

Messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)

del 14 novembre 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Nell'ambito della seconda fase di riforma del federalismo, con il presente messaggio vi sottoponiamo primi provvedimenti a livello costituzionale e legislativo per una nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Questi provvedimenti riguardano:

- una dissociazione dei compiti e del finanziamento tra Confederazione e Cantoni;
- nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni;
- una collaborazione intercantonale istituzionalizzata con perequazione degli oneri e
- una nuova perequazione delle risorse e una perequazione degli oneri da parte della Confederazione (perequazione finanziaria in senso stretto).

A tale scopo il presente messaggio comprende disegni concernenti

- un decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC);
- una legge federale concernente la perequazione finanziaria (LPF).

È inoltre allegata una convenzione quadro intercantonale (CQI) decisa da 22 governi cantonali.

Con il presente messaggio vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

1993 P 93.3090	Per una politica finanziaria più trasparente tra Confederazione e Cantoni (S 03.06.93, Gemperli)
1993 P 93.3288	Perequazione intercantonale degli oneri (N 08.10.93, Wyss)
1994 M 92.3467	Dissociazione dei compiti di esecuzione tra Confederazione e Cantoni (S 17.06.93, Bloetzer; N 14.03.94)
1995 P 94.3307	Perequazione degli oneri. Considerazione degli oneri delle città in quanto centri (N 13.03.95, Strahm)
1995 P 94.3514	Consentire il road pricing nelle città (N 24.03.95, Vollmer)

- 1996 P 96.3050 Rafforzamento della perequazione finanziaria nella quota cantonale sulle imposte federali (S 04.06.96, Marty Dick)
- 1996 P 96.3030 Progetto pilota New Public Management (N 21.06.96, Kofmel)
- 1996 P 96.3285 Perequazione finanziaria e quote cantonali sull'imposta federale diretta (N 13.12.96, Lachat)
- 1998 P 98.3130 Tutela dei compiti d'interesse e di coordinamento superiori nella rete di percorsi pedonali (S 15.12.98, Onken)
- 1998 P 98.3456 Nuova perequazione finanziaria. Proposte di provvedimenti nel settore dello sport (N 18.12.98, Berberat)
- 1999 P 98.3622 Federalismo cooperativo (N 19.3.99, Zbinden)
- 1999 P 99.3340 Elenco di provvedimenti per le zone rurali (N 08.10.99, Brunner Toni)
- 1999 P 97.3662 Ripartizione degli oneri dei centri nell'ambito della nuova perequazione finanziaria (N 16.12.99, Gruppo socialista)
- 1999 P 98.3516 Perequazione finanziaria. Considerazione delle prestazioni centrali delle città (N 16.12.99, Gysin)
- 1999 P 99.3393 Unificazione del finanziamento dell'istruzione nella Costituzione federale (S 7.3.00, Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura)
- 2000 P 99.3108 Collaborazione intercantonale (N 18.6.00, Theiler)
- 2000 P 99.3582 Concorrenza fiscale adeguata (N 13.12.00, Gruppo dell'Unione Democratica di Centro)
- 2000 P 00.3438 Nuova perequazione finanziaria. Aiuto di transizione per i Cantoni in condizioni finanziarie critiche (N 15.12.00, Walker Felix)

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

14 novembre 2001 In nome del Consiglio federale svizzero:
 Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
 La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il federalismo, principio portante della Costituzione svizzera, sta perdendo negli ultimi decenni sempre più sostanza. Una crescente centralizzazione ha gradatamente limitato l'autonomia decisionale e di azione dei Cantoni, mentre sono state trasferite sempre più competenze alla Confederazione, anche in settori essenzialmente di competenza cantonale. Parallelamente a questo sviluppo è aumentata la quota dei trasferimenti finanziari a destinazione vincolata dalla Confederazione ai Cantoni, rendendo questi ultimi politicamente e finanziariamente sempre più dipendenti dalla Confederazione.

Al momento i trasferimenti ai Cantoni ammontano complessivamente a circa un quarto delle spese globali della Confederazione. Di questi, solo il 25 per cento sono versati sotto forma di mezzi a destinazione non vincolata. La maggior parte è vincolata a determinati compiti, progetti o oggetti e all'adempimento di norme e standard. In molti casi, oltre che della funzione d'incitamento, i sussidi federali devono tener conto anche della funzione redistributiva nell'ambito della perequazione finanziaria. Questa commistione tra la funzione d'incitamento e la funzione redistributiva porta di regola a elevate quote di sovvenzionamento, che possono spingere soprattutto i Cantoni finanziariamente deboli a una politica rispondente ai loro bisogni.

In queste condizioni sussiste il pericolo che a lungo termine una politica cantonale intesa a stabilire priorità autonome per la propria popolazione si trasformi in pura finzione. Il federalismo è in difficoltà. Anche la concorrenza sul fronte delle idee e la ricerca di soluzioni diverse sono minacciate, con la conseguenza che il potenziale innovativo tipico delle strutture federali non può esprimersi nella misura auspicata.

Con la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti (NPC) tra Confederazione e Cantoni, il Consiglio federale presenta un progetto di riforma coerente per rafforzare e sviluppare le strutture federali in Svizzera. A questo scopo sottopone con il presente messaggio un primo pacchetto che contiene tutte le modifiche costituzionali necessarie e la revisione totale della legge federale concernente la perequazione finanziaria. Le modifiche a livello costituzionale rendono necessari adeguamenti in numerosi atti normativi settoriali e intersettoriali. Il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento le relative proposte nell'ambito di un secondo messaggio NPC, dopo lo svolgimento della votazione popolare obbligatoria sul decreto federale e un eventuale referendum sulla legge federale.

Questo progetto intende soprattutto rafforzare la Confederazione e i Cantoni nei loro rispettivi ruoli. Ciò presuppone quindi una dissociazione dei compiti e del finanziamento. La collaborazione nello Stato federale deve essere impostata in modo più efficiente, la collaborazione intercantonale deve essere sostanzialmente ampliata e la perequazione finanziaria tra i Cantoni deve essere impostata in modo più efficace e deve soprattutto essere politicamente gestibile.

La NPC si basa essenzialmente su quattro pilastri complementari e interdipendenti:

1. Attualmente in numerosi settori di compiti si sovrappongono competenze e flussi finanziari, con conseguenti doppioni, responsabilità poco chiare e una crescente dipendenza dei Cantoni dalla Confederazione. La prevista dissociazione dei compiti e del finanziamento dovrebbe riportare ordine nel sistema federale di esecuzione dei compiti. L'autonomia e quindi il margine di manovra e il campo d'azione dei Cantoni sono rafforzati. In compenso, la Confederazione può dedicarsi maggiormente ai suoi compiti nazionali e, in applicazione del principio di sussidiarietà, intervenire dal profilo materiale e finanziario nei settori che necessitano di una regolamentazione unitaria. Il principio dell'equivalenza fiscale, secondo il quale i beneficiari e i responsabili dei costi e delle decisioni devono coincidere, può dare risultati migliori grazie alla dissociazione dei compiti e del finanziamento. L'assegnazione di responsabilità chiare ai Cantoni rafforza la posizione dei parlamenti e dei governi cantonali come pure degli aventi diritto di voto a livello cantonale. La popolazione può decidere meglio quali sono le priorità politiche nel suo ambiente immediato.

Trasferire maggiormente i compiti ai Cantoni non significa tuttavia favorire la realizzazione di 26 sistemi diversi e non compatibili. Da un lato, se dovesse rivelarsi indispensabile, il legislatore federale deve poter stabilire linee direttrici anche in settori di compiti cantonali sotto forma di una legislazione quadro. Dall'altro, i Cantoni devono collaborare maggiormente e assumere assieme determinati compiti. Di conseguenza, vi saranno sempre più soluzioni concordate reciprocamente e compatibili.

2. In uno Stato federale piccolo come la Svizzera alcuni compiti possono essere svolti ragionevolmente solo in comune da Confederazione e Cantoni, anche dopo la dissociazione dei compiti. Bisognerà introdurre nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni. Invece di sovvenzionare singoli oggetti in base a criteri orientati ai costi, bisognerà concentrarsi maggiormente sulla realizzazione di programmi pluriennali mediante sussidi globali o forfettari. Alla Confederazione compete la direzione strategica, compreso il relativo controllo, mentre i Cantoni determinano a livello operativo in che modo intendono raggiungere gli obiettivi convenuti. Laddove verranno applicate queste nuove forme di collaborazione e di finanziamento, verrà a cadere il sistema di gestione in funzione dei costi. In futuro ci si orienterà in base a un obiettivo concordato, in modo da porre l'effetto auspicato di un provvedimento al centro dell'azione statale (gestione in funzione dei risultati).
3. Dal momento che gli spazi economici e sociali corrispondono sempre meno ai confini cantonali, oggi più che mai occorre svolgere i compiti cantonali nell'ambito di una collaborazione orizzontale. Per preparare i Cantoni a questa sfida e rafforzarli dal profilo politico e finanziario, la NPC prevede di ampliare in modo sostanziale la collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri. I Cantoni che forniscono prestazioni che profitano ai Cantoni circostanti devono ottenere un'indennità adeguata per le loro pre-

stazioni. Gli organi intercantionali, tenendo conto del principio di legalità e del controllo democratico diretto, devono poter emanare norme legislative per reagire rapidamente e in modo competente alle nuove situazioni e sfide. La Confederazione ha il compito di mettere i Cantoni nella condizione di collaborare orizzontalmente e per tale motivo deve avere competenze procedurali minime che le consentano, a determinate condizioni e su proposta dei Cantoni, di obbligare gli Stati membri non cooperativi alla collaborazione orizzontale. Questo obbligo può rivelarsi necessario per mantenere il federalismo nella sua sostanza poiché, se la collaborazione intercantionale fallisce, si arriverà inevitabilmente a una maggiore spinta alla centralizzazione e di conseguenza a uno svuotamento delle strutture federali. In questo caso la Confederazione sarebbe costretta, contrariamente a ogni razionalità politica e finanziaria, a svolgere compiti dovrebbero essere eseguiti nell'ambito di una collaborazione orizzontale.

4. La perequazione finanziaria in senso stretto tra i Cantoni distingue ora tra perequazione delle risorse e perequazione degli oneri, in modo che la perequazione risulti più mirata ed efficace.

La perequazione tra i Cantoni finanziariamente forti e quelli finanziariamente deboli è ampliata rispetto al sistema attuale. Oltre ai Cantoni finanziariamente forti, anche la Confederazione partecipa ora al finanziamento, garantendo una sufficiente dotazione di mezzi a tutti i Cantoni. L'attuale sistema, poco trasparente, complicato e comprensibile solo per pochi specialisti, viene sostituito con una perequazione finanziaria trasparente e realizzabile. Al Parlamento federale viene data la possibilità di stabilire i valori di riferimento della perequazione delle risorse. In tal modo la perequazione finanziaria, che dovrebbe ridurre le differenze di capacità finanziaria tra i Cantoni, diventa politicamente gestibile. Per la sua concezione, l'indice delle risorse, che misura la capacità finanziaria dei Cantoni, non è manipolabile e rinuncia appositamente, contrariamente all'attuale indice della capacità finanziaria, a considerare gli elementi legati agli oneri. In futuro ad esempio non sarà più considerato il carico fiscale cantonale quale criterio per misurare la capacità finanziaria di un Cantone, ma esclusivamente il potenziale fiscale o di risorse fiscalmente utilizzabile di un Cantone. In questo modo si eviteranno incentivi sbagliati e conflitti di obiettivi.

Gli oneri eccessivi e non influenzabili dei Cantoni, dovuti alle loro condizioni geo-topografiche o alla struttura specifica della loro popolazione, saranno compensati dalla Confederazione in modo mirato mediante un'adeguata perequazione degli oneri. Anche l'entità di questa perequazione dovrà essere fissata dal Parlamento e sarà quindi politicamente gestibile.

Per facilitare il passaggio dal vecchio al nuovo sistema di perequazione è prevista una compensazione dei casi di rigore, finanziata dalla Confederazione e dai Cantoni e concepita come aiuto transitorio. I pagamenti nell'ambito della compensazione dei casi di rigore sono versati in modo mirato solo ai Cantoni finanziariamente deboli. Gli importi di compensazione non sono adeguati al rincaro e sono versati solo fintanto che l'indice delle risorse dei Cantoni interessati è inferiore alla media sviz-

zera. Il mantenimento della compensazione dei casi di rigore deve inoltre essere esaminato a fondo ogni quattro anni sulla base di un rapporto che ne valuti l'efficacia.

In vista del presente messaggio, gli strumenti della NPC sono già stati sottoposti a una prima analisi degli effetti. Essa comprendeva da un lato un'analisi qualitativa per mostrare se gli obiettivi stabiliti in materia di politica statale e finanziaria sono raggiungibili. D'altro lato, diverse analisi quantitative danno indicazioni sulle conseguenze finanziarie per la Confederazione e per i singoli Cantoni.

La perizia concernente gli effetti qualitativi della NPC ha fornito una valutazione globale positiva del progetto di riforma: la NPC rafforza i punti forti e riduce i punti deboli del federalismo svizzero. La dissociazione dei compiti è un provvedimento mirato e non deve quindi essere ulteriormente ridotta nella sua entità. La nuova impostazione della collaborazione di Confederazione e Cantoni promette, grazie un impiego più efficiente dei mezzi, un maggiore orientamento verso gli obiettivi. La prevista istituzionalizzazione della collaborazione intercantonale rafforza il ruolo dei Cantoni nello Stato federale, mentre la perequazione intercantonale degli oneri consente di indennizzare in modo equo i Cantoni che forniscono prestazioni. Il nuovo sistema di perequazione, con una rigida separazione tra perequazione delle risorse e perequazione degli oneri, è convincente. Il nuovo indice delle risorse per misurare la capacità finanziaria dei Cantoni supera di molto l'attuale indice della capacità finanziaria per quanto concerne la metodologia e la forza indicativa. Gli elementi di base considerati dal meccanismo della NPC sono molto più significativi del rilevamento di una situazione passata, alla base dei risultati della cosiddetta «ultima colonna» del bilancio globale (computo in franchi delle ripercussioni quantificabili per Cantone). È tuttavia giustificato prevedere una compensazione dei casi di rigore, concentrandosi esclusivamente sui Cantoni finanziariamente deboli, per facilitare il passaggio dall'attuale alla nuova perequazione finanziaria.

Per quanto concerne le probabili ripercussioni finanziarie sulla Confederazione e sui Cantoni, occorre in primo luogo sottolineare la rigida neutralità di bilancio. La NPC non comporta a saldo alcun spostamento degli oneri tra Confederazione e Cantoni. Solo la compensazione dei casi di rigore, che diminuirà con il tempo vista la sua limitazione di tipo funzionale, porta a un aggravio supplementare per la Confederazione di circa 280 milioni di franchi, secondo le ipotesi di modello. Se paragonato al volume globale della perequazione, pari a circa 3 miliardi di franchi, questo aggravio supplementare risulta tuttavia relativamente modesto e potrà essere compensato con il previsto aumento dell'efficienza.

Il cosiddetto bilancio globale dà indicazioni sulle previste conseguenze finanziarie della riforma per la Confederazione e i singoli Cantoni. Per diversi motivi la forza indicativa di questo bilancio è limitata (tra l'altro poiché rinuncia a quantificare i guadagni previsti in materia di efficienza ed efficacia). È comunque certo che grazie alla compensazione dei casi di rigore, la NPC farà guadagnare tutti i Cantoni finanziariamente deboli. Rispetto all'attuale perequazione finanziaria, il nuovo sistema di perequazione riduce inoltre notevolmente le differenze nell'ambito della capacità finanziaria e del carico fiscale dei Cantoni. Secondo le presenti ipotesi di

modello, lo scarto tra il carico fiscale più basso e quello più alto può essere ridotto fino al 20 per cento. Nell'ambito della valutazione del nuovo sistema di perequazione occorre inoltre sottolineare la gestibilità politica ora garantita. Più il Parlamento intende dotare i singoli settori di perequazione, maggiore risulterà la riduzione delle differenze cantonali per quanto concerne la capacità finanziaria e il carico fiscale.

Con i provvedimenti proposti nell'ambito della ripartizione dei compiti, quasi il 40 per cento in termini di valore degli attuali compiti in comune potrà essere dissociato. Di pari passo, con la dissociazione dei compiti aumentano i margini di manovra di Confederazione e Cantoni, che a loro volta rendono possibili i guadagni di efficienza auspicati. Con la dissociazione dei compiti ha luogo anche la trasformazione voluta dei trasferimenti a destinazione vincolata o dipendenti dagli oneri in trasferimenti non vincolati, con un nuovo aumento dei margini di manovra dei Cantoni. Per i Cantoni finanziariamente deboli l'aumento di mezzi non vincolati supera di gran lunga l'entità dei compiti supplementari da assumere, in modo tale che viene creato un potenziale supplementare per ridurre il loro carico fiscale, di regola superiore alla media.

Dopo l'introduzione della NPC, l'efficienza e l'efficacia dei suoi strumenti sono valutati ogni quattro anni. In base a questi rapporti sull'efficacia, il Parlamento federale dovrà valutare di volta in volta l'opportunità di adeguare i valori di riferimento della perequazione finanziaria.

Il nuovo sistema di perequazione finanziaria esplicherà i suoi effetti in modo ottimale quando gli strumenti proposti in questo primo pacchetto saranno attuati integralmente. Escludendo alcuni elementi ne ridurrebbe e ostacolerebbe notevolmente l'efficacia e metterebbe in pericolo l'auspicata e urgente modernizzazione del federalismo.

Dopo l'accettazione del presente disegno da parte del popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale elaborerà il secondo messaggio NPC, nel quale saranno indicati quali adeguamenti negli atti normativi settoriali e intersettoriali saranno necessari a seguito delle modifiche costituzionali decise in questo primo messaggio NPC. Il Consiglio federale proporrà inoltre altre revisioni legislative intese a chiarire le competenze tra Confederazione e Cantoni anche nei settori di compiti finanziariamente interconnessi che non necessitano di una modifica costituzionale e quindi non sono trattati nell'ambito del presente messaggio. Dopo la decisione sul secondo messaggio, la NPC potrà essere posta in vigore, secondo le previsioni attuali non prima del 2006.

