaria. Ribadisce che i costi del progetto devono essere quanto meno dimezzati, o riducendo il contributo federale ai costi a carico dei genitori, passando dal 20 al 10 per cento dei costi medi per un posto di custodia complementare alla famiglia, e rinunciando agli accordi di programma, oppure attraverso una proposta alternativa della CSEC-S. Conferma inoltre la propria posizione circa il fatto che i Cantoni, in uno dei loro ambiti di competenza, dovrebbero contribuire in misura sostanziale per alleviare un tale aumento degli oneri per le casse federali, e lo fa anche alla luce del fatto che nella procedura di consultazione 23 Cantoni hanno accolto favorevolmente il progetto della CSEC-N. La legge federale sullo sgravio del bilancio dovrà pertanto includere nuovamente la base legale per una riduzione della quota cantonale sulle entrate dell'imposta federale diretta. In questo modo, i Cantoni avranno l'opportunità di esprimere la loro posizione nel quadro

di una procedura di consultazione ordinaria e di proporre eventualmente forme alternative di controfinanziamento cantonale o soluzioni che rendano maggiormente compatibile il progetto con la ripartizione dei compiti in vigore. Concretamente, il progetto posto in consultazione prevede di modificare la legge federale del 14 dicembre 1990<sup>6</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD):

- La quota cantonale sull'IFD va ridotta di 0,7 punti percentuali. Tale riduzione si basa sull'assunto che le uscite supplementari provocate dal progetto possano essere ridotte, nell'ambito delle deliberazioni parlamentari, fino a circa 350 milioni all'anno o meno. Una riduzione delle spese di tale portata sarebbe possibile, per esempio, dimezzando il contributo federale ai costi a carico dei genitori e rinunciando agli accordi di programma, come proposto dal Consiglio federale nel suo parere sull'lv. Pa. 21.403. Il controfinanziamento parziale mediante la riduzione della quota cantonale sull'IFD genererebbe entrate supplementari per circa 200 milioni per le casse federali e nell'anno di introduzione comporterebbe una diminuzione dell'onere netto per la Confederazione fino a 150 milioni all'incirca.
- Qualora negli anni successivi l'onere netto per la Confederazione superasse i 200 milioni di franchi, la quota cantonale andrebbe ridotta di altri 0,4 punti percentuali. Si renderebbe inoltre necessaria un'ulteriore riduzione qualora il contributo federale ai costi a carico dei genitori, previsto dal P-LSCus, crescesse in modo notevolmente più rapido rispetto all'economia e all'imposta federale diretta. Senza un'altra possibilità di aumento, in tal caso la quota di partecipazione dei Cantoni al finanziamento diminuirebbe costantemente.

L'entità effettiva di riduzione della quota cantonale sulle entrate dell'imposta federale diretta è strettamente correlata al P-LSCus, attualmente oggetto di dibattito parlamentare. L'obiettivo della riduzione proposta della quota cantonale sull'IFD è di ottenere in media una partecipazione dei Cantoni al finanziamento pari a circa due terzi, quota che il Consiglio federale ritiene proporzionata alla competenza cantonale per il compito in questione. Non è possibile stabilire una quota di partecipazione fissa, poiché non si può stimare con esattezza l'aumento dei costi correlato al P-LSCus, e per motivi di esecuzione non si può modificare ogni anno la quota cantonale sulle entrate dell'imposta federale diretta.

In vista del messaggio concernente la legge sullo sgravio del bilancio, il Consiglio federale verificherà nuovamente l'entità della riduzione della quota cantonale. Qualora il Consiglio degli Stati confermasse la bozza del Consiglio nazionale, il progetto nell'anno di introduzione costerebbe circa 770 milioni, dunque molto più dei 350 milioni considerati per i calcoli. In tal caso occorrerebbe ridurre la quota cantonale sulle entrate dell'imposta federale diretta di ben 1,6 punti percentuali sin dall'anno di introduzione per raggiungere il valore di riferimento di circa due terzi relativo alla partecipazione dei Cantoni al finanziamento.