Tabella 0.1 - Panoramica sulla concezione globale NPC

Obiettivi principali	Strumenti	Provvedimenti	Ripercussioni
<p>Miglioramento dell'adempimento federale dei compiti</p>	<p>Dissociazione dei compiti (n. 2)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dissociazione delle competenze e delle finanze tra Confederazione e Cantoni. Dissociazione o di un intero settore di compiti o di parti di un settore di compiti (dissociazione parziale) 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilità integrale della Confederazione o dei Cantoni - Concentrazione sulle competenze centrali - Meno doppiati amministrativi e amministrazioni parallele - Maggiori margini di manovra per la Confederazione e i Cantoni - Esecuzione di prestazioni più economiche e conforme ai bisogni grazie alla concordanza tra titolari dei costi, dei benefici e delle decisioni - Conseguenza: fondi a destinazione libera invece che vincolata per i Cantoni
	<p>Nuove forme di collaborazione e di finanziamento Confederazione / Cantoni (n. 3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nuova ripartizione delle competenze per i rimanenti compiti in comune; di principio: strategia = Confederazione, responsabilità operativa = Cantoni - Accordi di programma tra Confederazione e Cantoni che devono essere elaborati congiuntamente - Più contributi globali e forfettari invece dei sussidi proporzionati ai costi, orientamento verso l'output invece che verso l'input e sussidi versati anticipatamente invece che fissati successivamente - Dissociazione degli attuali supplementi della capacità finanziaria (a destinazione vincolata) dai contributi della Confederazione; in questo modo finanziamento della perequazione verticale delle risorse (liberamente disponibile) 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilità per la Confederazione di assumere nei compiti in comune con i Cantoni il ruolo strategico mirato ed efficace che le spetta - I Cantoni sono però pienamente responsabili dei compiti e delle risorse a livello operativo - Eliminazione degli attuali falsi incentivi di finanziamento; in loro vece subentrano incentivi per un'esecuzione effettiva ed efficace delle prestazioni - L'importo attualmente destinato ai supplementi della capacità finanziaria viene messo a completa disposizione della perequazione finanziaria

Obiettivi principali	Strumenti	Provvedimenti	Ripercussioni
	Collaborazione inter-cantonale con perequazione degli oneri (n. 4)	<ul style="list-style-type: none"> - Obbligo dei Cantoni di collaborare in settori di compiti prestabili - Al riguardo, indennizzo proporzionale delle prestazioni fornite da altri Cantoni 	<ul style="list-style-type: none"> - Esecuzione di prestazioni più economica grazie a economie di scala e vantaggi comuni - Si evita un'eccessiva centralizzazione dei compiti a livello della Confederazione - Le indennità da parte dei Cantoni beneficiari garantiscono ai Cantoni promotori gli sgravi finanziari e gli incentivi necessari
Aumento dell'efficacia del sistema di perequazione finanziaria	Perequazione delle risorse (n. 5.5)	<ul style="list-style-type: none"> - Ridistribuzione politicamente gestibile dei fondi tra Cantoni finanziariamente forti e Cantoni finanziariamente deboli (perequazione orizzontale delle risorse) - Aumento complementare dei fondi effettuato dalla Confederazione a favore dei Cantoni finanziariamente deboli, fino a raggiungere un determinato potenziale di risorse (perequazione verticale delle risorse) 	<ul style="list-style-type: none"> - Dotazione ai Cantoni di mezzi finanziari in modo che tutti possano assumere le loro responsabilità decisionali e operative - Riduzione delle disparità delle risorse e indirettamente anche fiscali tra i Cantoni
	Perequazione degli oneri da parte della Confederazione (n. 5.6)	<ul style="list-style-type: none"> - Perequazione dell'aggravio geo-topografico da parte della Confederazione a favore di Cantoni con oneri superiori alla media dovuti alla loro altitudine, alla struttura d'insediamento specifica o alla densità di popolazione - Perequazione dell'aggravio sociodemografico da parte della Confederazione a favore di Cantoni con una struttura specifica della popolazione (percentuali relativamente elevate di poveri, disoccupati, stranieri, tossicodipendenti ecc.) e grandi agglomerati urbani 	<ul style="list-style-type: none"> - Perequazione non vincolata degli oneri speciali non influenzabili dovuti a fattori geo-topografici e sociodemografici - La perequazione finanziaria in senso stretto (perequazione delle risorse e perequazione degli oneri da parte della Confederazione) ha quindi luogo esclusivamente mediante pagamenti non vincolati
Compensazione del cambiamento di sistema	Compensazione dei casi di rigore (n. 5.7)	<ul style="list-style-type: none"> - Compensazione funzionale dei casi di rigore limitata nel tempo a favore dei Cantoni finanziariamente deboli 	<ul style="list-style-type: none"> - Il passaggio alla NPC è vantaggioso per tutti i Cantoni con un potenziale di risorse inferiore alla media rispetto alla situazione odierna

Messaggio

1 Parte generale

La nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti (NPC) tra la Confederazione e i Cantoni è stata concepita come secondo passo di una riforma globale del federalismo dopo la riforma del 1999 della Costituzione federale. Con la NPC i compiti, le competenze e i flussi finanziari tra Confederazione e Cantoni devono essere dissociati per quanto possibile e ragionevole. Le responsabilità dei due livelli statali devono essere chiarite secondo il principio di sussidiarietà e il principio dell'equivalenza fiscale. L'obiettivo dei lavori è di rafforzare la Confederazione e i Cantoni, affidando a ogni livello statale i compiti che adempie al meglio. Si intende inoltre ottimizzare le forme di collaborazione tra Confederazione e Cantoni e tra i Cantoni stessi. Il progetto di riforma comprende complessivamente quattro settori parziali: 1) una dissociazione dei compiti e del finanziamento tra la Confederazione e i Cantoni, 2) nuove forme di collaborazione tra Confederazione e Cantoni nei rimanenti compiti in comune, 3) una collaborazione intercantonale istituzionalizzata con perequazione degli oneri e 4) una perequazione finanziaria in senso stretto, politicamente gestibile.

Le differenze nella capacità finanziaria tra i Cantoni finanziariamente forti e i Cantoni finanziariamente deboli, il rafforzamento delle tendenze alla centralizzazione e l'evoluzione verso un federalismo di esecuzione hanno spinto a rielaborare a fondo la perequazione finanziaria esistente. Nel 1991, l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) ha effettuato un'analisi degli effetti della perequazione finanziaria in vigore ed è giunta alla conclusione che, nonostante un cospicuo impiego di mezzi, l'obiettivo di una riduzione delle differenze di capacità finanziaria tra i Cantoni non è stato raggiunto. Una perizia scientifica ha confermato nel 1994 le lacune illustrate e ha sviluppato alcune proposte di soluzione per colmarle. Alla fine del 1994, abbiamo istituito un'organizzazione preposta al progetto, costituita da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, alla quale abbiamo affidato il mandato di elaborare un progetto per eliminare le lacune accertate. Le linee direttrici elaborate da questa organizzazione di progetto concernenti una riforma globale della perequazione finanziaria sono state accolte positivamente nel 1996, nell'ambito di una prima consultazione. Abbiamo in seguito incaricato una organizzazione di progetto ampliata, anch'essa paritetica, di concretizzare le linee direttrici presentate nel 1996. Il relativo rapporto è stato sottoposto a una seconda consultazione nel 1999. Anche in quell'occasione l'orientamento del rapporto è stato sostenuto dalla maggioranza. Sono state tuttavia criticate alcune proposte nei settori della politica sociale, in materia d'istruzione e di traffico e alcuni aspetti di metodo nel settore della perequazione delle finanze e degli oneri. Alcune parti centrali sono state quindi sottoposte a un nuovo esame e a tratti rielaborate totalmente.

Il presente disegno contiene un pacchetto di misure comprendente modifiche a livello costituzionale e una revisione totale della legge federale concernente la perequazione finanziaria tra i Cantoni. Le nuove disposizioni perseguono una reimpostazione totale dell'attuale perequazione finanziaria e una ripartizione dei compiti efficiente, che tenga conto dei diversi livelli, tra Confederazione e Cantoni.

Il primo capitolo si occupa della situazione iniziale dal profilo economico e politico, dell'inclusione del pacchetto di riforma in una riforma globale del federalismo e della genesi del presente messaggio. Nel numero 1.1 sono illustrati la situazione iniziale e gli obiettivi della nuova imposizione della perequazione finanziaria e sono indicati i temi della riforma del federalismo che sono interessati o esclusi dal presente messaggio. Nel numero 1.2 si ripercorrono brevemente la nascita e lo sviluppo del progetto, mentre il numero 1.3 si occupa della procedura proposta per rivedere la Costituzione federale. Infine si illustra la prevista attuazione sul piano istituzionale (n. 1.4).

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Situazione iniziale dal profilo economico e sociopolitico

L'economia e la società stanno attraversando una fase di profondi cambiamenti. Il calo dei costi dei trasporti, le nuove tecnologie dell'informazione e la liberalizzazione del commercio nell'ambito del processo GATT/OMC promuovono la divisione internazionale del lavoro e rafforzano la specializzazione. Nell'economia di rete che si sta sviluppando, si intensifica notevolmente la concorrenza internazionale tra le diverse piazze. Il legame delle aziende e della manodopera qualificata a una determinata ubicazione tende a diminuire.

Da un lato il margine di manovra degli Stati nazionali si riduce perché le possibilità di regolamentazione e di controllo sono limitate. D'altro lato, l'offerta di prestazioni pubbliche e le condizioni quadro stabilite dallo Stato assumono un'importanza crescente nella concorrenza internazionali. I tradizionali settori politici nazionali come la politica economica, l'istruzione pubblica o la fiscalità sono ora confrontati con una concorrenza globale. Questa tendenza è rafforzata dagli sviluppi tecnologici nel settore dei mezzi di comunicazione. Ne conseguono un'accelerazione delle attività economiche e una individualizzazione a livello sociale. Oltre ai tradizionali fattori legati all'ubicazione, come l'onere fiscale o l'infrastruttura, altri fattori come la qualità dell'ambiente o la sicurezza personale assumono un ruolo sempre più importante. La concorrenza tra le diverse piazze economiche si intensifica a tutti i livelli. Molti fattori centrali legati all'ubicazione sono determinati dalla politica regionale e cantonale. Nell'ambito del processo di globalizzazione, lo Stato nazionale si trova sempre più stretto tra due fuochi. Accanto alla globalizzazione dell'economia si osserva sempre più una localizzazione dei problemi e della ricerca di soluzioni adeguate¹. Bisognerà trovare sempre più risposte a livello locale a problemi globali e istituire condizioni quadro ideali.

All'interno del processo di globalizzazione, la politica non perde importanza, ma diventa un fattore locale decisivo. Non deve tuttavia limitarsi a istituire condizioni quadro favorevoli. Occorre tener conto della crescente necessità di molti cittadini di essere consultati a livello politico e di partecipare allo sviluppo della società. Proprio in questo senso la Svizzera, grazie alla democrazia diretta e al mercato federali-

¹ Questo processo è detto anche della «glocalizzazione». Cfr. Straubhaar, Thomas; Wird der Nationalstaat überflüssig? «Glokalisierung» als Resultat von Globalisierung und lokaler Standortattraktivität; NZZ del 31.12.1999.

smo, sembra ben attrezzata per far fronte alle esigenze del futuro e sembra essere in grado di trovare soluzioni locali per i problemi globali. Occorre tuttavia modernizzare in modo coerente sia la democrazia diretta sia il federalismo e adeguarli costantemente alle nuove condizioni.

La politica deve inoltre affrontare un altro compito. Deve fare in modo che i cambiamenti strutturali siano ammortizzati con strumenti adeguati e che gli svantaggiati del processo di globalizzazione non rimangano emarginati dagli sviluppi futuri. Le istituzioni politiche della Svizzera devono provvedere anche nell'epoca della globalizzazione al benessere e alla coesione sociale mediante una compensazione sociale e regionale. Questo compito è di centrale importanza perché le differenze nell'intensità di valore aggiunto tra le regioni svizzere potrebbero crescere ulteriormente.

Con la NPC le condizioni quadro istituzionali devono essere stabilite in modo che la Svizzera rimanga anche in futuro uno Stato federale funzionale. Occorre mantenere la piazza svizzera concorrenziale a livello europeo e globale per quanto attiene alle condizioni di vita, industriali e dei servizi ed equilibrare le differenze regionali che risultano dalla diversa intensità di valore aggiunto. In tal modo si evita una distacco tra le regioni e quindi una Svizzera a velocità diverse.

1.1.2 La riforma della NPC in quanto parte di una riforma generale del federalismo

Il federalismo svizzero può essere definito particolarmente pronunciato per due motivi. Da un lato la Svizzera, con i suoi 26 Cantoni e circa 2900 Comuni, presenta una suddivisione territoriale estremamente complessa. Dall'altro, i Cantoni e i Comuni dispongono di ampie competenze nell'ambito di un'unità statale globale (es. autonomia costituzionale, finanziaria e fiscale dei Cantoni e autonomia comunale).

Questo marcato federalismo comporta una serie di vantaggi:

- oltre alla classica separazione dei poteri orizzontale, con il federalismo c'è un'ulteriore limitazione verticale del potere;
- grazie a un'ampia delega di competenze ai singoli Stati membri, il federalismo offre una protezione efficace alle minoranze linguistiche e culturali. In questo modo fornisce un contributo essenziale al promovimento della coesione del Paese;
- l'intensa concorrenza tra Cantoni e anche tra Comuni può da un lato portare a diverse soluzioni, e questo può rendere necessario un maggior lavoro di coordinamento soprattutto in settori trasversali come la politica dei trasporti o in materia di ordinamento del territorio. D'altro lato la concorrenza favorisce anche soluzioni innovative. Già molte volte alcune soluzioni innovative sono state dapprima sviluppate e attuate in singoli Cantoni, dove è stata valutata la loro adeguatezza, e in seguito sono state applicate da altri Cantoni o su tutto il territorio svizzero;
- i sistemi federalistici sono inoltre maggiormente in grado di soddisfare le diverse esigenze dei cittadini dei singoli Stati membri. Sono quindi maggiormente vicini ai cittadini rispetto ai sistemi centralistici;

- soprattutto in relazione a una concorrenza fiscale funzionante (cfr. n. 1.1.5) e agli strumenti della democrazia diretta anche ai livelli statali inferiori, un’impostazione federalistica dello Stato ha l’effetto di ridurre sia le attività e le spese statali sia l’onere fiscale². Il federalismo contrasta inoltre un’eccessiva centralizzazione.

Le strutture del federalismo svizzero sono poco cambiate da 150 anni a questa parte. Nello stesso periodo, la politica, la società e l’economia sono invece profondamente cambiate e hanno avuto luogo mutamenti strutturali. Se il federalismo deve rimanere un elemento riconosciuto, consolidato e d’identità della Svizzera, deve essere modernizzato per diversi aspetti. Al proposito si possono menzionare in linea di principio quattro orientamenti di riforma del federalismo:

Possibili orientamenti di una riforma del federalismo

Illustrazione 1.1

<p>Riforma dell’assegnazione dei compiti (cfr. n. 1.1.3)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dissociazione dei compiti e del finanziamento – Nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni – Rafforzamento della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri 	<p>Riforma della perequazione finanziaria in senso stretto (cfr. n. 1.1.4)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Riforma del sistema di perequazione – Perequazione di oneri speciali
<p>Riforma dell’ordinamento fiscale (cfr. n. 1.1.5)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Concorrenza fiscale – Armonizzazione fiscale 	<p>Riforma territoriale (cfr. n. 1.1.6)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Costituzione di grandi regioni – Fusioni cantonali e comunali

Il pacchetto di riforma presentato con il presente messaggio consiste in una nuova assegnazione dei compiti e in una nuova regolamentazione della perequazione finanziaria in senso stretto (cfr. n. 1.1.3 e 1.1.4) – le prime due possibilità di riforma del federalismo indicate nell’illustrazione 1. La NPC non contiene peraltro un nuovo ordinamento fiscale e nemmeno proposte per una riforma territoriale. Nei numeri 1.1.5 e 1.1.6 spieghiamo perché questi due elementi non fanno parte del pacchetto di riforma.

Con la riforma della Costituzione federale si è conclusa la prima fase di una riforma globale del federalismo, nel senso che i principi oggi applicati del federalismo svizzero sono sanciti e ripresi nella Costituzione, in particolare quelli concernenti la sussidiarietà, la solidarietà e la collaborazione nello Stato federale. La funzione dei Cantoni in quanto responsabili e veri e propri elementi costitutivi della Svizzera è messa chiaramente in evidenza.

² Cfr. Kirchgässner, Gebhard; Feld, Lars P.; Savioz, Marcel R.; Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig; Basilea, 1999.

Gli elementi di riforma proposti nel presente messaggio costituiscono ora la seconda fase della riforma del federalismo. Non stravolgono tuttavia l'assetto dello Stato federale, ciò che sarebbe in contraddizione con l'idea attuale di federalismo. La seconda fase della riforma del federalismo può quindi essere definita come una modernizzazione delle forme di collaborazione federale.

Nell'ambito di questa seconda fase si rinuncia di proposito a perseguire approcci che comportano un vero e proprio cambiamento dei paradigmi, come ad esempio le riforme territoriali, la riforma della maggioranza dei Cantoni o una trasformazione del Consiglio degli Stati in un vero e proprio organo cantonale. Intendiamo tuttavia sottolineare che, nell'ambito di un'eventuale terza fase, non si escludono riforme più ampie dell'assetto dello Stato federale a seguito dei previsti lavori di riforma.

Al fine di procedere in modo pragmatico sulla base delle strutture esistenti, intendiamo tuttavia in primo luogo affrontare le riforme che migliorano a lungo termine i processi decisionali dello Stato federale e la perequazione finanziaria. Riteniamo che ulteriori richieste debbano essere formulate in primo luogo dai Cantoni e dalla loro popolazione ed integrate nel processo politico. Non possono essere ordinate dall'alto.

1.1.3 Riforma dell'assegnazione dei compiti

In uno Stato organizzato secondo un sistema federalistico, la ripartizione dei compiti e delle competenze tra i diversi livelli statali è estremamente importante. I vantaggi della decentralizzazione e della centralizzazione devono essere ponderati a seconda del settore di compiti³. Per ogni settore di compiti esiste quindi un grado ottimale di centralizzazione. L'idea di fondo del federalismo non è di decentralizzare tutti i settori di compiti. I compiti devono invece essere assegnati al livello statale che può adempierli al meglio. Nella NPC l'organizzazione della struttura di compiti e di competenze statali avviene in base al principio di sussidiarietà e al principio dell'equivalenza fiscale.

Secondo il principio di sussidiarietà, in uno Stato federale l'organo territoriale supremo deve assumere un compito o settori parziali di un compito solo se è dimostrato che può svolgerlo meglio degli organi territoriali subordinati. Il principio di sussidiarietà parte implicitamente dal presupposto che l'esecuzione dei compiti debba aver luogo per quanto possibile vicino ai cittadini e che questi possano in tal modo influire maggiormente sul processo politico. L'influenza reciproca tra cittadinanza e istituzioni politiche deve fare in modo che l'offerta di prestazioni pubbliche corrisponda ai desideri e alle necessità dei cittadini. Se nell'offerta di prestazioni pubbliche si osservano vantaggi quantitativi, l'applicazione del principio di sussidiarietà fa in modo che gli organi territoriali cerchino in primo luogo di organizzarsi in comunità orizzontali che perseguono uno scopo. Solo quando la collaborazione orizzontale non dà i risultati auspicati o provoca costi di coordinamento sproporzionati, si prende in considerazione una centralizzazione. Sulla base di queste considerazioni, la NPC intende esprimere più chiaramente il principio di sussidiarietà a livello costituzionale (cfr. n. 2.6.1).

³ Cfr. Frey, Bruno S.; Kirchgässner, Gebhard; Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung; München, 1994; p. 56-68.

Secondo il principio dell'equivalenza fiscale, nell'ambito di un compito statale la cerchia dei beneficiari deve coincidere con quella dei responsabili dei costi e delle decisioni se si vogliono evitare effetti esterni indesiderati.

- Questo principio sottolinea quindi in primo luogo l'importanza del trasferimento delle competenze. Una decentralizzazione efficiente non consiste solo nel fornire prestazioni ma anche nel gestire l'offerta. Nell'ambito della dissociazione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, la NPC dà molta importanza alla ripartizione delle competenze (cfr. n. 2).
- In secondo luogo il principio dell'equivalenza fiscale sottolinea anche l'importanza della responsabilità del finanziamento. Si suppone implicitamente che le risorse sono gestite in modo economico se il responsabile delle decisioni deve sopportarne anche i costi.
- In terzo luogo sottolinea anche l'importanza dei beneficiari e del fronte della domanda per l'allestimento dell'offerta di una prestazione pubblica. Se alcuni approfittano di una prestazione pubblica offerta in quantità limitata senza contribuirvi finanziariamente in modo adeguato, questa prestazione pubblica viene offerta in misura subottimale. Grazie alla concordanza tra beneficiari e responsabili dei costi e delle decisioni si dovrebbe evitare l'insorgere di effetti territoriali esterni (spillover).

La congruenza istituzionale è tuttavia una condizione necessaria per l'equivalenza fiscale. Quest'ultima può essere raggiunta completamente senza adeguamenti istituzionali sotto forma di riforme territoriali solo se i beneficiari delle prestazioni pubbliche partecipano al loro finanziamento, ad esempio mediante una compensazione degli oneri (cfr. n. 4).

Sia il principio di sussidiarietà sia il principio dell'equivalenza fiscale tengono conto delle esigenze centrali di un federalismo moderno, come la non centralizzazione, il rispetto dell'autonomia degli organi territoriali subordinati, il non sfruttamento del budget centrale, la stabilità strutturale, la capacità innovativa e la limitazione verticale del potere⁴.

1.1.4 Riforma della perequazione finanziaria in senso stretto

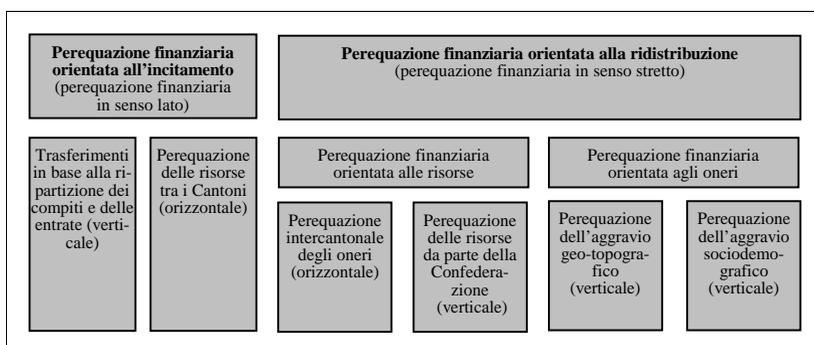
L'organizzazione della perequazione finanziaria interna è un obiettivo classico della politica finanziaria di uno Stato federale e il tema principale del presente messaggio. Il concetto di «perequazione finanziaria» comprende tutti i trasferimenti finanziari tra le collettività statali che servono a incitare all'adempimento di compiti statali o a compensare le differenze di capacità finanziaria. Sia gli aspetti legati all'incitamento sia quelli legati alla redistribuzione sono quindi motivi che portano ai trasferimenti finanziari. Da un lato l'adempimento di un determinato compito può avere un interesse superiore e in tal caso si pone l'accento sull'aspetto dell'incitamento: la Confederazione può ad esempio promuovere l'istituzione di una rete di trasporti efficace

⁴ Cfr. Linder, Wolf; Schweizerischer und europäischer Föderalismus – Gemeinsamkeiten und Unterschiede; in: Linder, Wolf et al.; Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration; Berna, 1996; p. 181-197.

mediante il sussidiamento dell'infrastruttura dei trasporti. D'altro lato, la perequazione delle risorse tra i Cantoni e quindi l'aspetto della redistribuzione possono essere al centro dell'attenzione: la concorrenza fiscale tra i Cantoni porta ad esempio a differenze regionali di reddito che possono essere corrette dalla Confederazione nella misura auspicata politicamente.

Tutti i flussi finanziari che vanno da Cantone a Cantone sono riassunti nel concetto di «perequazione finanziaria orizzontale». Tutti i flussi finanziari che vanno dalla Confederazione ai Cantoni sono invece riassunti nel concetto di «perequazione finanziaria verticale». Il concetto di «perequazione finanziaria» è suddiviso nella NPC nei due concetti subordinati di «perequazione finanziaria in senso lato» e «perequazione finanziaria in senso stretto».

Elementi della perequazione finanziaria nell'ambito della NPC *Illustrazione 1.2*



La perequazione finanziaria in senso lato comprende tutti i trasferimenti orizzontali e verticali vincolati e non vincolati in relazione con la ripartizione dei compiti e delle entrate. Nella NPC comprende tutti i trasferimenti verticali vincolati in base alla ripartizione dei compiti e delle entrate tra Confederazione e Cantoni e la perequazione intercantonale orizzontale degli oneri non vincolata. La perequazione finanziaria in senso stretto comprende solo i trasferimenti che servono alla redistribuzione tra i Cantoni e alla compensazione di oneri strutturali eccessivi tra Confederazione e Cantoni.

Il concetto di «ripartizione finanziaria in senso stretto» può essere ulteriormente suddiviso nei concetti subordinati di «perequazione finanziaria orientata alle risorse» e «perequazione finanziaria orientata agli oneri». Nella NPC la perequazione finanziaria orientata alle risorse non è vincolata, è orizzontale tra i Cantoni e verticale da parte della Confederazione. Con la perequazione finanziaria orientata alle risorse si intende ridurre le differenze nella capacità finanziaria dei Cantoni. La perequazione finanziaria orientata agli oneri ha luogo nella NPC mediante due perequazioni degli oneri verticali e non vincolate: la perequazione dell'aggravio geo-topografico (PAG) e la perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS). La perequazione finanziaria orientata agli oneri dovrebbe consentire di compensare gli oneri strutturali eccessivi delle regioni di montagna e dei centri urbani.

1.1.5

Riforma dell'ordinamento fiscale

L'impostazione dell'ordinamento fiscale e in particolare della sovranità fiscale ha un'importanza centrale per il funzionamento di ogni ordinamento statale federalistico. Nello Stato federale svizzero, la Confederazione non riscuote imposte sul reddito e sulla sostanza, ad eccezione dell'imposta federale diretta. Il livello federale finanzia le sue attività in primo luogo mediante imposte e tasse indirette. Nel settore delle imposte dirette, la competenza dell'imposizione spetta quindi ai Cantoni e ai Comuni. Stabiliscono autonomamente l'ammontare delle aliquote fiscali, l'andamento della progressione e gli importi esenti da imposte. L'ordinamento fiscale svizzero si basa quindi sul principio della concorrenza fiscale, che intendiamo mantenere. La perequazione finanziaria si baserà perciò anche in futuro su questo principio. Con la NPC si intende tuttavia istituire condizioni di partenza il più possibile uguali per tutti gli attori, eliminando alcune distorsioni in materia di concorrenza, e mantenere entro limiti accettabili le differenze di capacità finanziaria dei Cantoni.

La teoria economica propone il *modello Tiebout*⁵ per spiegare l'efficienza della concorrenza fiscale. Il presupposto centrale è la distinzione tra fattori di produzione mobili e immobili. Il capitale e il lavoro altamente qualificato sono considerati mobili, il lavoro meno qualificato e il suolo sono considerati immobili. Numerose collettività locali come le città e i Comuni mettono a disposizione prestazioni pubbliche come l'infrastruttura o la sicurezza e riscuotono imposte per il loro finanziamento. L'offerta di prestazioni pubbliche si basa, riguardo a quantità e qualità, sulle necessità e i desideri degli abitanti. I fattori di produzione mobili come il capitale e il lavoro ben qualificato si stabiliscono nelle collettività che offrono l'insieme di prestazioni pubbliche da essi preferiti al prezzo più basso. Secondo l'ipotesi di questo modello, i fattori di produzione mobili possono cambiare in ogni momento la loro ubicazione a bassi costi. Sia i fattori di produzione mobili sia quelli immobili possono inoltre influire sull'offerta di prestazioni pubbliche mediante il processo politico e quindi influire sull'entità delle imposte. La concorrenza fiscale che ne deriva porta a mettere a disposizione prestazioni pubbliche efficienti, tenendo conto delle preferenze dei cittadini.

In realtà questa concorrenza fiscale è distorta. A causa delle *esternalità fiscali*⁶ porta a un sottoapprovvigionamento di prestazioni pubbliche e quindi a fallimenti del mercato. Se una collettività concede ad esempio l'esenzione fiscale a un'impresa per un certo periodo, pregiudica indirettamente l'offerta di prestazioni pubbliche nella collettività economica dalla quale questa impresa emigra. La selezione negativa che ne risulta porta a una suddivisione in collettività finanziariamente forti e collettività finanziariamente deboli. Sussiste inoltre un problema di ripartizione: i fattori di produzione come il lavoro poco qualificato e il suolo sono tendenzialmente gravati maggiormente dalle imposte rispetto ai fattori di produzione mobili. Un esempio di questa spirale discendente nel carico fiscale di cui beneficiano i fattori di produzione mobili è dato dall'abolizione delle tasse di successione per discendenti diretti in diversi Cantoni svizzeri.

⁵ Il modello Tiebout parte implicitamente da ipotesi molto restrittive come la mobilità completa e gratuita o l'informazione completa degli attori economici. Cfr. Tiebout, Charles M.; A pure theory of local expenditures; in: Journal of Political Economy 64; 1956; p. 416-424.

⁶ Per esternalità o effetto esterno s'intende la ripercussione di un'attività economica nella quale non c'è concordanza chi la causa e chi ne è interessato.

Il funzionamento di una concorrenza fiscale efficiente è inoltre pregiudicata dalla presenza di *esternalità territoriali*. Le prestazioni pubbliche di un Cantone, di una città o di un Comune non possono sempre essere limitate completamente al rispettivo contribuente. Il principio di esclusione territoriale funziona solo in parte. Gli effetti esterni consentono ad altri di approfittare. Di conseguenza la prestazione pubblica è messa a disposizione in misura subottimale. Se queste esternalità territoriali non vengono internalizzate, ne risulta una distorsione della concorrenza.

In alcune collettività, le condizioni geo-topografiche e sociodemografiche possono inoltre aumentare notevolmente i costi per la messa a disposizione delle prestazioni pubbliche, ad esempio nel settore delle infrastrutture o della sicurezza⁷. Queste collettività presentano quindi svantaggi strutturali in materia di concorrenza.

Studi empirici dimostrano che in Svizzera la mobilità intercantonale è relativamente limitata nonostante grandi differenze nel carico fiscale. Non è tuttavia chiaro se gli ostacoli alla mobilità sono di natura amministrativa, socioculturale o economica. Studi qualitativi evidenziano che il carico fiscale è un criterio importante ma non decisivo nella scelta della località e del domicilio. Altri fattori come il livello dei salari, il costo della vita, la vicinanza ai mercati di vendita, la distanza dal posto di lavoro o le possibilità per il tempo libero sono anch'essi importanti. L'esistenza di una concorrenza fiscale tra i Cantoni è tuttavia dimostrabile a livello empirico⁸. Essa è particolarmente marcata per le persone con redditi elevati. La decentralizzazione delle prestazioni pubbliche dovrebbe tuttavia rafforzare in generale la posizione dei contribuenti e ridurre l'influsso di gruppi d'interesse. La quota fiscale e statale della Svizzera, ancora relativamente bassa nel confronto internazionale, è probabilmente un indizio dell'effetto disciplinante della concorrenza fiscale.

Un intervento statale nel meccanismo dei prezzi – ad esempio un'armonizzazione fiscale materiale – comporta la possibilità e il pericolo di un fallimento dello Stato causato da errori di regolamentazione. Queste *esternalità politiche* possono pregiudicare notevolmente l'efficienza dell'intervento statale. Un'armonizzazione fiscale materiale mediante un'aliquota d'imposizione uniforme o un modello a fasce potrebbe inoltre ridurre il substrato fiscale e portare quindi tendenzialmente a un ribasso delle entrate fiscali. I contribuenti che si vedono aumentare le aliquote fiscali sono stimolati alla frode o all'evasione fiscale o addirittura a emigrare all'estero. Inoltre le collettività con eccedenze budgetarie sono portate a impiegare le entrate fiscali in modo inefficiente per sottrarle a un'eventuale ripartizione interregionale.

Le esperienze fatte in Germania confermano gli argomenti contrari a un'armonizzazione fiscale materiale⁹. La legge fondamentale della Repubblica federale di Germania del 1949 lasciava un'ampia autonomia ai Länder federali. L'estesa competenza legislativa dello Stato federale nelle questioni fiscali ha tuttavia portato, 50 anni dopo, a un sostanziale ampliamento delle competenze del livello centrale nel settore dei compiti pubblici, delle uscite e delle entrate. La legislazione dei Länder è oggi disciplinata per lo più in modo unitario dallo Stato federale. Vige un federali-

⁷ Cfr. Oates, Wallace E.; On local finance and the Tiebout model; American Economic Review 71; Papers and Proceedings; 1981; p. 93-98.

⁸ Cfr. Feld; Lars P.; Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution. Eine empirische Analyse für die Schweiz; San Gallo, 1999.

⁹ Cfr. Frey, René L.; Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs. Bericht zu Handen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK); Basilea, 2001; p. 25-26.

smo esecutivo. I Länder hanno meno incentivi rispetto al sistema svizzero ad operare in modo economico con i loro mezzi. Dal momento che questi ultimi provengono per la maggioranza dallo Stato federale, i Länder concentrano i loro sforzi a ottenere il più possibile mezzi finanziari dallo Stato federale e non a mettere a disposizione dei loro cittadini un insieme di prestazioni per il quale essi pagano le imposte.

L'influsso della centralizzazione sul federalismo germanico non è rimasto privo di conseguenze. Nel 1950 il carico fiscale in Svizzera era pari al 17,8 per cento del prodotto interno lordo e superava dell'1,4 per cento quello germanico, mentre nel 1995 era inferiore a quest'ultimo del 3,8 per cento¹⁰. Lo stesso vale per il debito, le spese e i proventi statali.

Nell'ambito della NPC, le esternalità inerenti alla concorrenza fiscale tra i Cantoni sono internalizzate mediante lo strumento della perequazione finanziaria orizzontale. Gli effetti territoriali esterni sono invece internalizzati con lo strumento della perequazione intercantonale degli oneri. Gli svantaggi in materia di concorrenza risultanti da eccessivi oneri geo-topografici e sociodemografici sono neutralizzati con due perequazioni degli oneri. Oltre all'armonizzazione dell'oggetto fiscale in parte già attuata in Svizzera – la cosiddetta armonizzazione fiscale formale – si persegue una concorrenza fiscale il meno distorta possibile e uguale per tutti. Le misure di ripartizione orizzontali e verticali previste dalla NPC dovrebbero quindi mantenere entro limiti accettabili le differenze cantonali nel carico fiscale senza pregiudicare gli effetti positivi della concorrenza fiscale.

1.1.6 Riforma territoriale

La Svizzera, con i suoi 26 Cantoni e circa 2900 Comuni, presenta una struttura territoriale estremamente complessa. Questo ordinamento territoriale si è rivelato estremamente stabile sin dalla fondazione dello Stato federale, nonostante le differenze di struttura e dimensione a tratti elevate tra i Cantoni e tra i Comuni. L'istituzione del Cantone del Giura (1978) e i trasferimenti del Laufental (1994) e del Comune di Vellerat (1996) dal Cantone di Berna rispettivamente al Cantone di Basilea Campagna e al Cantone del Giura sono gli unici adeguamenti territoriali a livello cantonale dal 1848.

Anche a livello comunale si riscontra una grande stabilità. Negli ultimi 150 anni, il numero dei Comuni svizzeri si è ridotto appena del 10 per cento da 3203 Comuni nel 1850 a 2899 nel 2000. Dalla metà degli anni Ottanta si è tuttavia rafforzata la pressione verso riforme strutturali della ripartizione territoriale sia a livello comunale sia a livello cantonale.

1.1.6.1 Riforme territoriali a livello comunale

La pressione verso le riforme si è fatta sentire più chiaramente a livello comunale. Negli ultimi 20-30 anni, l'entità e la complessità dei compiti affidati ai Comuni sono continuamente aumentate. Sono inoltre aumentate le esigenze della popolazione ri-

¹⁰ Cfr. Blankart, Charles B.; The process of government centralization: a constitutional view; in: Constitutional Political Economy 11; 2000; p. 27-39.

guardo alla qualità e all'efficienza delle prestazioni fornite, mentre le risorse finanziarie a disposizione sul fronte delle entrate non hanno seguito la stessa dinamica. Soprattutto i piccoli Comuni si sono visti sempre più confrontati con i loro limiti. Per reazione, a partire dagli anni Ottanta i Comuni, ma anche i Cantoni, hanno iniziato un processo di riforma globale che si fonda su quattro pilastri¹¹:

- rielaborazione della ripartizione intracantonale dei compiti: nel 1998 non meno di 20 Cantoni si sono occupati della riorganizzazione della ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni;
- riorganizzazione delle strutture amministrative ricorrendo al New Public Management (NPM): alla fine del 1998 più di un terzo di tutti i Comuni si stava occupando di progetti di riforma NPM per rendere le rispettive amministrazioni più efficienti, trasparenti ed efficaci e per adeguarle maggiormente alle esigenze dei cittadini;
- promovimento della collaborazione intercomunale: non meno di 19 Cantoni hanno preso iniziative per promuovere la collaborazione intercomunale. Queste misure di promovimento hanno spinto nel 1998 il 63 per cento dei Comuni a impegnarsi nella collaborazione intercomunale;
- fusioni di Comuni: le fusioni di Comuni ordinate dall'alto non hanno nessuna tradizione in Svizzera, ma ciò nonostante negli ultimi dieci anni il numero dei Comuni è notevolmente diminuito grazie soprattutto agli sforzi di riforma nei Cantoni di Turgovia e Friburgo. Questa evoluzione dovrebbe proseguire anche nel prossimo futuro, dal momento che anche i Cantoni di Lucerna, Grigioni, Ticino e Vallese si occupano di progetti di fusione a livello comunale.