#### **2.1.2 Riduzione a termine della partecipazione della Confederazione all'assicurazione contro la disoccupazione (modifica della LADI)**

Durante la pandemia di COVID-19, l'AD ha contribuito in misura fondamentale alla gestione della crisi. Lo strumento dell'ILR è stato notevolmente esteso per attenuare

---

<sup>6</sup> RS 642.11

le ripercussioni delle chiusure delle imprese e dei divieti di occupazione. L'AD è finanziata principalmente dai contributi degli assicurati (datori di lavoro e lavoratori), infatti oltre il 90 per cento delle entrate è costituito da questi contributi salariali, mentre la quota rimanente, inferiore al dieci per cento, è coperta da contributi della Confederazione (per 3/4) e dei Cantoni (per 1/4). In sostanza, nelle fasi congiunturali positive l'AD deve realizzare eccedenze in modo da poter sostenere dei disavanzi nelle fasi di recessione. Nella legge federale del 25 giugno 1982<sup>7</sup> sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), il legislatore ha inserito un articolo in materia di congiuntura, che stabilisce la necessità di aumentare i contributi qualora si superi il livello massimo d'indebitamento definito pari al 2,5 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione. I contributi vanno ridotti in modo analogo qualora il capitale proprio raggiunga la somma definita per legge (cfr. art. 90c LADI).

Nel 2020 il livello massimo d'indebitamento equivaleva a circa 8,1 miliardi di franchi, limite che sarebbe stato raggiunto rapidamente, dato l'estremo ricorso all'ILR, poiché l'AD non è pensata per compensare chiusure generalizzate imposte dalle autorità. Per evitare che accadesse e coprire gli oneri supplementari, il legislatore ha previsto un finanziamento straordinario da parte della Confederazione nel valore delle spese per l'ILR negli anni di conteggio 2020–2022. Il contributo all'AD dettato dalla crisi pandemica negli anni 2020–2022 si aggira complessivamente intorno ai 16 miliardi di franchi. Tale contributo viene coperto dalla Confederazione, in aggiunta al contributo federale ordinario annuo sancito dalla legge, pari allo 0,159 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione (circa 530 mio. all'anno).

Alla fine del 2019, immediatamente prima della pandemia, l'AD aveva raggiunto un equilibrio di bilancio dopo anni di riduzione del debito. Le uscite dell'AD sono direttamente correlate al tasso di disoccupazione e dunque all'andamento dell'economia. Il mercato del lavoro svizzero si è dimostrato molto resiliente nel corso della pandemia. I contributi federali straordinari hanno per lo più neutralizzato le ripercussioni finanziarie negative della pandemia sull'AD. Questo, in combinazione con la rapida ripresa economica, ha permesso all'AD di registrare un bilancio privo di debiti anche dopo la pandemia, a differenza del bilancio federale. Alla fine del 2022 il capitale proprio dell'AD ha raggiunto circa quattro miliardi di franchi. Per i prossimi anni, prevede di ottenere ulteriori eccedenze e di consolidare costantemente il capitale proprio, ma ci vorranno diversi anni per ottenere una base finanziaria tale da consentire una riduzione dei contributi ordinari.

Nel quadro della propria pianificazione finanziaria l'AD, presupponendo tecnicamente un tasso di disoccupazione del 2,8 per cento, stima le uscite per l'ILR pari a 120 milioni di franchi all'anno. In questi ultimi anni di crisi le uscite avevano toccato i 200 milioni circa, mentre durante la crisi finanziaria (nel 2009) avevano addirittura raggiunto un miliardo di franchi. Oltre a coprire le prestazioni straordinarie per il lavoro ridotto dovute alla pandemia – sulla base della legislazione relativa al COVID-19 – tra il 2020 e il 2022 la Confederazione ha coperto anche le indennità ordinarie per il lavoro ridotto secondo la LADI. Il contributo federale straordinario aveva come scopo quello di evitare che l'AD superasse il livello massimo d'indebitamento. Tale obiettivo è stato raggiunto e le prospettive finanziarie dell'AD, alla luce degli sviluppi sul mercato

---

<sup>7</sup> RS 837.0

del lavoro, si annunciano positive, tanto da poter contribuire alla stabilizzazione finanziaria del bilancio federale. La riduzione provvisoria del contributo federale per un valore di 250 milioni di franchi per cinque anni (per un totale di 1,25 mia.) risulta moderata se paragonata all'andamento del capitale proprio dell'AD.