1.1.6.2 Riforme territoriali a livello cantonale

Riguardo alla ripartizione territoriale, a livello cantonale si riscontrano in particolare due problemi. Da un lato le dimensioni esigue di alcuni Cantoni li pone di fronte ad alcuni problemi concernenti principalmente l'esecuzione delle politiche federali, ma anche l'adempimento di compiti cantonali. Dall'altro, a causa della crescente mobilità della popolazione e dei mutamenti sociali ed economici le strutture decisionali politico-amministrative corrispondono sempre meno agli spazi vitali e ai problemi socioeconomici. Il principio dell'equivalenza fiscale non è quindi rispettato, con conseguenti effetti esterni negativi sul benessere. Oggi ad esempio nei Cantoni urbani vengono offerte prestazioni pubbliche che vanno a vantaggio di cittadini di altri Cantoni senza che questi debbano versare le relative indennità. Sorgono quindi effetti esterni e problemi di spillover.

Per far fronte a questi problemi, negli ultimi anni sono state proposte riforme territoriali come le fusioni di Cantoni o la costituzione di grandi regioni, senza tuttavia trovare sostegno politico in ampie cerchie della popolazione interessata.

¹¹ Cfr. al proposito i risultati del progetto di ricerca «Gemeindereformen - zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation» del Fondo nazionale svizzero, svolto nell'ambito del programma «Zukunft Schweiz/ Demain la Suisse» (<http://www.gemeindereformen.unibe.ch>).

- Nel 1992 è stata ad esempio proposta la riunificazione dei due Cantoni di Appenzello e nel 1997 quella di Nidvaldo e Obvaldo.
- Si è parlato anche di costituire grandi Cantoni, come un «grande Cantone del Giura», un «Cantone della Svizzera nordoccidentale» o un «Cantone della Svizzera centrale», soprattutto sulla stampa. Non sono però stati approvati gli interventi nei parlamenti cantonali che chiedevano di esaminare le fusioni tra Cantoni, per mancanza di sostegno politico.
- La proposta di fusione dei Cantoni di Ginevra e Vaud è invece più avanzata nel processo politico. In entrambi i Cantoni sono state presentate iniziative che chiedono la fusione dei due Cantoni. Non hanno ancora avuto luogo le relative deliberazioni parlamentari e le votazioni popolari.
- Anche a livello federale il tema è stato già discusso. Nel 1998 il postulato Jutzet chiedeva al Consiglio federale di presentare diversi modelli di una riforma territoriale globale. L'intervento non è stato tuttavia approvato¹². Nel 1999, l'Ufficio federale di statistica (UFS) e l'Ufficio federale della pianificazione del territorio (UFPT) hanno pubblicato insieme un rapporto esaustivo sulla regionalizzazione della Svizzera¹³, senza tuttavia chiedere fusioni di Cantoni o la costituzione di grandi regioni. Questo rapporto serve esclusivamente a fini statistici.

Le fusioni cantonali, oltre ad alcuni vantaggi, comportano una serie di svantaggi. Il passaggio a una nuova suddivisione del territorio si scontrerebbe con strutture cresciute politicamente e provocherebbe quindi resistenze politiche. Si teme inoltre che la costituzione di grandi regioni possa provocare una perdita dell'identità culturale, della vicinanza ai cittadini e della capacità d'integrazione delle minoranze linguistiche e culturali. Inoltre occorre osservare che le diverse regioni della Svizzera sarebbero preparate dal profilo istituzionale in misura molto diversa in vista di un'unificazione politica dei loro Cantoni. Le fusioni di Cantoni potrebbero provocare, a seconda delle regioni, notevoli difficoltà d'adeguamento e resistenze a causa delle diverse istituzioni politiche, lingue e culture¹⁴.

Riteniamo che le riforme territoriali ordinate dall'alto non sono né auspicabili né realizzabili. Intendiamo quindi affrontare i problemi menzionati concernenti l'attuale suddivisione del territorio mediante una collaborazione intercantonale istituzionalizzata con perequazione degli oneri (cfr. n. 4).

Occorre osservare che la NPC non esclude una eventuale futura riforma territoriale, che dovrebbe tuttavia essere preceduta da un lungo processo di riflessione e di maturazione. Mediante il previsto rafforzamento della collaborazione intercantonale, la NPC offre la possibilità di fare dapprima esperienze con le diverse forme di collaborazione regionale approfondita. Riforme più estese a medio e lungo termine non sono escluse e andrebbero discusse nell'ambito di una successiva terza fase di riforma del federalismo (cfr. n. 1.1.2).

¹² Boll. uff. 1999 N II 669.

¹³ UFS; UFPT; Die Grossregionen der Schweiz. Die Schweiz im NUTS-Regionalsystem; Neuchâtel, 1999.

¹⁴ Cfr. Vatter, Adrian; Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen; Berna, 2001.

1.1.7 Gli obiettivi della NPC in breve

Come illustrato nei precedenti capitoli, la NPC costituisce una riforma delle strutture dello Stato federale. I suoi obiettivi principali della NPC possono essere riassunti come segue:

- *aumento dell'efficacia del sistema di perequazione*: la perequazione finanziaria in senso stretto dovrebbe ridurre le differenze nella capacità finanziaria dei Cantoni, eliminare le distorsioni in materia di concorrenza fiscale, diminuire le differenze cantonali nel carico fiscale, compensare gli oneri eccessivi non influenzabili per i Cantoni di montagna e urbani e non da ultime garantire la gestibilità politica;
- *chiarimento dei compiti e delle responsabilità tra Confederazione e Cantoni*: con la dissociazione dei compiti può essere interrotta la tendenza alla centralizzazione degli ultimi anni e grazie al previsto chiarimento delle competenze v'è d'attendersi un impiego ottimale dei mezzi. La capacità di manovra in materia di politica statale e finanziaria di Confederazione e Cantoni viene complessivamente aumentata. Inoltre, grazie a una collaborazione intercantonale ampliata con perequazione degli oneri si può far fronte alla problematica degli effetti esterni (problematica dello spillover);
- *rafforzamento della collaborazione a livello federale*: nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni dovrebbero eliminare le lacune esistenti nell'attuale finanziamento di singoli oggetti orientato ai costi e di raggiungere gli obiettivi dell'attività statale mediante un orientamento verso i risultati (orientamento verso l'output).

Il grado di raggiungimento degli obiettivi dovrà in futuro essere accertato mediante controlli dell'efficacia sulla base di indicatori. Questa analisi qualitativa e quantitativa dei risultati raggiunti servirà come base informativa e decisionale. Il Parlamento sarà quindi in grado di determinare i valori di riferimento politici della perequazione finanziaria e di adeguarli periodicamente alle mutate condizioni.

1.2 Lavori preparatori concernenti la NPC

1.2.1 Il bilancio della perequazione finanziaria del 1991

Fino all'inizio degli anni Novanta non esisteva un bilancio globale degli effetti della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni. Questa situazione era dovuta soprattutto a due motivi. Da un lato le numerose singole misure, difficili da coordinare, rendevano difficile una visione globale. Dall'altro, mancavano indicazioni generali sugli obiettivi in base a cui effettuare un'analisi degli effetti.

Siccome da parecchio tempo venivano impiegati considerevoli mezzi per la perequazione finanziaria, l'AFF, in quanto ufficio responsabile, chiese di esaminare l'efficienza dei mezzi impiegati. A questo scopo nel 1991 venne pubblicato per la prima volta un bilancio globale della perequazione finanziaria, che riguardava tutti i trasferimenti tra Confederazione e Cantoni¹⁵.

¹⁵ AFF; Bilancio della perequazione finanziaria. Rapporto sui bilanci della perequazione finanziaria negli anni 1970-1988; Berna, 1991.

I risultati del bilancio furono scoraggianti:

- anche se i pagamenti ai Cantoni dipendenti dalla capacità finanziaria erano fortemente aumentati dal 1970 in termini reali, le differenze nella capacità finanziaria dei singoli Cantoni erano notevolmente aumentate;
- la responsabilità di questa situazione andava ricercata, oltre che nella crescita economica complessivamente positiva, anche nello sviluppo della parte di pagamenti tra la Confederazione e i Cantoni non dipendenti dalla capacità finanziaria, che sinora prevale notevolmente con il 75 per cento e che si evolve sempre più a favore dei Cantoni finanziariamente forti, in particolare a causa della dinamica della quota cantonale sull'imposta federale diretta.

Già il bilancio della perequazione finanziaria del 1991 aveva quindi evidenziato che i lavori di riforma non dovevano limitarsi alla perequazione finanziaria in senso stretto, ma anche al settore dell'assegnazione dei compiti.

1.2.2 Orientamento del 1992

Nel suo parere concernente il bilancio della perequazione finanziaria del 1991, la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF) ne confermò i risultati e le conclusioni. Sulla base del bilancio sviluppò inoltre una concezione per un nuovo orientamento globale della perequazione finanziaria, il cosiddetto «orientamento» dell'autunno 1992¹⁶.

Esso intendeva soprattutto garantire un impiego efficiente dei mezzi, in particolare mediante una chiara indicazione degli obiettivi della perequazione finanziaria e un orientamento adeguato e mirato dei mezzi.

Altri obiettivi dell'orientamento erano la gestibilità politica e la maggior trasparenza possibile della perequazione finanziaria. Si propose quindi di rielaborare totalmente il sistema esistente. La perequazione finanziaria doveva presentare solo tre strumenti:

- una perequazione degli oneri da parte della Confederazione per compiti speciali o oneri eccessivi a carico solo di alcuni Cantoni;
- una perequazione degli oneri tra Cantoni di una grande regione interdipendente;
- una perequazione della capacità fiscale tra i Cantoni.

1.2.3 La perizia scientifica del 1994

Alcune fattispecie illustrate nel bilancio della perequazione finanziaria e nell'orientamento dovevano ancora essere chiarite scientificamente. Siccome inoltre la richiesta ristrutturazione della perequazione finanziaria non avrebbe riguardato solo i trasferimenti finanziari ma anche l'organizzazione dei compiti nello Stato federale, il DFF e la CDF ritennero indispensabile far chiarire scientificamente la necessità di un profondo cambiamento del sistema. Il DFF e la CDF chiesero quindi una perizia

¹⁶ CDF; bilancio della perequazione finanziaria e orientamento della futura impostazione della perequazione finanziaria federale; Lucerna, 1992.

scientifica¹⁷. Riguardo al sistema di trasferimenti tra Confederazione e Cantoni la perizia evidenziò le seguenti lacune principali:

- la commistione di obiettivi di efficienza e obiettivi di ripartizione;
- un ordinamento troppo centralistico;
- un sistema inefficiente di impostazione e versamento dei trasferimenti.

In base a questa diagnosi, la perizia confermò la necessità di una riforma globale del sistema svizzero di trasferimenti. Tenendo conto delle principali lacune, furono abbozzate le seguenti proposte di riforma:

- la separazione degli aiuti finanziari e delle indennità dall'indice della capacità finanziaria;
- un maggiore versamento delle quote cantonali sui proventi federali sotto forma di trasferimenti dipendenti dalla capacità finanziaria;
- l'ampliamento della perequazione interregionale o regionale degli oneri;
- il miglioramento dell'impostazione degli aiuti finanziari e delle indennità.

1.2.4 Rapporto concernente le linee direttrici della NPC

Alla fine del 1994, il Consiglio federale istituì una organizzazione di progetto composta in modo paritetico di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni incaricata di elaborare un concetto su come colmare le lacune rilevate nel sistema di perequazione finanziaria. Il risultato di questi lavori fu presentato nel 1996 nel rapporto concernente le linee direttrici della NPC¹⁸. Le principali proposte di riforma illustrate in questo rapporto possono essere riassunte come segue:

- l'assegnazione dei compiti tra Confederazione e Cantoni deve essere basata per quanto opportuno sul principio della sussidiarietà. I compiti cantonali devono di principio essere finanziati dai Cantoni e i compiti federali dalla Confederazione;
- per fornire le prestazioni pubbliche nel modo più efficiente possibile, la collaborazione intercantonale deve essere ampliata e una perequazione intercantonale degli oneri deve sgravare i Cantoni che forniscono prestazioni di cui approfittano anche altri Cantoni;
- per rafforzare la capacità di manovra finanziaria e politica dei Cantoni, essi devono ottenere molti più mezzi a libera disposizione. I trasferimenti a destinazione vincolata della Confederazione ai Cantoni devono quindi essere sostituiti sempre più con trasferimenti non vincolati;

¹⁷ Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred; La perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni. Perizia concernente gli aiuti finanziari e le indennità della Confederazione ai Cantoni, su mandato dell'Amministrazione federale delle finanze e della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze; Berna, 1994.

¹⁸ DFF; CDF; La nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni. Linee direttrici. Rapporto dell'organizzazione preposta al progetto sostenuto congiuntamente dal Dipartimento federale delle finanze e dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze; Berna e Lucerna, 1996.

- l'elemento centrale di tutto il pacchetto di riforma dev'essere una perequazione delle risorse gestibile politicamente che riduca le differenze di capacità finanziaria dei Cantoni.

1.2.5 Risultati della prima consultazione

Il rapporto sulle linee direttrici ha avuto complessivamente un'eco positiva nella prima consultazione svolta nel 1996. Solo il Partito socialista svizzero (PSS) e l'Unione sindacale svizzera (USS) hanno avuto reazioni di scetticismo o addirittura negative riguardo agli orientamenti della riforma. Nella stragrande maggioranza delle risposte, il Consiglio federale è stato invece esortato a proseguire i lavori e ad attuare le linee direttrici poste in discussione¹⁹.

1.2.6 Approfondimento e attuazione delle linee direttrici

Basandoci sul risultato della procedura di consultazione concernente le linee direttrici della NPC, abbiamo incaricato una organizzazione di progetto allargata, anch'essa composta pariteticamente di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, di concretizzare il concetto. L'organizzazione doveva tener conto delle nostre linee direttrici, che avevamo approvato con decisione del 23 ottobre 1996 sulla base dei risultati della consultazione. La decisione comprendeva i seguenti punti:

- il concetto di base NPC proposto dall'organizzazione di progetto deve essere approfondito. L'approfondimento non deve escludere prematuramente nessun settore di compiti;
- la dissociazione dei compiti e delle competenze deve aver luogo, per quanto ragionevole, secondo il principio della sussidiarietà;
- le competenze di Confederazione e Cantoni e quindi anche i flussi finanziari devono essere dissociati per quanto possibile. Se in un settore di compiti non risulta opportuna la competenza unica della Confederazione o dei Cantoni, occorre esaminare una dissociazione parziale nel senso che determinati settori sono trasferiti alla Confederazione e altri ai Cantoni;
- se un settore rimane compito comune di Confederazione e Cantoni, partendo da una collaborazione partenariale occorre definire i ruoli delle due parti e dedurne le forme di collaborazione adeguate. In linea di principio, la direzione strategica spetta alla Confederazione, la responsabilità operativa ai Cantoni, anche se non è da escludere una corresponsabilità strategica dei Cantoni. Occorre sfruttare le possibilità di accordi in materia di prestazioni tra Confederazione e Cantoni e l'impiego di sussidi globali o forfettari orientati ai risultati invece dei contributi alle spese;
- occorre indicare i settori nei quali in alternativa all'attuale impegno della Confederazione si può prevedere una maggiore collaborazione intercantone-

¹⁹ Cfr. DFF; La nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni. Linee direttrici. Rapporto sui risultati della procedura di consultazione; Berna, 1996.

nale. In questo contesto occorre approfondire anche gli strumenti di una perequazione intercantonale degli oneri equa ed effettiva;

- la perequazione finanziaria in senso stretto deve essere impostata in modo più mirato ed effettivo. Gli strumenti d'incentivazione e di ripartizione devono essere chiaramente separati. Di conseguenza, l'attuale graduazione delle aliquote di sussidio in base alla capacità finanziaria dei Cantoni deve essere sostituita da fondi liberamente disponibili. Un sistema di perequazione finanziaria in senso stretto trasparente, effettivo e gestibile dovrebbe contribuire a ridurre in modo mirato le differenze di capacità finanziaria tra i Cantoni e fornire ai Cantoni finanziariamente deboli un minimo di fondi propri necessario per adempiere i compiti di propria responsabilità. Un nuovo indice dovrebbe riflettere il potenziale dei Cantoni per quanto concerne le risorse finanziarie nel modo più vicino possibile alla realtà. Per ridurre gli oneri eccessivi dovuti alle condizioni geografiche e topografiche occorre prevedere una compensazione mirata degli oneri.

Questa seconda organizzazione di progetto allargata comprendeva un «organo di direzione politico» composto di membri del governo di Confederazione e Cantoni, un «organo direttivo» per le questioni strategiche, una direzione di progetto a tempo pieno, responsabile dello sviluppo operativo del progetto e otto gruppi di progetto, anch'essi composti in modo paritetico di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, che hanno svolto il vero e proprio lavoro di approfondimento.

Il coordinamento tra i Cantoni è stato assunto dalla Conferenza dei governi cantonali (CdG), sostenuta come in precedenza dalla CDF nelle questioni di politica finanziaria, mentre il gruppo di studio per le finanze cantonali (GFC) è stato coinvolto nei lavori operativi dei diversi gruppi di lavoro. Le Città e i Comuni non si sono espressi solo in occasione di audizioni – come era avvenuto per l'elaborazione delle linee direttrici – ma sono stati coinvolti direttamente nei lavori di progetto, sia nell'organo direttivo (con statuto di osservatori) sia nei singoli gruppi di lavoro.

I risultati del rapporto finale dell'organizzazione di progetto allargata ci sono stati resi noti nell'aprile 1999 e sono stati sottoposti a consultazione²⁰.

1.2.7 Risultati della seconda consultazione

Rispetto alla prima consultazione del 1996, la seconda consultazione del 1999 ha dato risultati più esaustivi e differenziati, come da aspettative²¹. In questo capitolo presentiamo un riassunto generale dei risultati della consultazione. Troverete indicazioni più dettagliate concernenti gli strumenti e le misure della NPC nei capitoli seguenti del presente messaggio. In primo luogo riportiamo l'atteggiamento di fondo dei principali partecipanti alla consultazione riguardo alla NPC. In seguito passiamo in rassegna le risposte alle sette domande al centro della consultazione.

²⁰ Cfr. DFF; CdG; La nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni, concretizzazione delle linee direttrici del 1° febbraio 1996, rapporto finale del 31 marzo 1999; Berna e Soletta, 1999.

²¹ Cfr. DFF; CdG; Rapporto sulla consultazione concernente il rapporto finale del 31 marzo 1999 dell'organizzazione preposta al progetto sostenuto congiuntamente dal Dipartimento federale delle finanze (DFF) e dalla Conferenza dei Governi cantonali (CdG), Berna e Soletta, 2000.

La NPC è stata in generale sostenuta dai governi cantonali, dai partiti borghesi, dalle associazioni di datori di lavoro e dall'Unione svizzera dei contadini. I sostenitori hanno visto nel progetto in primo luogo un'opportunità di rinnovare il federalismo e uno strumento per aumentare l'efficienza.

Il PSS ha invece assunto un atteggiamento fondamentalmente negativo. Il partito ecologista svizzero (PES) e le organizzazioni dei lavoratori non hanno respinto categoricamente il progetto, ma si sono opposti a sue parti fondamentali, come ad esempio il principio di sussidiarietà e la cantonalizzazione di compiti nell'ambito della dissociazione.

Domanda 1: Sostenete le innovazioni proposte nelle relazioni tra Confederazione e Cantoni, vale a dire il previsto rinnovamento e rafforzamento del principio di sussidiarietà e le nuove forme di collaborazione e di finanziamento Confederazione-Cantoni?

Mentre una chiara maggioranza dei Cantoni e dei partiti borghesi, così come il Vorort hanno auspicato l'introduzione nella Costituzione del principio di sussidiarietà, il PSS, la Federazione svizzera dei sindacati cristiani (FSSC) e le organizzazioni sociali e di protezione dell'ambiente si sono opposti al principio. Le organizzazioni sociali e di protezione dell'ambiente hanno in linea di massima sostenuto il principio di sussidiarietà, ma hanno respinto le assegnazioni dei compiti e le dissociazioni che ne derivano considerandole proposte arbitrarie e concepite unicamente per risparmiare.

Le nuove forme di collaborazione e di finanziamento Confederazione-Cantoni sono state respinte dal PSS. Non si è tuttavia trattato di un rifiuto di principio. Il PSS ha condiviso la constatazione che esiste un bisogno di riforma e di intervento nella collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Ha tuttavia respinto la necessità di istituire una base costituzionale esplicita per le nuove forme di collaborazione. La stragrande maggioranza dei pareri ha invece accolto pienamente i due nuovi strumenti. I Cantoni e i partiti borghesi hanno sottolineato che bisogna evitare di sommergere i Cantoni con una marea di nuove norme. Le organizzazioni di protezione dell'ambiente e l'Unione delle città svizzere (UCS) hanno dal canto loro sottolineato che le nuove forme di collaborazione e di finanziamento devono essere accompagnate da misure di controllo efficaci da parte della Confederazione, al fine di garantire la qualità delle prestazioni fornite.

Domanda 2: Come valutate la prevista collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri e gli strumenti che vi stanno alla base (obbligo di collaborazione, conferimento del carattere obbligatorio generale, obbligo di partecipazione, convenzione quadro intercantonale) e come valutate in particolare lo strumentario previsto per legittimare democraticamente le convenzioni intercantionali?

In linea di principio la collaborazione intercantonale è stata respinta solo dal PSS, dal PES e dalle organizzazioni dei lavoratori. La loro critica principale è che di fatto verrebbe istituito un quarto livello legislativo nell'organizzazione dello Stato. Questa critica – e non il rifiuto di principio – è stata condivisa da numerosi gruppi d'interesse e da alcuni Cantoni. Cinque Cantoni si sono detti scettici (Argovia, Vaud, Neuchâtel) o contrari (Zugo, Ticino) alla collaborazione intercantonale con

perequazione degli oneri. Gli altri Cantoni sono invece favorevoli al progetto, che considerano un'alternativa realistica all'esigenza sempre più frequente di fusioni cantonali.

Mentre alcuni Cantoni hanno visto la loro autonomia limitata dal conferimento del carattere obbligatorio generale e dall'obbligo di partecipazione, il PSS, il PES, le organizzazioni di lavoratori e altri gruppi d'interesse hanno sostenuto il contrario, chiedendo un maggiore impegno a collaborare da parte dei Cantoni. La convenzione quadro intercantonale e la perequazione intercantonale degli oneri non sono in pratica stati criticati.

La legittimazione democratica della collaborazione intercantonale è stata invece messa criticamente in discussione. Tutti i Cantoni tranne Argovia hanno ritenuto che la base di legittimazione democratica sia sufficiente. D'altro lato, ad eccezione del Partito popolare democratico (PPD), tutti i partiti, le associazioni economiche e la stragrande maggioranza degli altri gruppi d'interesse hanno espresso dubbi sulla legittimazione democratica e hanno ricordato le cattive esperienze fatte con i diritti di partecipazione in concordati e sindacati.

Domanda 3: Come valutate la dissociazione dei compiti e delle competenze nei singoli settori politici, posta in discussione dall'organizzazione di progetto, al fine di accordare ulteriori margini di manovra e maggiore responsabilità a Confederazione e Cantoni?

La maggioranza dei Cantoni, il PPD, il Partito liberale-radical svizzero (PLR) e il Vorort avrebbero auspicato una dissociazione dei compiti ancora più estesa. La maggioranza dei Cantoni ha inoltre sottolineato l'importanza di standard minimi o li ha richiesti per i compiti cantonalizzati proponendo una legislazione quadro. Questa richiesta è stata condivisa anche dall'USS. La Federazione delle società svizzere d'impiegati (FSI), la Società Svizzera per la protezione dell'ambiente (SPA) e l'UCS hanno espresso scetticismo riguardo alla dissociazione dei compiti e hanno criticato la focalizzazione troppo forte sui Cantoni e sulla loro indipendenza a scapito di soluzioni regionali. Il PSS ha invece respinto categoricamente le cantonalizzazioni.

Un'opposizione di fondo è stata espressa dalle associazioni direttamente interessate dalla dissociazione dei compiti soprattutto nei tre settori delle assicurazioni sociali e politica sociale, della formazione e dei trasporti. Nei settori dell'ambiente e dell'agricoltura, così come in quelli dell'alloggio, della giustizia e della sicurezza la critica si è invece concentrata su alcuni punti. Le reazioni alla dissociazione dei compiti sono illustrate a fondo nel numero 6 del presente messaggio.

Domanda 4: Siete d'accordo con il concetto elaborato in merito al nuovo sistema di perequazione nel suo insieme (perequazione finanziaria in senso stretto con gli elementi della perequazione delle risorse, della perequazione degli oneri e della perequazione intercantonale degli oneri)?

Le linee direttrici del sistema di perequazione sono state accettate. Solo il Cantone di Zurigo si è detto scettico di fronte agli strumenti e agli obiettivi proposti, intravedendo il pericolo che il sistema possa portare alla fine a un'armonizzazione fiscale

materiale. I Cantoni di Friburgo e di Neuchâtel hanno in linea di principio approvato il sistema di perequazione, pur ritenendo indispensabile una riduzione notevolmente maggiore delle differenze cantonali di capacità finanziaria. Per il rimanente, il concetto di perequazione finanziaria in senso stretto è stato definito moderno, coerente, adeguato, compatibile con le riforme cantonali delle perequazioni finanziarie e atteso da tempo. È stata accolta favorevolmente soprattutto la rigida separazione tra effetti di perequazione e sistema d'incentivazione poiché in tal modo si evitano incentivi sbagliati.

Domanda 5: In che modo valutate il meccanismo della perequazione delle risorse, mediante il quale le differenze di capacità finanziaria tra Cantoni finanziariamente forti e Cantoni finanziariamente deboli vengono ridotte nell'ambito di un quadro politico da definire?

I Cantoni, i partiti borghesi e le associazioni economiche sostengono la perequazione delle risorse in quanto alternativa ragionevole a un'armonizzazione fiscale materiale. Il PSS, il PES, i sindacati e le diverse organizzazioni sociali avrebbero invece di principio preferito un'armonizzazione fiscale materiale. Il PSS ha proposto di realizzare la perequazione delle risorse unitamente a un'armonizzazione fiscale materiale.

È stato criticato il nuovo indice delle risorse. Si è chiesto di rielaborare a fondo l'indice in modo che il calcolo dei potenziali finanziari dei Cantoni possa avvenire su una base più trasparente e comprensibile.

Per quanto concerne la riduzione delle disparità, la critica si è concentrata su quattro temi:

- l'esclusione dalla riduzione delle disparità dei Cantoni il cui valore di indice si situa tra la dotazione minima e la media svizzera dell'indice delle risorse;
- la questione su come e mediante quale atto legislativo si intende stabilire il valore di riferimento della riduzione delle disparità: il PLR, il Cantone di Zugo e il Vorort sono a favore di una sua introduzione nella Costituzione;
- quale dev'essere l'entità della riduzione delle disparità;
- se è opportuno utilizzare eventualmente una scala progressiva.

Diversi Cantoni hanno ritenuto troppo basso il livello della dotazione minima. Non erano tuttavia per niente concordi sul livello ideale di tale dotazione. È stato inoltre proposto di introdurre una partecipazione finanziaria per i Cantoni finanziariamente deboli. In tal modo anche questi Cantoni sarebbero incentivati ad aumentare la loro capacità finanziaria.

La proposta di ridurre le quote cantonali sui proventi federali ha invece trovato una resistenza compatta dei Cantoni. Soprattutto i Cantoni di montagna hanno respinto tale riduzione. Gli stessi Cantoni hanno inoltre chiesto più o meno chiaramente di esaminare o di eliminare la neutralità di bilancio del progetto per la Confederazione. Un maggiore impegno finanziario della Confederazione dovrebbe in tal caso essere finanziato con una maggiore ripartizione dell'utile della Banca nazionale svizzera (BNS) e beneficiare di una maggiore dotazione minima.

Domanda 6: Sostenete la perequazione degli oneri elaborata dalla Confederazione in base alle condizioni geo-topografiche e sociodemografiche?

Solo pochi hanno messo di principio in discussione e definito superflua la perequazione dell'aggravio geo-topografico (PAG) e la perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS). Sono stati tuttavia fortemente criticati i criteri utilizzati per stabilire gli oneri. Mentre per quanto riguarda la PAG sono stati criticati solo alcuni indicatori, in merito alla PAS è stato chiesto di rielaborarla completamente perseguendo in particolare due miglioramenti: da un lato occorre stabilire indicatori che abbiano una maggiore correlazione con gli oneri sociodemografici e dall'altro la perequazione dovrebbe concentrarsi maggiormente sui problemi delle città-nucleo.

Domanda 7: In che modo valutate in linea di massima le prospettive tracciate dall'organizzazione di progetto riguardo all'attuazione istituzionale della NPC e che cosa pensate della necessità e dell'estensione delle modifiche costituzionali che vanno oltre l'articolo sulle competenze?

La consultazione ha dato un risultato chiaro: è stata chiesta un'attuazione rapida e integrale della NPC. La CdG ha addirittura intravisto il pericolo che, in caso di realizzazione a tappe, il progetto potrebbe perdere il sostegno dei Cantoni. Alcuni Cantoni hanno invece sostenuto il progetto in linea di principio, ma si sono espressi a favore di una sua realizzazione a tappe. Secondo loro, in una prima fase bisognerebbe rivedere la perequazione finanziaria in senso stretto. I progetti di dissociazione e ripartizione dei compiti, più controversi, dovrebbero essere realizzati solo in una seconda fase, per non mettere in pericolo la perequazione finanziaria vera e propria. Questa opinione è stata condivisa soprattutto dai Cantoni di montagna, dal PPD, dal PSS, dal PES e dalle associazioni economiche. D'altro lato, soprattutto i Cantoni dell'altopiano centrale e della Svizzera orientale, così come il PLR, il PLS e alcune associazioni si sono opposti chiaramente a una simile realizzazione a tappe.

1.2.8 Miglioramenti a seguito della seconda consultazione

In base ai risultati della seconda consultazione e in vista del presente messaggio, a partire dalla primavera 2000 si è proceduto a numerosi miglioramenti. La perequazione da parte della Confederazione degli oneri eccessivi dovuti a fattori geo-topografici e sociodemografici è stata ad esempio totalmente riveduta (cfr. n. 5.6), l'indice delle risorse e la perequazione delle risorse sono stati notevolmente migliorati (cfr. n. 5.5), è stata introdotta una compensazione dei casi di rigore (cfr. n. 5.7) e numerosi settori della dissociazione dei compiti e della collaborazione intercantonale sono stati adeguati e concretizzati ulteriormente.

Per far fronte a questi lavori, la commissione di progetto allargata di cui al numero 1.2.6 è stata adeguata alle nuove necessità. In seguito, l'organo direttivo, che si era rivelato troppo macchinoso nella sua concezione, è stato trasformato in un nuovo organo con strutture più agili e flessibili – il cosiddetto *Petit Comité*. Di questo nuovo organo fanno ora parte anche i rappresentanti delle città con diritto di voto. In questo modo si è potuto tener maggiormente conto della crescente importanza delle città e degli agglomerati nella NPC. Inoltre diversi gruppi di lavoro sono stati incaricati

cati di chiarire altri dettagli. In alcuni casi si è fatto ricorso a gruppi di progetto già esistenti mentre in altri si è dovuto convocare nuovi gruppi di lavoro. Da ultimo sono state assegnate anche diverse perizie scientifiche (cfr. allegato 3) per poter effettuare tra l'altro un'analisi degli effetti.

1.3 Procedura in vista della revisione costituzionale e legislativa

Nell'ambito della presente riforma sarebbe possibile sottoporre singolarmente in votazione le modifiche costituzionali necessarie²². Con una simile procedura, alcune disposizioni costituzionali potrebbero tuttavia essere valutate fuori dal contesto globale della riforma. Le norme costituzionali intersettoriali o riferite ai compiti, che rivestono un'importanza centrale per il funzionamento di tutto il progetto, potrebbero in tal caso essere minacciate da interessi particolari. L'intero progetto di riforma finanziaria sarebbe in tal modo messo in discussione.

Proponiamo quindi di non attuare le modifiche costituzionali mediante la revisione parziale secondo l'articolo 194 capoverso 2 Cost., ma di applicare la procedura di revisione totale secondo l'articolo 193 Cost.: oltre al decreto federale concernente la revisione totale della legge federale del 19 giugno 1959²³ concernente la perequazione finanziaria tra i Cantoni (LPFi), proponiamo un decreto federale che contenga tutte le modifiche costituzionali. Con questa procedura si può inoltre lasciare aperta la questione circa l'osservanza del principio dell'unità di materia nel presente caso.

1.3.1 Modifiche a livello costituzionale

Concretamente proponiamo modifiche nei seguenti settori (successione secondo la Cost.):

Modifiche intersettoriali

Tabella 1.1

Settore	Articoli Cost. modificati o nuovi
Sussidiarietà	Articolo 3a (nuovo)
Compiti della Confederazione	Articolo 42 capoverso 2 (abrogato)
Principi per l'assegnazione e l'esecuzione di compiti statali	Articolo 43a (nuovo)
Attuazione e esecuzione del diritto federale	Articolo 46 capoversi 2 e 3
Autonomia dei Cantoni	Articolo 47 capoverso 2 (nuovo)
Trattati intercantonali	Articolo 48 capoversi 4-6 (nuovo)
Perequazione finanziaria in senso stretto <i>e modifiche risultanti nei settori menzionati qui di seguito</i>	Articolo 135 capoversi 1 e 2
Strade nazionali	Articolo 83 capoverso 3 (abrogato)
Imposta di consumo sui carburanti e altre tasse di traffico	Articolo 86 capoverso 3 lettera e

²² Questa procedura era stata adottata nell'ambito delle prime misure per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Cfr. FF **1981** III 705

²³ RS **613.1**

Settore	Articoli Cost. modificati o nuovi
Imposte dirette	Articolo 128 capoverso 4
Tassa di bollo e imposta preventiva	Articolo 132 capoverso 2
Quota cantonale di partecipazione all'imposta preventiva (come disposizione transitoria dell'art. 132)	Articolo 196 numero 16 (abrogato)
Tribunale federale / giurisdizione costituzionale	Articolo 189 capoverso 2 (nuovo)

Modifiche riferite ai compiti

Tabella 1.2

Settore	Articoli Cost. modificati o nuovi
Organizzazione, istruzione e equipaggiamento dell'esercito	Articolo 60 capoverso 2
Scuola	Articolo 62 capoverso 3 (nuovo)
Aiuti all'istruzione	Articolo 66 capoverso 1
Misurazione	Articolo 75a (nuovo)
Circolazione stradale	Articolo 82 capoverso 3
Strade nazionali	Articolo 83 capoverso 2
Disposizione transitoria dell'articolo 83	Articolo 197 numero 2 (nuovo)
Imposta di consumo sui carburanti e altre tasse di traffico	Articolo 86 capoverso 3 lettera b, b ^{bis} (nuova), c, e, f
Assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità (AVS)	Articolo 112 capoverso 2 lettera a ^{bis} (nuova), capoverso 3 lettera b, capoverso 4. Capoverso 6 (abrogato)
Prestazioni complementari	Articolo 112a (nuovo)
Promovimento dell'integrazione degli invalidi	Articolo 112b (nuovo)
Aiuto alle persone anziane e ai disabili	Articolo 112c (nuovo)
Disposizione transitoria dell'articolo 112	Articolo 196 numero 10 (abrogato)
Diritto penale	Articolo 123 capoverso 2

1.3.2 Modifiche a livello legislativo

A livello legislativo proponiamo la revisione totale della legge federale del 19 giugno 1959 concernente la perequazione finanziaria tra i Cantoni (LPSFi)²⁴.

1.4 Attuazione istituzionale e ulteriore procedura

Per l'attuazione della NPC proponiamo una procedura legislativa a due livelli:

1. con il presente messaggio presentiamo una prima parte delle modifiche rese necessarie dalla NPC. Il presente primo messaggio sulla NPC contiene, oltre al decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione

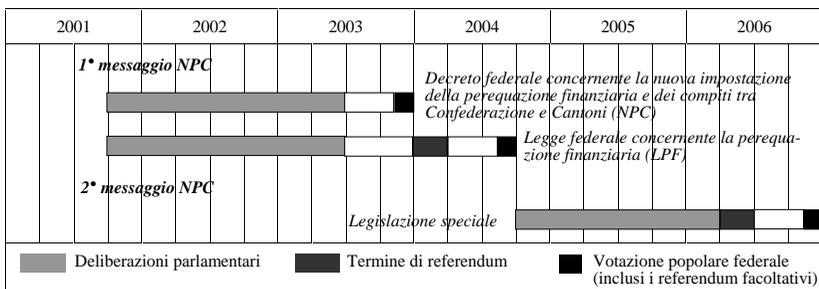
²⁴ RS 613.1

finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) con tutte le modifiche costituzionali, anche la nuova legge federale concernente la perequazione finanziaria (LPF);

2. tutti gli adeguamenti previsti nelle altre leggi federali saranno oggetto di un secondo messaggio sulla NPC che conterrà, oltre alle singole leggi federali relative ai compiti, anche le leggi federali intersettoriali, come ad esempio la legge federale del 6 ottobre 1989²⁵ sulle finanze della Confederazione (LFC) o la legge federale del 5 ottobre 1990²⁶ sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu). Il secondo messaggio sulla NPC sarà sottoposto al Parlamento federale dopo lo svolgimento della votazione popolare obbligatoria concernente il decreto federale e un eventuale referendum sulla LPF.