La seguente simulazione dell'andamento del fondo dell'AD indica che, partendo dal presupposto tecnico attuale di un tasso di disoccupazione del 2,8 per cento, nonostante la riduzione provvisoria del contributo federale proposta, il capitale proprio dell'AD continuerà ad aumentare. La riduzione risulta pertanto applicabile senza adeguamenti sotto il profilo delle prestazioni. Quanto più si riduce la partecipazione della Confederazione, più aumentano i rischi finanziari per l'AD.

*Simulazione dell'andamento del capitale dell'AD (presupposto tecnico: tasso di disoccupazione 2,8 %)*

| in mia. fr.                                 | 2025 | 2026  | 2027  | 2028  | 2029  |
|---|------|-------|-------|-------|-------|
| Capitale proprio AD (previsione marzo 2023) | 9,09 | 10,22 | 11,49 | 12,87 | 14,35 |
| Risparmio Confederazione                    | 0,25 | 0,25  | 0,25  | 0,25  | 0,25  |
| Capitale proprio AD con riduzione           | 8,84 | 9,72  | 10,74 | 11,87 | 13,10 |

Va ricordato che, in caso di forte aumento del tasso di disoccupazione, la situazione finanziaria dell'AD potrebbe subire un brusco peggioramento. In base all'attuale pianificazione finanziaria dell'AD, infatti, con un tasso di disoccupazione del 2,8 per cento otterrebbe un'eccedenza di quasi un miliardo di franchi all'anno, ma se il tasso aumentasse per esempio al 3,8 per cento, l'AD si troverebbe a subire una perdita di quasi 2 miliardi di franchi. Si rende dunque necessaria una clausola di salvaguardia volta a impedire che l'AD si trovi in difficoltà finanziarie a seguito della riduzione dei contributi federali. Concretamente si deve stabilire che, se alla fine di un anno il fondo AD è sceso al di sotto dei 2,5 miliardi, dall'esercizio successivo la riduzione non va applicata. Tale soglia corrisponde al capitale di esercizio necessario per la gestione, più una riserva di 0,5 miliardi di franchi. Dato che la riduzione è comunque limitata a un periodo di cinque anni, verrebbe permanentemente soppressa in caso di applicazione della clausola di salvaguardia.

### **3 Commento ai singoli articoli**

#### *Numero I*

Vengono modificate la legge federale del 14 dicembre 1990<sup>8</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD) e la legge federale del 25 giugno 1982<sup>9</sup> sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI).

<sup>8</sup> RS 642.11

<sup>9</sup> RS 837.0

### **3.1 Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD)**

#### *Art. 196 Quota della Confederazione*

##### *Cpv. 1*

Con l'entrata in vigore della legge federale del 28 settembre 2018<sup>10</sup> concernente la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS, dall'inizio del 2020 la quota cantonale sulle entrate dell'imposta federale diretta corrisponde al 21,2 per cento. Il capoverso 1 prevede una riduzione di 0,7 punti percentuali; ora i Cantoni dovranno pertanto versare alla Confederazione il 79,5 anziché il 78,8 per cento degli importi citati in questo capoverso. Tale modifica è correlata al progetto di attuazione dell'Iv. Pa. 21.403 e deve essere posta in vigore contemporaneamente alla nuova legge federale del [Datum] concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia (P-LSCus).

##### *Cpv. 1<sup>bis</sup>*

Nel caso in cui l'aumento degli oneri per la Confederazione derivante dal P-LSCus in termini netti, ossia al netto dello 0,7 per cento (che corrisponde alla riduzione della quota cantonale adottata al cpv. 1) delle somme di cui al capoverso 1, dovesse superare i 200 milioni, la quota cantonale sulle entrate dell'imposta federale diretta sarà ridotta una seconda volta di ulteriori 0,4 punti percentuali. Per concedere ai Cantoni il tempo necessario per adeguarsi, tale riduzione entrerà in vigore un anno dopo (ossia se si supera la soglia dei 200 mio. nell'esercizio t, l'aumento dell'obbligo di versamento si applica dall'anno t+2).

L'entità della riduzione della quota cantonale si basa sull'assunto che, nel corso delle deliberazioni parlamentari, i costi del P-LSCus siano all'incirca dimezzati rispetto alla bozza emanata dal Consiglio nazionale. Al termine della procedura di consultazione, il Consiglio federale esaminerà nuovamente tale riduzione.