Illustrazione 1.3

Illustrazione schematica del programma di attuazione (scadenze nell'ottica attuale)



1.4.1 Attuazione istituzionale del primo messaggio NPC

Nell'ambito del presente primo messaggio sulla NPC presentiamo le proposte concernenti le revisioni costituzionali negli ambiti intersettoriali e in tutti i settori che implicano la dissociazione dei compiti, come pure una revisione totale della legge federale concernente la perequazione finanziaria tra i Cantoni.

Questa procedura corrisponde alla volontà politica della stragrande maggioranza dei Cantoni di procedere a una ristrutturazione globale e coerente della perequazione finanziaria. Il pericolo che vengano eliminati alcuni elementi, in particolare nel settore della dissociazione dei compiti e del finanziamento, verrà per quanto possibile limitato. Esiste un nesso materiale tra il postulato di versare ai Cantoni più fondi non vincolati e la dissociazione dei compiti e del finanziamento. Più settori di compiti vengono dissociati, più fondi non vincolati vengono versati ai Cantoni per compensare l'assunzione di nuovi compiti. Al contrario, un maggiore aggravio della Confederazione dovuta a insufficienti dissociazioni e/o all'assunzione unilaterale di ulteriori compiti ridurrebbe i fondi non vincolati a disposizione dei Cantoni.

25 RS 611.0

26 RS 616.1

Sulla base di queste considerazioni non è opportuna una realizzazione a tappe con la quale occorrerebbe realizzare in un primo tempo la perequazione finanziaria in senso stretto e in un secondo tempo la dissociazione dei compiti e del finanziamento. Al fine di dotare la perequazione finanziaria in senso stretto di mezzi finanziari sufficienti per eliminare le differenze intercantionali nella capacità finanziaria, occorre trasformare i fondi attualmente vincolati in fondi non vincolati. Inoltre, i Cantoni che in base al loro potenziale di risorse sono considerati Cantoni donatori nella perequazione finanziaria si aspettano in contropartita un sostanziale ampliamento del loro margine di manovra in materia di politica statale e finanziaria. I Cantoni urbani si attendono invece una compensazione delle prestazioni che forniscono anche per altri Cantoni, nell'ambito dell'estensione della collaborazione intercantonale. Una realizzazione a tappe metterebbe seriamente in pericolo la perequazione degli interessi di tutti gli attori interessati e quindi la riforma nel suo insieme.

Proponiamo quindi di approvare le modifiche a livello costituzionale nell'ambito del decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni e di sottoporlo al popolo e ai Cantoni come *uno* dei progetti in votazione.

Dopo l'approvazione di questo primo messaggio da parte del Parlamento federale, la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni sarà sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni in virtù del referendum obbligatorio. Solo dopo l'accettazione del relativo decreto federale da parte di entrambi la legge federale concernente la perequazione finanziaria, totalmente riveduta, verrà pubblicata sul Foglio federale e inizierà a decorrere il termine di referendum.

Questa procedura tiene conto dei diritti popolari, nel senso che un eventuale comitato referendario contrario alla nuova legge concernente la perequazione finanziaria potrà iniziare a raccogliere le firme solo dopo l'accettazione della base costituzionale. Se il termine di referendum dovesse iniziare a decorrere prima dello svolgimento del referendum obbligatorio, il comitato referendario dovrebbe raccogliere le firme contro una legge la cui base costituzionale non è ancora stata decisa dal popolo e dai Cantoni. Come conseguenza, il referendum sulla legge verrebbe lanciato preventivamente e potrebbe in seguito rivelarsi inutile se il decreto federale con le modifiche costituzionali non dovessero raggiungere la maggioranza necessaria di popolo e Cantoni. In caso di rifiuto del decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni, la nuova legge concernente la perequazione finanziaria verrebbe evidentemente a cadere. Una volta superati questi due primi ostacoli istituzionali, il secondo messaggio NPC concernente la riforma del federalismo e della perequazione finanziaria potrà essere sottoposto al processo decisionale politico.

La procedura proposta è trasparente e coerente. Se il decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni viene respinto, cade anche la legge federale concernente la perequazione finanziaria. Se invece, dopo l'accettazione del decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria da parte del popolo e dei Cantoni, dovesse riuscire il referendum facoltativo e nella successiva votazione popolare dovesse essere respinta la legge federale concernente la perequazione finanziaria, le interpretazioni del rifiuto popolare dovrebbero limitarsi esclusivamente alle legge con-

cernente la perequazione finanziaria e la discussione politica sull'ulteriore procedura da seguire potrebbe concentrarsi su un settore ben definito a livello legislativo.

Per garantire il nesso materiale tra le modifiche costituzionali e quelle legislative, stabiliamo l'entrata in vigore sia del decreto federale sia della legge federale concernente la perequazione finanziaria. A seconda dell'andamento delle deliberazioni parlamentari e di un eventuale referendum facoltativo, il secondo pacchetto non dovrebbe essere presentato prima del 2006 in base alle previsioni odierne.

1.4.2 Uno sguardo al secondo messaggio NPC

Le modifiche a livello costituzionale rendono necessarie modifiche in numerosi atti speciali, sia in leggi federali riferite ai compiti sia in altre che riguardano più settori. Tra queste ultime vanno citate in primo luogo la LSu e la LFC. Presenteremo al Parlamento federale le modifiche necessarie a questo proposito nell'ambito del secondo messaggio NPC. A ciò si aggiungono le revisioni legislative nei settori di compiti in cui non occorre modificare la base costituzionale. In questo messaggio accenniamo brevemente nel numero 6.2 alle grandi linee degli adeguamenti legislativi necessari.

Dal profilo concettuale, i due messaggi concernenti la NPC non devono essere separati. Le modifiche a livello costituzionale proposte nell'ambito del presente messaggio – così come la revisione totale della legge concernente la perequazione finanziaria – hanno effetto solo se si modificano anche le leggi relative ai compiti o generali nell'ambito del secondo messaggio NPC.

Di conseguenza, le tendenze delle ripercussioni finanziarie sulla Confederazione e sui Cantoni (cfr. n. 7.2) sono calcolate presupponendo che la NPC verrà realizzata con tutti gli elementi di riforma, compresi quelli che non necessitano di una modifica costituzionale e quindi saranno presentati per la prima volta nell'ambito del secondo messaggio.

1.4.3 Problemi di diritto transitorio

1.4.3.1 Il problema delle domande presentate a titolo preventivo

Dal momento che nell'ambito della prevista dissociazione dei compiti e del finanziamento la Confederazione dovrebbe essere sgravata in alcuni settori di sussidi, c'è il pericolo che prima dell'entrata in vigore delle nuove basi legali vengano presentate preventivamente numerose domande. Potrebbe quindi esserci un eccesso di domande nei relativi settori di compiti.

Queste domande a titolo preventivo non sono né nell'interesse della Confederazione né in quello dei Cantoni. Le finanze pubbliche non hanno alcun interesse a favorire ad esempio attività edilizie che non corrispondano ai bisogni reali o a spingere a fare investimenti solo perché si ricevono ancora i sussidi federali.

Per questo motivo proponiamo una disposizione transitoria nella legge federale concernente la perequazione finanziaria. Le domande di aiuti finanziari e indennità pre-

sentate dopo l'entrata in vigore delle disposizioni transitorie ma prima dell'entrata in vigore completa della nuova perequazione finanziaria (quindi nel periodo tra il primo e il secondo messaggio NPC) devono essere valutate secondo il diritto in vigore al momento dell'assegnazione (e quindi non secondo la data di presentazione della domanda secondo l'articolo 36a L.Su).

1.4.3.2 Il problema degli impegni della Confederazione secondo il vecchio diritto

Gli impegni secondo il vecchio diritto sussistono quando, prima dell'entrata in vigore integrale della NPC, la Confederazione ha garantito progetti dai quali si deve ritirare nell'ambito della NPC. Al riguardo occorre di principio distinguere tra due situazioni di partenza:

1. per i progetti garantiti e già eseguiti o in fase di realizzazione dal profilo giuridico non v'è necessità d'intervenire. La Confederazione adempie totalmente ai suoi impegni in base alle relative decisioni;
2. vanno valutati diversamente i progetti che sono garantiti dalla Confederazione, ma che non sono ancora iniziati prima dell'entrata in vigore della NPC. In questo caso la Confederazione deve assumere i suoi impegni durante un periodo transitorio se i progetti sono realizzati in questo stesso periodo. In seguito gli impegni della Confederazione scadono a saldo di tutti i diritti. Per i progetti che non vengono realizzati durante questo periodo transitorio, vengono quindi a cadere gli impegni della Confederazione secondo il vecchio diritto.

In base a queste considerazioni è prevista una disposizione transitoria nella legge federale concernente la perequazione finanziaria. I sussidi per progetti garantiti prima dell'entrata in vigore integrale della NPC e non ancora iniziati al momento della sua entrata in vigore sono versati solo se il conteggio finale del progetto realizzato è presentato entro tre anni dall'entrata in vigore della NPC.

2 La dissociazione dei compiti e del finanziamento

Lo scopo della dissociazione dei compiti e del finanziamento tra Confederazione e Cantoni è di districare il groviglio sempre più complesso di relazioni tra i due livelli statali. Per quanto possibile e opportuno, le competenze nell'ambito dell'esecuzione dei compiti devono essere assegnate integralmente all'uno o all'altro livello statale. Si intende far coincidere per quanto possibile i beneficiari e i responsabili dei costi e delle decisioni.

Se un settore di compiti non può essere attribuito integralmente né alla Confederazione né ai Cantoni si persegue per lo meno una dissociazione parziale, con la quale alcuni settori di un compito sono attribuiti o alla Confederazione o ai Cantoni. Se non è possibile nemmeno una dissociazione parziale, i settori rimanenti di un compito rimangono come compito in comune, nell'ambito del quale la Confederazione e i Cantoni continuano a sostenere insieme il finanziamento e l'esecuzione dello stesso. Per garantire anche in futuro un'assegnazione adeguata dei compiti statali, occorre sancire i relativi principi di politica statale a livello costituzionale.

Tra di essi rientra il principio di sussidiarietà, secondo il quale in uno Stato federale il livello statale supremo deve assumere un compito o parteciparvi solo se questo non può essere svolto in modo efficiente ed efficace dal livello statale inferiore. In questo modo si rafforza la libertà di organizzazione sul territorio, nel senso che i cittadini hanno maggiori possibilità di decidere autonomamente quali soluzioni preferiscono. Nell'ambito della NPC il principio di sussidiarietà deve essere sancito esplicitamente nella Costituzione federale come massima della politica statale.

In relazione al principio di sussidiarietà occorre inoltre stabilire nella Costituzione federale i criteri per l'assegnazione dei compiti. Al proposito devono riflettersi nella Costituzione il principio dell'equivalenza fiscale, così come quelli dell'economicità e dell'opportunità. In quanto principi che non possono essere oggetto di un controllo giudiziario devono porre le basi, in relazione con il principio di sussidiarietà, per la futura assegnazione di compiti statali e quindi per una ripartizione ragionevole dei compiti nello Stato federale, garantendo la necessaria continuità.

L'obbligo della Confederazione di garantire l'autonomia dei Cantoni deve essere espresso nella Costituzione federale in modo più chiaro rispetto ad oggi. In particolare devono essere menzionati esplicitamente a livello costituzionale i principi fondamentali del federalismo svizzero, l'autonomia in materia di compiti, organizzazione e finanze. In futuro nella regolamentazione di nuovi compiti, Consiglio federale e Parlamento dovranno indicare con più chiarezza quali compiti devono essere eseguiti a livello centrale e quali a livello decentralizzato. Infine, quale novità nell'ambito del diritto costituzionale, il Tribunale federale deve poter negare l'applicazione a una legge federale se essa viola una competenza dei Cantoni garantita dalla Costituzione. In questo modo il federalismo svizzero viene dotato per la prima volta di una componente che può essere oggetto di un controllo giudiziario.

Oltre all'oggetto (n. 2.1), alle lacune delle relazioni attuali (n. 2.2), agli obiettivi della dissociazione (n. 2.3) e ai risultati della consultazione (2.4), proponiamo uno sguardo alle modifiche dei singoli settori di compiti (n. 2.5) e ai principi costituzionali legati alla dissociazione dei compiti e del finanziamento (n. 2.6).

2.1 **Oggetto**

Nell'ambito della NPC circa 29 settori di compiti sono interessati finanziariamente dalla dissociazione dei compiti e del finanziamento tra Confederazione e Cantoni. In questi settori di compiti la Confederazione versa sussidi sotto forma di aiuti finanziari o indennità ai Cantoni oppure Confederazione e Cantoni assicurano il finanziamento comune richiesto. I settori di compiti nei quali sia la Confederazione sia i Cantoni sulla base della loro legislazione possono operare senza dipendere finanziariamente l'uno dagli altri non sono oggetto della NPC²⁷.

²⁷ Come esempio di settore di compiti non interessato dalla NPC possiamo citare la cinematografia. La Confederazione esercita un promovimento della cinematografia dipendente dai risultati, i Cantoni e in parte anche i Comuni versano anch'essi puntualmente e indipendentemente dall'impegno della Confederazione contributi per il promovimento della cinematografia. I Cantoni e – a seconda del diritto cantonale – anche i Comuni sono inoltre competenti della prassi di autorizzazione dei film (es. determinazione dell'età di ammissione nei cinema a seconda delle categorie di film). Nel settore del promovimento della cinematografia non vi sono però intrecci *finanziari* tra la Confederazione e i Cantoni.

Riteniamo, d'intesa con la CdC, che una discussione più estesa su una possibile nuova ripartizione tra Confederazione e Cantoni di tutti i compiti statali non sarebbe opportuna e rallenterebbe ulteriormente il processo di riforma, anche dal profilo politico. È più pragmatica e ha maggiori possibilità di successo una procedura nella quale si riforma dapprima la perequazione finanziaria e si cerca di districare gli intrecci finanziari tra Confederazione e Cantoni. Una volta conclusi questi lavori, in base a quanto elaborato sarà senz'altro possibile procedere a una nuova e più estesa ripartizione tra Confederazione e Cantoni includendo sistematicamente tutti i settori di compiti statali.

2.2 Lacune dell'attuale intreccio dei compiti e del finanziamento

Dando uno sguardo allo sviluppo storico della Svizzera si osserva che la Confederazione ha assunto sempre più settori di responsabilità, andando nella direzione di uno Stato interventista e fornitore di prestazioni. Ne è risultato un intreccio di compiti e di finanziamenti sempre più esteso e complesso tra Confederazione e Cantoni.

Queste constatazioni non sono affatto nuove. Già più di 30 anni fa, il Consiglio federale, nel suo rapporto del 15 maggio 1968 all'Assemblea federale concernente le linee direttive della politica di governo per la legislatura 1968-1971 aveva richiamato l'attenzione sui pericoli in materia di politica statale di un crescente processo di centralizzazione²⁸. Le tendenze verso un maggiore intreccio tra Confederazione e Cantoni e quindi la maggiore centralizzazione sembravano aver sviluppato una propria dinamica. Si osservava una crisi di esecuzione nei Cantoni e in generale una crisi delle prestazioni dello Stato federale.

Sorgono ulteriori problemi quando le competenze e le responsabilità in materia di finanziamento della Confederazione si sovrappongono con quelle dei Cantoni. Le regolamentazioni in tal caso aumentano, dal momento che occorre disciplinare sia i compiti della Confederazione sotto forma di leggi federali, ordinanze e circolari sia quelli dei Cantoni sotto forma di leggi di applicazione cantonali e ordinanze. Nella maggior parte dei casi questi intrecci comportano inoltre amministrazioni parallele, doppiami amministrativi e nel sistema dei sussidi, ciò che comporta costi supplementari e un'esecuzione dei compiti inefficiente.

Sono stati fatti alcuni tentativi di fare chiarezza nelle relazioni tra Confederazione e Cantoni e di sistematizzare l'assegnazione dei compiti, ma sono ampiamente falliti. Con il disegno del 1977 di revisione totale della Costituzione federale («Commissione Furgler») si è proposto di definire responsabilità principali per la Confederazione e i Cantoni, come noto senza risultati. Un secondo tentativo – la nuova ripartizione dei compiti degli anni Ottanta – ha portato a chiarimenti puntuali nelle relazioni finanziarie tra Confederazione e Cantoni, ma non è riuscito a frenare le tendenze descritte. Il pacchetto presentato non conteneva inoltre proposte concernenti una vera ristrutturazione della perequazione finanziaria in senso stretto ed escludeva le forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni e il livello intercantonale.

²⁸ FF 1968 I 809 segg.

Dal profilo politico si osserva inoltre che a causa dei trasferimenti finanziari vincolati dalla Confederazione ai Cantoni, questi ultimi dipendono sempre più finanziariamente dal donatore dei sussidi. Questa situazione riguarda soprattutto i Cantoni finanziariamente deboli (cfr. n. 5.2.2). Con queste prerogative una politica cantonale autonoma, vale a dire che stabilisce le proprie priorità, non è praticamente possibile. L'autonomia finanziaria dei Cantoni minaccia di diventare pura finzione.

Riguardo all'intreccio in materia di finanziamento e di competenze occorre approfondire anche il concetto di «federalismo di esecuzione». Per federalismo di esecuzione si intende, in senso positivo, la possibilità dei Cantoni di eseguire le leggi federali tenendo conto delle loro necessità e peculiarità. Le autorità cantonali possono decidere dove porre l'accento nell'ambito dell'esecuzione del diritto federale, ciò che può portare a soluzioni cantonali diverse.

Il federalismo di esecuzione è valutato di principio positivamente da una parte del mondo scientifico e politico, dal momento che il legislatore federale lascia ai Cantoni un certo margine di manovra nell'esecuzione del diritto federale. In tal modo si tiene conto della molteplicità e delle diverse necessità delle regioni della Svizzera. Questa constatazione è valida se si accetta di principio la situazione alla base del federalismo di esecuzione: la Confederazione emana prescrizioni, i Cantoni le eseguono.

Una simile concezione del federalismo comporta tuttavia che i Cantoni possano esercitare il loro margine di manovra solo in un ambito definito e prestabilito dalla Confederazione. I timori che in questo modo i Cantoni diventino gradatamente circondari amministrativi della Confederazione non possono essere totalmente esclusi.

Inoltre, la dinamica del federalismo di esecuzione può avere come conseguenza che i cittadini abbiano sempre più difficoltà a capire quale livello statale è responsabile per un determinato settore di compiti.

2.3 Obiettivi

Con il presente messaggio intendiamo rafforzare in modo duraturo le strutture dello Stato federale e i principi che esse comportano, come il mantenimento della molteplicità regionale e la vicinanza ai cittadini. Per far questo è necessaria una riforma globale del federalismo e della perequazione finanziaria. I miglioramenti puntuali, ad esempio nel settore dei flussi finanziari o della perequazione finanziaria in senso stretto, non sono sufficienti per risolvere i problemi descritti nelle relazioni tra la Confederazione e i Cantoni e nella perequazione finanziaria federale e per porre su nuove basi la collaborazione all'interno dello Stato federale.

Lo scopo principale della dissociazione dei compiti e del finanziamento tra Confederazione e Cantoni è il rafforzamento e lo sviluppo del federalismo il quale – contrariamente al centralismo – persegue un'unità globale dello Stato con la maggiore autonomia possibile dei Cantoni.

La responsabilità dell'esecuzione statale dei compiti deve essere assegnata se possibile o integralmente alla Confederazione o integralmente ai Cantoni. Responsabilità integrale significa che si deve conseguire una congruenza tra beneficiari e responsabili dei costi e delle decisioni. Una responsabilità di questo tipo crea chiarezza per i cittadini. Si sa perfettamente chi è responsabile in che misura dell'esecuzione di un

compito. Si può di conseguenza rafforzare l'impegno politico a livello locale, punto di forza del sistema politico svizzero, dal momento che si possono trovare soluzioni sempre più adatte alla situazione locale e sempre più vicine ai cittadini.

Consideriamo il rafforzamento dell'autonomia cantonale in materia di politica statale e finanziaria come un degli elementi centrali della NPC. Un fallimento della NPC porterebbe a una maggiore centralizzazione che ridurrebbe il margine di manovra dei Cantoni e di conseguenza potrebbe minare l'ordinamento federale. De facto – se non anche de jure – i Cantoni potrebbero diventare organi di esecuzione della Confederazione. La loro autonomia, rappresentata dalle loro costituzioni, dai loro diritti sovrani, dalle loro autorità e dai loro diritti popolari, diventerebbe con il tempo del tutto superflua o addirittura si trasformerebbe in un semplice rituale.

Un simile sviluppo non può essere nell'interesse dello Stato federale. La Svizzera ha fatto buone esperienze con il federalismo, che non è solo un fenomeno concomitante dello sviluppo storico, ma un principio strutturale portante della Costituzione federale e quindi uno degli elementi costitutivi fondamentali dell'ordinamento statale. Il federalismo svizzero ha mantenuto e rafforzato le identità locali e, in relazione con la democrazia diretta e lo Stato sociale e di diritto, ha contribuito notevolmente alla pace e al benessere del nostro Paese.

Il rafforzamento del livello cantonale porta al rafforzamento del livello statale. La Confederazione può concentrarsi sulle sue funzioni principali che le sono assegnate dalla Costituzione. In futuro la Confederazione non dovrà e non potrà più intervenire in così tanti settori politici con oneri e sussidi. Dovrà stabilire regole e standard unitarie solo nei settori nei quali è indispensabile nell'interesse nazionale. In base al principio di sussidiarietà, la Confederazione dovrà assumere un compito solo se i Cantoni non sono evidentemente in grado di svolgerlo o se è più opportuno che l'esecuzione di tale compito venga disciplinata a livello centrale.

Una dissociazione dei compiti il più coerente possibile è inoltre una condizione necessaria per una gestione efficace dell'amministrazione. La competenza integrale di un compito amplia il margine di manovra e consente di dar maggior peso al postulato di un maggior controllo dei costi, delle prestazioni e dell'efficacia dell'azione statale.

Un'assegnazione dei compiti all'uno o all'altro livello statale non può tuttavia mai essere considerata come assolutamente definitiva. Quel che è valido oggi può dover essere riveduto dopo alcuni anni a dipendenza del contesto storico, politico, sociale e non da ultimo anche internazionale.

Evidentemente una dissociazione dei compiti e del finanziamento non implica che il dialogo federale tra Confederazione e Cantoni venga messo a tacere. Le interazioni nei programmi statali sono inevitabili anche a causa delle piccole dimensioni della Svizzera, tanto che la compartecipazione può essere vista come espressione di una realtà costituzionale vissuta. Il federalismo svizzero si caratterizza per il fatto che è inteso soprattutto come una forma statale di dialogo e di cooperazione, come precisato dall'articolo 44 Cost. Il dialogo presuppone tuttavia che i diversi livelli statali conoscano i loro compiti, le loro competenze e le loro opzioni di manovra e possano assumere il più possibile integralmente le responsabilità che ne risultano. Vi sono i presupposti favorevoli per una buona collaborazione soprattutto quando non c'è una sovrapposizione di competenze che possa complicare notevolmente il dialogo. In

quest'ottica, un chiarimento dei compiti e delle competenze di Confederazione e Cantoni è il punto di partenza centrale e la base di un federalismo vissuto.

2.4 Risultati della consultazione

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione (Cantoni, partiti borghesi e associazioni dei datori di lavoro) ha accolto favorevolmente il principio della dissociazione dei compiti. Il PSS così come i sindacati e le associazioni degli impiegati hanno invece espresso scetticismo o pareri negativi.

I Cantoni avrebbero tuttavia auspicato che la dissociazione dei compiti fosse stata affrontata in modo ancora più coerente. Solo il Cantone di Appenzello Interno ha sollevato la questione se non è opportuno rinunciare ad alcune dissociazioni di compiti per non compromettere l'intero progetto. La CdC e i Cantoni di Svitto, Glarona e Giura hanno sottolineato che i timori secondo cui le nuove competenze dei Cantoni sarebbero utilizzate per ridurre le offerte di prestazioni non sono giustificati. Si sono inoltre dichiarati disposti a osservare standard minimi nazionali determinanti per la sicurezza sociale e la ripartizione del benessere. Anche i Cantoni di Obvaldo, Basilea Città, Sciaffusa e Grigioni hanno chiesto standard minimi vincolanti, che potrebbero essere stabiliti mediante leggi quadro o convenzioni intercantionali con la Confederazione nel ruolo di moderatore e coordinatore. I Cantoni sono partiti dal presupposto che, nell'ambito dell'adeguamento necessario delle leggi federali e delle ordinanze, possano partecipare per delimitare le competenze tra Confederazione e Cantoni in base agli obiettivi.

Secondo il PPD, il PLR, il PLS e il Vorort sono possibili anche altre dissociazioni. L'USS ha chiesto che la Confederazione stabilisca standard minimi nella maggior parte dei settori di compiti che vengono cantonalizzati. Una cantonalizzazione è possibile solo quando non esiste un interesse nazionale a uno standard unitario. Il PSS, la FSI, la SPA e la SSV hanno respinto le dissociazioni proposte. Il PSS ha chiesto invece competenze quadro della Confederazione in ulteriori settori e maggiori standard minimi o fondi federali a destinazione vincolata definiti dal diritto federale. La FSI ha criticato il fatto che molte proposte di cantonalizzazione tengano poco conto dei compiti e degli intrecci esistenti a livello nazionale e internazionale. In generale si teme una notevole riduzione delle prestazioni nei settori interessati. L'Associazione dei Comuni svizzeri (SgeV) non ha respinto di principio le dissociazioni dei compiti ma ha sottolineato il pericolo di una comunalizzazione dei compiti cantonali alla quale si oppone fermamente.

Riteniamo che il potenziale di dissociazione presentato nel presente messaggio non può essere ridotto ulteriormente, dal momento che esiste un nesso diretto tra la dissociazione dei compiti e la perequazione verticale delle risorse che deve essere finanziata dalla Confederazione. Se la Confederazione è sgravata dall'attuale trasferimento finanziario vincolato, in futuro potrà versare nella stessa misura fondi non vincolati a favore dei Cantoni finanziariamente deboli nell'ambito della perequazione verticale delle risorse. In tal modo si consegue un effetto di perequazione notevolmente più forte rispetto alla situazione attuale. Gli standard minimi della Confederazione richiesti da numerosi partecipanti alla consultazione devono essere previsti quando è opportuno nell'interesse di un'armonizzazione minima. Questi paletti della Confederazione devono secondo noi essere ridotti al minimo.

2.5

Una sintesi delle proposte nei singoli settori di compiti

Come già illustrato in precedenza, nell'ambito di questo primo messaggio sottoponiamo solo le proposte che richiedono una modifica costituzionale. Le modifiche nell'elenco vigente di compiti e di competenze tra Confederazione e Cantoni che necessitano solo di una modifica legislativa sono presentate nell'ambito del secondo messaggio NPC (cfr. n. 1.4).

Qui di seguito sono definiti compiti federali o compiti cantonali i compiti che comportano una responsabilità integrale e quindi anche finanziaria rispettivamente della Confederazione o dei Cantoni.

Per tutta una serie di settori di compiti non si propone una dissociazione, anche a causa delle piccole dimensioni della Svizzera. Dal momento che questi settori di compiti non possono essere sottoposti ragionevolmente né alla responsabilità integrale della Confederazione né a quella dei Cantoni, sono designati come compiti in comune. In questi casi proponiamo almeno dissociazioni parziali, ovvero la dissociazione di alcuni settori parziali nell'ambito di un settore politico che rimane un compito in comune tra Confederazione e Cantoni con il risultato che per quei settori parziali è responsabile integralmente solo un livello statale. Le dissociazioni parziali sono sostenibili quando non ne risultano perdite di qualità per il settore di compiti nel suo insieme.

2.5.1

Compiti federali

Secondo la sistematica illustrata in precedenza, proponiamo di affidare i seguenti settori alla responsabilità integrale della Confederazione. Le spiegazioni concernenti i singoli settori di compiti sono contenute nei numeri 6.1 e 6.2:

Dissociazione di compiti - Compiti federali

Tabella 2.1

Settore di compiti	Oggetto del primo messaggio NPC	Oggetto del secondo messaggio NPC
1. Organizzazione, formazione ed equipaggiamento dell'esercito (nell'ambito di una dissociazione parziale)	X	
2. Protezione dei monumenti, del patrimonio nazionale e degli insediamenti, a livello nazionale (nell'ambito di una dissociazione parziale)		X
3. Esercizio e manutenzione delle strade nazionali	X	
4. Allevamento		X
5. Prestazioni assicurative individuali dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS)	X	
6. Prestazioni assicurative individuali dell'assicurazione per l'invalidità (AI)	X	
7. Sostegno alle organizzazioni di aiuto agli anziani e ai disabili che operano a livello nazionale (nell'ambito di una dissociazione parziale)		X

2.5.2 Compiti cantonali

I seguenti settori di compiti sono invece affidati alla responsabilità integrale dei Cantoni. Anche le spiegazioni relative a questi settori di compiti si trovano nei numeri 6.1 e 6.2:

Dissociazioni di compiti - Compiti cantonali

Tabella 2.2

Settore di compiti	Oggetto del primo messaggio NPC	Oggetto del secondo messaggio NPC
1. Istruzione scolastica speciale	X	
2. Borse di studio fino al livello secondario II compreso (nell'ambito di una dissociazione parziale)	X	
3. Ginnastica e sport nelle scuole (sport scolastico facoltativo)		X
4. Materiale didattico per Gioventù e Sport		X
5. Protezione dell'aria e protezione contro l'inquinamento fonico con fondi provenienti dall'imposta sugli oli minerali (senza strade nazionali e principali; nell'ambito di una dissociazione parziale)		X
6. Pianificazione del territorio (dissociazione del finanziamento)		X
7. Protezione dei monumenti, del patrimonio nazionale e degli insediamenti, a livello regionale e locale (nell'ambito di una dissociazione parziale)		X
8. Strade principali per progetti normali (nell'ambito di una dissociazione parziale)	X	
9. Altri settori del finanziamento speciale «traffico stradale» (passaggi a livello e altri provvedimenti destinati a separare il traffico)	X	
10. Miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna		X
11. Sussidi per la costruzione e per le spese di esercizio di case per invalidi, laboratori per invalidi e istituzioni a favore dell'integrazione professionale e sanitaria	X	
12. Prestazioni complementari per il ricovero in istituti e per le spese di cura (nell'ambito di una dissociazione parziale)	X	
13. Promovimento dell'assistenza e della cura a domicilio (nell'ambito di una dissociazione parziale)	X	

La dissociazione dei compiti deve essere valutata in relazione alla ristrutturazione globale della perequazione finanziaria in senso stretto. Tutti i trasferimenti di oneri a svantaggio dei Cantoni sono compensati con fondi non vincolati. In altri termini i Cantoni devono essere messi nella condizione di svolgere i compiti sotto la loro esclusiva responsabilità o nell'ambito della collaborazione intercantonale.

La dissociazione dei compiti e del finanziamento perseguita serve da ultimo a correggere gli sviluppi errati del passato. Al fine di garantire a lungo termine l'assegnazione di un compito statale, proponiamo di sancire i principi di politica statale a

livello costituzionale. Essi dovrebbero servire, in quanto linee direttrici all'attenzione del costituente e del legislatore, a garantire anche in futuro una ripartizione dei compiti opportuna tra Confederazione e Cantoni, vale a dire una volta terminata la dissociazione dei compiti e del finanziamento (cfr. n. 2.6).

La cantonalizzazione di un compito non significa tuttavia che la Confederazione debba in ogni caso ritirarsi completamente. È invece possibile che, a seconda del settore di compiti, possa porre alcuni paletti nell'interesse di un'armonizzazione minima. Essi dovrebbero però essere ridotti al minimo indispensabile e limitarsi a prescrizioni quadro. Nell'ambito del secondo messaggio NPC approfondiremo questo aspetto e illustreremo nei singoli settori di compiti se e in che misura si dovranno introdurre questi paletti nella legislazione speciale. La cantonalizzazione non significa inoltre istituire 26 sistemi diversi. I Cantoni possono e devono collaborare maggiormente e armonizzare le loro legislazioni (cfr. n. 4).

2.5.3 Compiti in comune

L'assegnazione di un settore di compiti alla categoria «compiti in comune» si basa in primo luogo su considerazioni di auspicabilità e di attuabilità tecnica e politica di un chiarimento dei rispettivi ruoli e competenze. Non dice quindi nulla sulla peculiarità di un settore di compiti o sulla sua idoneità per determinate forme di collaborazione. Occorre peraltro osservare che la categoria dei compiti in comune è estremamente eterogenea.

Pur con tutte le loro differenze, i compiti in comune hanno una caratteristica che li contraddistingue: in tutti i casi la responsabilità per il finanziamento dello svolgimento del compito deve essere sostenuta congiuntamente da Confederazione e Cantoni. Questo aspetto del finanziamento fa rientrare i compiti in comune nella NPC.

In questo senso i seguenti settori di compiti devono essere eseguiti nell'ambito delle nuove forme di collaborazione e di finanziamento. Le relative spiegazioni si trovano nei numeri 6.1 e 6.2.

Dissociazione dei compiti - Compiti in comune

Tabella 2.3

Settore di compiti	Oggetto del primo messaggio NPC	Oggetto del secondo messaggio NPC
1. Borse di studio nel settore terziario (nell'ambito di una dissociazione parziale)	X	
2. Misurazione	X	
3. Selvaggina (caccia) e pesca		X
4. Protezione contro le piene		X
5. Foreste		X
6. Protezione della natura e del paesaggio		X
7. Strade principali; grandi progetti difficili da finanziare (nell'ambito di una dissociazione parziale)	X	
8. Trasporti pubblici regionali		X
9. Aerodromi		X

Settore di compiti	Oggetto del primo messaggio NPC	Oggetto del secondo messaggio NPC
10. Miglioramenti strutturali nell'agricoltura		X
11. Riduzione dei premi nell'ambito dell'assicurazione contro le malattie		X
12. Prestazioni complementari, minimo vitale (nell'ambito di una dissociazione parziale)	X	

Nell'ambito del secondo messaggio NPC verrà esaminato di caso in caso in che misura i compiti in comune elencati dovranno essere svolti mediante *accordi di programma* tra Confederazione e Cantoni (cfr. n. 3.5.2).

2.5.4 Relazione con la collaborazione intercantonale

Alcuni compiti pubblici svolti in comune dai Cantoni o da Confederazione e Cantoni generano un utile del quale approfittano anche altri Cantoni al di fuori dei confini cantonali. Se non si prevedono misure d'accompagnamento ne risultano in questi casi i cosiddetti spillover. Per evitare le perdite economiche ad essi connesse e fornire i compiti sovra-cantionali nel modo più efficiente possibile, la NPC prevede di ampliare la collaborazione intercantonale e di introdurre una perequazione intercantonale degli oneri (cfr. n. 4). I seguenti settori di compiti dovranno in futuro essere svolti nell'ambito della collaborazione intercantonale:

Settori di compiti nell'ambito della collaborazione intercantonale *Tabella 2.4*

Settore di compiti	Oggetto del primo messaggio NPC	Oggetto del secondo messaggio NPC
1. Istituzioni per l'integrazione e l'assistenza dei disabili	X	
2. Esecuzione delle pene e delle misure (con la partecipazione finanziaria e materiale della Confederazione)	X	
3. Trasporti pubblici negli agglomerati urbani (con la partecipazione finanziaria della Confederazione al finanziamento di progetti d'investimento normali)	X	
4. Impianti per le acque di scarico e protezione delle acque		X
5. Impianti per rifiuti	Non devono essere adeguate né disposizioni costituzionali né disposizioni legislative	
6. Università (con la partecipazione finanziaria e materiale della Confederazione)	Questi settori di compiti sono riformati al di fuori della NPC nell'ambito dei lavori concernenti un nuovo articolo sulle università (cfr. n. 6.3.5).	
7. Scuole universitarie professionali (con la partecipazione finanziaria e materiale della Confederazione)		
8. Medicina di punta e cliniche speciali	Non devono essere adeguate disposizioni costituzionali o legislative a livello federale (cfr. n. 6.2.19 e 6.2.3).	
9. Istituzioni culturali d'importanza sovrarregionale		

2.6 Modifiche della Costituzione federale

2.6.1 Introduzione a livello costituzionale del principio di sussidiarietà

La principale esigenza in materia di politica nazionale, vale a dire districare i settori di compiti attualmente interconnessi dal profilo finanziario e quindi istituire chiare responsabilità e competenze, deve avere un carattere duraturo. Solo in tal caso si riuscirà a trasformare il principio della chiara assegnazione dei compiti in un principio portante del federalismo svizzero. Il principio di sussidiarietà deve quindi essere sancito in quanto massima della politica statale nella Costituzione federale e più precisamente nell'articolo 3a. Deve essere generalmente osservato nell'assegnazione dei compiti statali. Il principale destinatario della nuova norma costituzionale è il legislatore federale, che ha il compito di concretizzare di caso in caso il principio di sussidiarietà (cfr. n. 6.5.1).