### **3.2 Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)**

#### *Art. 120b Partecipazione della Confederazione negli anni 2025–2029*

##### *Cpv. 1*

Conformemente all'articolo 90a LADI, la Confederazione versa un contributo annuo all'AD pari allo 0,159 per cento della somma dei salari soggetti a contribuzione, che include tutte le componenti salariali sino al guadagno massimo assicurato pari a 148 200 franchi. Insieme al contributo dei Cantoni (pari allo 0,053 % della somma dei salari soggetti a contribuzione, art. 92 cpv. 7<sup>bis</sup> LADI), i contributi delle casse pubbliche dovrebbero coprire circa la metà delle spese degli uffici di collocamento e dei costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, stimati sulla base di un tasso di disoccupazione medio del 2,8 per cento.

---

<sup>10</sup> RU 2019 2395, FF 2018 2079

Il capoverso 1 stabilisce l'importo corrispondente alla riduzione della partecipazione annuale della Confederazione. Collocando l'articolo relativo alla riduzione sotto il capitolo 3 «Disposizioni transitorie», si intende evidenziare che si tratta di una disposizione di carattere temporaneo, che non va a inficiare i principi di calcolo dei contributi pubblici all'AD.

#### *Cpv. 2*

Per evitare che l'AD si trovi in difficoltà finanziarie a seguito delle riduzioni, il capoverso 2 prevede una clausola di salvaguardia, la quale stabilisce che, se nel periodo di validità della disposizione temporanea, alla fine di un anno, il capitale proprio dell'AD dovesse scendere sotto la soglia dei 2,5 miliardi di franchi, la disposizione transitoria decadrebbe alla fine dell'anno in questione. A partire dall'anno successivo non si applicherebbero ulteriori riduzioni e la Confederazione tornerebbe a versare integralmente il contributo di cui all'articolo 90a LADI.

L'importo di 2,5 miliardi di franchi è costituito dal capitale di 2 miliardi necessario per la gestione dell'AD (cfr. art. 90c cpv. 2 LADI) più un margine di sicurezza di 0,5 miliardi di franchi.

#### *Numero II*

Al momento, la legge federale del [Datum] concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia (P-LSCus; RS ...) è ancora in fase di dibattito parlamentare. L'integrazione dell'articolo 196 capoversi 1 e 1<sup>ter</sup> LIFD è correlata al P-LSCus e deve entrare in vigore contemporaneamente ad essa (*cpv. 2*).

La modifica della LADI dovrebbe entrare in vigore il [1. Januar 2025] (*cpv. 3*), a condizione che il capitale proprio del fondo di compensazione dell'AD sia sufficientemente alto (*cpv. 4*). Se invece tale capitale scendesse già alla fine del 2024 al di sotto della soglia dei 2,5 miliardi di franchi, la disposizione provvisoria contenuta nella LADI non entrerebbe in vigore, perciò il contributo federale al fondo di compensazione dell'AD non sarebbe ridotto e l'AD non contribuirebbe al risanamento del bilancio della Confederazione. Per valutare la situazione del capitale proprio, nel terzo trimestre del 2024 si consulteranno i dati disponibili in quel momento e, sulla base delle previsioni congiunturali del gruppo di esperti della Confederazione, si effettuerà una previsione per la fine del 2024, poiché il conto annuale del fondo di compensazione dell'AD sarà disponibile solo nel 2025.

## **4 Ripercussioni**

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

Il presente progetto consente uno sgravio del bilancio federale pari a circa 0,5 miliardi all'anno. Lo sgravio derivante dalla riduzione del contributo federale all'AD è limitato a cinque anni e decade nel 2029. Per quanto riguarda la riduzione della quota cantonale sulle entrate dell'imposta federale diretta, l'ammontare dello sgravio dipende in larga

parte dal momento e dalla misura in cui il Parlamento deciderà di emanare il P-LSCus.

Le misure non sono sufficienti a eliminare completamente i deficit strutturali e recuperare un certo margine di manovra in ambito di politica finanziaria. Nella nuova legislatura, il Consiglio federale intende presentare al Parlamento un ulteriore progetto per la stabilizzazione delle finanze federali sul lungo periodo.

## **4.2 Ripercussioni per i Cantoni**

La riduzione provvisoria del contributo federale all'AD non ha ripercussioni per i Cantoni.

La riduzione di 0,7 punti percentuali della quota cantonale sulle entrate dell'imposta federale diretta provocherà, nel 2025, minori entrate per i Cantoni, nell'ordine di 200 milioni. Qualora il contributo federale ai costi a carico dei genitori crescesse in modo più marcato rispetto al gettito dell'imposta federale diretta, l'onere netto della Confederazione aumenterebbe costantemente. Qualora l'onere netto della Confederazione derivante dal P-LSCus superasse i 200 milioni, la quota cantonale sarebbe ridotta di ulteriori 0,4 punti percentuali, che nei primi anni successivi al 2030 si tradurrebbero in una perdita di entrate ulteriore stimata a circa 140 milioni.

Nel 2025, una riduzione di 0,7 punti percentuali della quota cantonale si ripercuoterebbe sui singoli Cantoni all'incirca nella misura indicata di seguito (presupposti: quote cantonali conformi al consuntivo 2022; entrate dell'imposta federale diretta conformi al preventivo 2023 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2024–2026 del 17.8.2022).

| <b>Canton</b>    | <b>Quota in %<br/>(base 2022)</b> | <b>Riduzione in milioni di franchi<br/>(stima per il 2025)</b> |
|------------------|-----------------------------------|--|
| Aargau           | 4,19%                             | 9  |
| Appenzell A.-Rh. | 0,51%                             | 1  |
| Appenzell I.-Rh. | 0,15%                             | 0  |
| Basel-Land       | 3,13%                             | 6  |
| Basel-Stadt      | 5,93%                             | 12   |
| Bern             | 6,14%                             | 12   |
| Fribourg         | 2,58%                             | 5  |
| Genève           | 14,51%                            | 30   |
| Glarus           | 0,23%                             | 0  |
| Graubünden       | 1,51%                             | 3  |
| Jura             | 0,46%                             | 1  |
| Luzern           | 4,30%                             | 9  |
| Neuchâtel        | 1,07%                             | 2  |
| Nidwalden        | 0,80%                             | 2  |
| Obwalden         | 0,40%                             | 1  |
| Schaffhausen     | 1,59%                             | 3  |
| Schwyz           | 3,37%                             | 7  |
| Solothurn        | 1,56%                             | 3  |
| St. Gallen       | 3,63%                             | 7  |
| Thurgau          | 1,88%                             | 4  |
| Uri              | 0,17%                             | 0  |
| Valais           | 1,56%                             | 3  |
| Vaud             | 10,59%                            | 22   |
| Zug              | 7,87%                             | 16   |
| Zürich           | 18,91%                            | 38   |
| Ticino           | 2,96%                             | 6  |
| <b>TOTALE</b>    | <b>100,00%</b>                    | <b>204</b>   |

Il Consiglio federale ritiene che una partecipazione dei Cantoni pari in media ai due terzi sarebbe giustificata, dal momento che la custodia di bambini complementare alla famiglia rientra tra i compiti di competenza dei Cantoni. La riduzione della quota cantonale è correlata al P-LSCus e si basa sull'assunto che le Camere federali decidano un dimezzamento del contributo federale ai costi a carico dei genitori rispetto a quanto deciso dal Consiglio nazionale il 1° marzo 2023 e rinuncino agli accordi di programma. Se si profilasse l'ipotesi che le Camere federali sostengano un progetto che comporti oneri di gran lunga inferiori o superiori per le casse federali, il Consiglio federale, al termine della procedura di consultazione, adeguerà di conseguenza l'entità della riduzione della quota cantonale.

#### **4.3 Ripercussioni sull'economia e sulla società**

Il progetto è finalizzato a contribuire alla riduzione dei deficit strutturali. La solidità delle finanze pubbliche e una pressione fiscale inferiore alla media internazionale rappresentano condizioni quadro fondamentali per promuovere l'attrattiva della Svizzera come polo produttivo e di innovazione. Il progetto non implica alcun calo delle prestazioni a sfavore di imprese o privati.

#### **4.4 Ripercussioni in ulteriori settori oggetto di analisi**

Sono state inoltre analizzate le eventuali conseguenze per i Comuni, le città, gli agglomerati, le regioni di montagna e l'ambiente. Per questi settori non si prevedono ripercussioni.

### **5 Aspetti giuridici**

#### **5.1 Costituzionalità**

Le modifiche della LIFD, così come la LIFD stessa, si basano in particolare sull'articolo 128 Cost., mentre quelle della LADI sull'articolo 114 Cost. Le modifiche qui proposte rientrano nell'ambito di queste norme costituzionali. In particolare viene rispettata la quota minima del 17 per cento sul gettito lordo dell'imposta federale diretta spettante ai Cantoni, di cui all'articolo 128 capoverso 4 Cost.

Nel loro insieme i progetti sono quindi costituzionali e legali.

#### **5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il presente atto mantello non ha ripercussioni sugli impegni risultanti dalla ratifica di accordi internazionali o dall'adesione o partecipazione a organizzazioni e a commissioni internazionali. Le misure riguardano essenzialmente l'assegnazione dei fondi per l'adempimento dei compiti tra Cantoni e Confederazione, nonché la partecipazione della Confederazione ai costi nell'ambito della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione.

#### **5.3 Forma dell'atto**

Per l'attuazione giuridica dello sgravio del bilancio del 2025 occorre modificare la legge federale sull'imposta federale diretta e la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, per le quali a suo tempo era possibile chiedere il referendum ai sensi dell'articolo 141 Cost. Le due misure sono riassunte in un cosiddetto atto mantello; esso riveste la forma di una legge federale e sottostà a referendum facoltativo. Questo modo di procedere è giustificato dallo scopo comune delle diverse misure (sgravio del bilancio).

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

Il progetto non introduce nuove disposizioni in materia di sussidi né sancisce nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa.

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

*Controfinanziamento dell'Iv. Pa. 21.403 mediante una riduzione della quota cantonale sulle entrate dell'imposta federale diretta*

Il *principio di sussidiarietà* (art. 5a e 43a cpv. 1 Cost.) sancisce che la Confederazione assuma unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua. La riduzione della quota cantonale sulle entrate dell'imposta federale diretta non implica in sé alcuna modifica alla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, perciò non si pone il problema di attenersi al principio di sussidiarietà. La diminuzione della quota dei Cantoni è tuttavia strettamente correlata alla questione della ripartizione dei compiti in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia. In base alla Costituzione, la custodia di bambini complementare alla famiglia e la politica di sostegno alla prima infanzia rientrano fondamentalmente nella competenza dei Cantoni; secondo l'articolo 116 capoverso 1 Cost., la Confederazione può comunque sostenere provvedimenti a tutela della famiglia. Sulla base di questo, nel suo rapporto sull'lv. Pa. 21.403, la CSEC-N conclude che il P-LSCus rispetta il principio di sussidiarietà, sebbene il Consiglio federale sia del parere che i Cantoni organizzino diversamente la promozione della custodia di bambini complementare alla famiglia a causa delle differenze territoriali in termini di esigenze e di priorità, e non perché il compito superi la capacità dei Cantoni. Va inoltre osservato che una soluzione uniforme a livello nazionale non è compatibile con i sistemi di sovvenzionamento cantonali esistenti.

Per quanto riguarda l'*equivalenza fiscale*, l'articolo 43a capoverso 2 Cost. stabilisce anzitutto che la collettività che fruisce di una prestazione statale ne assume i costi. Le ripercussioni positive sull'economia, pronosticate dalla CSEC-N quale effetto di un maggiore sovvenzionamento della custodia di bambini complementare alla famiglia, potrebbero incidere in larga parte a livello locale o regionale (contrastando la penuria di lavoratori qualificati). Alla luce di ciò, una partecipazione sostanziale dei Cantoni al finanziamento risulta in linea con l'articolo 43a capoverso 2 Cost. Se, come nel caso presente, la Confederazione effettua inoltre un'intensificazione considerevole di compiti che rientrano nella competenza dei Cantoni, è logico che tale circostanza sia presa in considerazione anche ai fini della ripartizione del finanziamento tra Confederazione e Cantoni per l'adempimento dei compiti. Va ricordato che, oltretutto, una larga maggioranza dei Cantoni ha sostenuto il progetto in fase di consultazione. Resta il fatto che per applicare più efficacemente il principio in base al quale comanda chi paga sarebbe meglio ridimensionare notevolmente il P-LSCus.

#### *Modifica della LADI*

La riduzione provvisoria del contributo federale all'AD non incide sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

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

Il progetto non include alcuna delega di competenze legislative.

### **5.7 Protezione dei dati**

Il progetto non include alcuna disposizione per il trattamento di dati personali o altre misure che ricadono sulla protezione dei dati.