2.6.2 Introduzione a livello costituzionale dei criteri di assegnazione dei compiti

In relazione al principio di sussidiarietà occorre sancire i criteri di assegnazione dei compiti in un nuovo articolo 43a Cost. In particolare il principio dell'equivalenza fiscale (congruenza tra beneficiari e responsabili dei costi e delle decisioni) e i principi dell'economicità e opportunità devono trovare spazio nella Costituzione. In quanto principi che non possono essere oggetto di un controllo giudiziario devono porre le basi per la futura assegnazione dei compiti statali, in relazione con il principio di sussidiarietà, e quindi per una opportuna ripartizione dei compiti nello Stato federale e per una relativa continuità (cfr. n. 6.5.1).

2.6.3 Introduzione a livello costituzionale dell'autonomia dei Cantoni nell'adempimento dei loro compiti

I principi fondamentali del federalismo svizzero che sanciscono l'autonomia dei Cantoni (autonomia in materia di compiti, organizzazione e finanze) devono essere menzionati esplicitamente a livello costituzionale. Questa non è una novità costituzionale, ma nell'ambito della presente riforma del federalismo, occorre sancire i principi incontestati dell'autonomia cantonale nel senso di un loro evidente riconoscimento a livello costituzionale. L'obbligo della Confederazione di garantire l'autonomia dei Cantoni deve essere espresso più chiaramente di quanto non lo sia oggi nell'articolo 47 Cost. L'articolo 47 Cost. deve quindi essere completato con un capoverso 2. Ulteriori spiegazioni sono contenute nel numero 6.5.

2.6.4 Introduzione di un controllo delle norme

Con l'articolo 189 capoverso 2 (nuovo) Cost. proponiamo che il Tribunale federale possa negare l'applicazione a una legge federale se essa viola una competenza cantonale garantita a livello costituzionale. Introducendo nella Costituzione una com-

petenza giurisdizionale il federalismo è dotato di una componente supplementare, che può essere oggetto di un controllo giudiziario. In combinazione con l'introduzione a livello costituzionale del principio di sussidiarietà, dei criteri di assegnazione dei compiti e dell'autonomia dei Cantoni nell'adempimento dei loro compiti, la posizione dei Cantoni è in tal modo notevolmente rafforzata (cfr. per i particolari le spiegazioni nel n. 6.5).

Riassumendo con le novità e i chiarimenti proposti a livello costituzionale ci riproiettiamo di rafforzare l'obbligo di giustificazione e di motivazione da parte del costituente e del legislatore. Se si presentano nuovi compiti che necessitano di una regolamentazione statale il discorso politico va condotto necessariamente tenendo in maggiore considerazione il principio di sussidiarietà. Consiglio federale e Parlamento dovranno peraltro spiegare maggiormente al popolo perché un compito deve essere svolto a livello centrale o decentralizzato. In tal modo la discussione in materia di politica e di diritto statale su questioni fondamentali del federalismo e della sua attuazione diventa sempre più importante. Questo aspetto dovrebbe assumere un'importanza da non sottovalutare anche nel processo d'integrazione europea.

3 Le nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni

L'obiettivo delle nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni nei settori di compiti da adempiere in comune è l'impiego efficiente dei mezzi. I Cantoni devono poter stabilire maggiormente le proprie priorità nell'ambito della legislazione federale e definire quali strumenti intendono impiegare per raggiungere gli obiettivi stabiliti in comune. Le forme di sussidi inefficienti, basate sulle spese, a sostegno di singoli oggetti devono essere per quanto possibile abolite. In compenso si dovranno applicare sussidi forfettari o globali che sostengano programmi pluriennali coerenti. Un sistema di bonus-malus dovrebbe inoltre promuovere un comportamento economico ed efficiente dei beneficiari dei sussidi. L'impostazione concreta della collaborazione nei singoli settori di compiti deve essere disciplinata se possibile in accordi programmatici tra Confederazione e Cantoni che stabiliscano il tipo, l'estensione e il finanziamento di un determinato programma di prestazioni. Per garantire la certezza del diritto si propone a questo proposito una nuova base costituzionale.

Oltre all'oggetto (n. 3.1), alle lacune nelle attuali forme di collaborazione e di finanziamento (n. 3.2), agli obiettivi (n. 3.3) e ai risultati della consultazione (n. 3.4), illustriamo le nuove forme di collaborazione e di finanziamento (n. 3.5 e 3.6) e la base costituzionale degli accordi di programma (n. 3.7).

3.1 Oggetto

Oggetto delle nuove forme di collaborazione tra Confederazione e Cantoni sono i settori di compiti che non possono essere assegnati integralmente all'uno o all'altro livello statale. Essi rimarranno quindi anche in futuro un compito in comune tra Confederazione e Cantoni.

In base alla NPC si hanno compiti in comune quando la responsabilità del finanziamento dell'esecuzione dei compiti è sostenuta congiuntamente da Confederazione e Cantoni (cfr. n. 2.5.3).

Nell'attuazione del diritto federale, nei settori di compiti in comune e sul piano del federalismo esecutivo tradizionale i Cantoni esercitano le loro attività nel quadro dei compiti federali previsti dalla Costituzione. Questo principio vale indipendentemente da chi assume le spese, dalla forma di finanziamento dell'esecuzione dei compiti e da che misura i Cantoni devono emanare prescrizioni. L'attuazione del diritto federale secondo l'articolo 46 Cost. include quindi la nozione di compito in comune. Dal profilo costituzionale occorre considerare i compiti in comune e i compiti cantonali secondo la NPC (ovvero eseguiti e finanziati dai Cantoni) come compiti della Confederazione. Queste differenze di tipo terminologico non pongono problemi per quanto si tenga presente che i compiti dei Cantoni (secondo l'art. 43 Cost.) e i compiti cantonali (secondo la NPC) così come i compiti della Confederazione (secondo l'art. 42 Cost.) e i compiti della Confederazione (secondo la NPC) non coincidono totalmente²⁹.

3.2 Lacune delle forme di finanziamento attuali

La Confederazione accorda sussidi ai Cantoni a determinate condizioni, stabilite nella legge sui sussidi (LSu). I sussidi possono essere versati sotto forma di aiuti finanziari o di indennità per l'esecuzione di compiti statali. Nell'impostazione attuale si rilevano tra l'altro le seguenti lacune³⁰:

- secondo l'articolo 8 capoverso 1 LSu i sussidi della Confederazione che hanno una funzione d'incitamento nell'esecuzione di compiti possono essere versati a dipendenza della capacità finanziaria cantonale. Con un solo strumento si perseguono quindi contemporaneamente due obiettivi, uno d'incitamento e uno di ripartizione. Questa commistione porta a stimoli errati e a inefficienze (cfr. n. 5.2);
- secondo l'articolo 7 lettera e LSu, i sussidi possono essere versati sotto forma di sussidi globali o forfettari, ma nella prassi sono versati in base alle spese. Gli aiuti finanziari orientati alle spese pongono i costi al centro della prestazione fornita, mettendo in secondo piano la questione della sua efficacia ed efficienza;
- un'altra lacuna è data dal fatto che spesso sono previsti più aiuti finanziari e indennità per lo stesso settore politico. Si riduce di conseguenza la trasparenza e aumenta il lavoro di coordinamento;

²⁹ Come verrà spiegato in seguito, occorre considerare tra l'altro le prestazioni collettive dell'AI come compito dei Cantoni. In seguito a questa «cantonalizzazione», la Confederazione fisserà tuttavia a livello di legge obiettivi all'attenzione dei Cantoni riguardo all'integrazione dei disabili. Dal profilo costituzionale, questo compito rimarrà quindi un compito della Confederazione. Secondo la terminologia della NPC si tratterà tuttavia di un compito cantonale.

³⁰ Frey, René L.; Spillammo, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred; La perequazione finanziaria tra Cantoni e Comuni, perizia concernente gli aiuti finanziari e le indennità della Confederazione ai Cantoni allestita su mandato dell'Amministrazione federale delle finanze e della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze; Berna, 1994.

- secondo l'articolo 16 capoverso 1 LSU, i relativi servizi competenti della Confederazione accordano aiuti finanziari e indennità di regola sotto forma di decisioni. La Confederazione è quindi in un certo senso gerarchicamente superiore ai Cantoni.

3.3 Obiettivi

Le nuove forme di collaborazione e finanziamento tra Confederazione e Cantoni hanno lo scopo di impiegare i mezzi finanziari in modo economico e nel contempo efficace. Intendono inoltre ridurre l'attuale densità normativa.

I principali strumenti sono i sussidi globali o forfettari. Si intende ora sostenere maggiormente i programmi pluriennali coerenti. Bisogna inoltre passare dall'ottica dell'input (orientamento ai costi) all'ottica dell'output (orientamento all'efficacia). I risultati da conseguire devono essere negoziati nell'ambito di accordi programmatici tra Confederazione e Cantoni sulla base delle relative legislazioni speciali della Confederazione. Devono inoltre essere introdotti un controllo e un sistema di bonus-malus per un impiego economico dei mezzi previsti.

I settori delle foreste e della misurazione ufficiale hanno peraltro dimostrato in che misura il contesto nel quale deve aver luogo la ripartizione delle competenze è diverso. In altri termini, occorre ripartire le competenze di Confederazione e Cantoni in modo diverso per ogni compito. Il margine di manovra di cui dispongono i Cantoni varia quindi da un compito all'altro. Non è possibile allestire uno schema che consenta di determinare in modo uniforme in che misura la Confederazione deve esercitare la sua influenza. Bisogna invece delimitare le competenze delle due parti in base alla specificità di ogni compito.

3.4 Risultati della consultazione

Tutti i Cantoni hanno accolto favorevolmente le nuove forme di collaborazione e di finanziamento. La CdC e i Cantoni di Zurigo, Uri, Svitto, Grigioni, Vallese, Neuchâtel, Ginevra e Giura hanno sottolineato che si attendono un vero e proprio rafforzamento dell'esecuzione partenariale dei compiti e non accordi e controlli troppo dettagliati in materia di prestazioni. Il fatto che la Confederazione debba limitarsi al livello strategico non deve rimanere lettera morta, mentre ai Cantoni deve essere data la necessaria fiducia nella loro capacità di valutazione e di offrire prestazioni in vista dell'attuazione operativa³¹. La sostituzione dei sussidi orientati alle spese con contributi globali e forfettari è stata accolta positivamente dalla maggioranza dei Cantoni.

Il PPD, la FSSC, l'Unione svizzera dei contadini (USC) e l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) sostengono le nuove forme di collaborazione e di finanziamento. Il PPD e il PLS fanno notare che nell'ambito dei nuovi accordi in materia di prestazioni non deve essere esteso l'influsso della Confederazione sull'impostazione dell'esecuzione dei compiti da parte dei Cantoni. L'Unione Democratica di Centro

³¹ La questione dell'utilizzazione dei termini «strategico» e «operativo» in questo contesto è illustrata nel n. 3.5.1.

(UDC) ha messo in guardia dalla possibilità di una marea di nuove norme. Il PSS e il Gruppo svizzero per la popolazione di montagna (SAB) non sono d'accordo con il principio generale in base al quale nell'ambito delle nuove forme di collaborazione tra Confederazione e Cantoni occorre ridurre l'attuale densità normativa a livello legislativo e di ordinanze. La densità normativa necessaria a livello federale è secondo loro in funzione degli obiettivi concernenti i compiti e non viceversa. Diverse associazioni di protezione dell'ambiente, la SGeV e l'Unione delle città svizzere hanno ritenuto giusto il passaggio a sussidi globali e forfettari, ma hanno richiamato l'attenzione sul fatto che la Confederazione perderebbe in tal modo buona parte del suo influsso sull'esecuzione. Verrebbe inoltre a cadere la possibilità di contestare davanti a un tribunale la legalità di un progetto sussidiato e questa situazione dovrebbe essere compensata adeguatamente mediante un controllo efficace.

Riteniamo che le nuove forme di collaborazione e di finanziamento offrano un'occasione unica per ottimizzare la collaborazione tra i due livelli statali, eliminare fattori di costo e aumentare l'efficacia dei provvedimenti statali. Non si tratta di ridurre l'influenza della Confederazione nei settori sussidiati a scapito della qualità e della certezza del diritto. Occorre invece semplificare procedure onerose, riunire in un programma pluriennale coerente sussidi sparsi e non coordinati tra di loro che rientrano in un unico settore politico e, in definitiva, utilizzare i fondi pubblici in modo più economico ed efficace.

3.5 Aspetti politici, amministrativi e giuridici delle nuove forme di collaborazione

3.5.1 Principi della collaborazione

Il punto di partenza è la responsabilità finanziaria comune di Confederazione e Cantoni nell'esecuzione dei compiti in comune. Nell'ottica della NPC, alcune esigenze e linee direttrici fondamentali per l'impostazione della collaborazione tra Confederazione e Cantoni possono essere formulate per i singoli compiti in comune. Se si persegue un'esecuzione dei compiti partenariale ed efficiente, nella quale i Cantoni assumono importanti responsabilità, in particolare riguardo all'impiego dei mezzi. Al riguardo si può osservare quanto segue:

- in base alla ripartizione della responsabilità finanziaria, la competenza di emanare le prescrizioni necessarie deve essere suddivisa tra Confederazione e Cantoni. Questa suddivisione ha luogo in base al motto «chi paga comanda!»³². La Confederazione deve limitarsi per quanto possibile a disciplinare gli obiettivi e i principi dell'esecuzione dei compiti ed evitare di emanare leggi, ordinanze e istruzioni dettagliate. In tal modo si crea spazio per i negoziati tra Confederazione e Cantoni nell'ambito degli accordi programmatici e nel frattempo si amplia il margine di manovra per l'attuazione degli obiettivi.

Bisognerebbe tuttavia porre un limite alla riduzione della densità normativa laddove devono valere standard unitari a livello nazionale. Se è necessaria

³² Il motto «chi paga comanda» corrisponde al cosiddetto principio di connessità. Cfr. disegno del decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni, art. 43a cpv. 3 Cost.

una parità di trattamento di tutti (indipendentemente dal domicilio) sia per motivi di uguaglianza del diritto sia per motivi di neutralità della concorrenza, la Confederazione non può limitarsi a fissare obiettivi e principi³³;

- il metro per valutare l'esecuzione dei compiti è dato dai risultati. Gli attuali incentivi che stimolano i costi («più è caro maggiori sussidi si ricevono») devono quindi essere abbandonati. L'obiettivo dell'incitamento deve essere separato da quello della ripartizione. L'obiettivo della ripartizione deve essere raggiunto esclusivamente mediante la perequazione delle risorse (cfr. n. 5.5). Come strumenti della collaborazione statale occorre impiegare sempre più accordi sui programmi e sulle offerte di prestazioni. Il promovimento finanziario deve di regola aver luogo mediante sussidi forfettari e globali. Occorre rinunciare se possibile alle forme di sussidio inefficienti, orientate verso l'input.

Nel 1999, il rapporto sui risultati della consultazione concernente la NPC menzionava, riguardo ai compiti in comune, che il ruolo strategico spetta alla Confederazione, mentre i Cantoni devono assumere la responsabilità sul piano operativo. Sinora i termini di «strategia» o di «obiettivi strategici» non erano stati definiti in modo preciso in quanto nozioni giuridiche. Nella regolamentazione delle relazioni tra il Parlamento, il Governo e l'Amministrazione si è sinora rinunciato a utilizzarli. I termini imprecisi non sono adatti per delimitare le competenze. È quindi consigliabile rinunciare a questi termini quando si tratta di delimitare e fissare giuridicamente competenze riguardanti le relazioni tra la Confederazione e i Cantoni e di definire in particolare i ruoli, le responsabilità e le competenze dei due livelli in modo più pertinente.

3.5.2 Lo strumento dell'accordo di programma

3.5.2.1 Contenuto e esperienze fatte finora

Lo strumento dell'accordo di programma assume un ruolo centrale per la collaborazione concreta tra Confederazione e Cantoni nell'ambito dei compiti in comune. Gli accordi di programma si situano tra la regolamentazione federale dei principi e degli obiettivi per un determinato settore di compiti e l'attuazione o l'esecuzione da parte dei Cantoni.

Gli accordi di programma disciplinano un sistema di sussidi: la Confederazione accorda prestazioni in denaro ai Cantoni se essi adempiono determinati compiti nel modo fissato congiuntamente nell'accordo di programma. Questo sistema di sussidi presenta alcune particolarità:

- la prestazione in denaro deve essere fissata in linea di principio globalmente per tutto il programma e lasciare al Cantone margine di manovra per l'impostazione;
- deve essere prestata un'attenzione particolare all'orientamento verso gli effetti (orientamento verso l'output e verso l'outcom) nel senso del New Public Management (NPM);

³³ Cfr. disegno del decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni, art. 43a cpv. 4 Cost.

- l'accordo di programma deve esprimere l'idea della collaborazione partenariale di Confederazione e Cantoni in compiti sostenuti (finanziati) congiuntamente, in modo che assuma una dimensione di politica nazionale.

I principali elementi di un accordo di programma sono:

- la determinazione degli obiettivi che il Cantone deve perseguire o delle prestazioni che il Cantone deve fornire;
- le prestazioni finanziarie della Confederazione;
- gli strumenti di valutazione degli effetti e delle prestazioni;
- la regolamentazione delle conseguenze in caso di mancata esecuzione dell'accordo;
- le modalità di adeguamento o le modifiche essenziali delle condizioni quadro;
- la procedura di composizione delle controversie e di mediazione;
- l'impostazione del controllo delle finanze mediante la collaborazione tra il controllo federale delle finanze e i controlli cantonali delle finanze.

Gli standard degli accordi devono ancora essere stabiliti nei dettagli. È ancora aperta in particolare la questione riguardo a quali elementi di regolamentazione devono figurare nella legislazione federale di principio e quali negli accordi. Occorre in ogni caso fare in modo che gli accordi consentano di reagire in modo rapido e flessibile alle nuove circostanze e facilitino la collaborazione tra Confederazione e Cantoni.

Da diversi anni si stanno già facendo esperienze nell'ambito di progetti pilota con gli accordi programmatici, ad esempio nel settore delle foreste e della misurazione ufficiale. Alcuni Cantoni forniscono ad esempio prestazioni nell'ambito di programmi pluriennali per la conservazione delle foreste, mentre la Confederazione contribuisce al loro finanziamento con sussidi globali. Nel settore della misurazione ufficiale, programmi pluriennali hanno stabilito le operazioni di misurazione che dovevano essere effettuate dal Cantone interessato e le prestazioni di finanziamento da parte della Confederazione. Le prime esperienze sono incoraggianti. Una valutazione ha indicato che vi sono stati notevoli miglioramenti nell'offerta di prestazioni. Si sono constatati una suddivisione più chiara dei ruoli tra Confederazione e Cantoni, nuovi margini di manovra e una maggiore motivazione dei Cantoni, la riduzione delle gerarchie e dei doppioni amministrativi. Si è inoltre osservato che il successo degli accordi programmatici dipende non da ultimo da fattori psicologici. Il lavoro mediante accordi programmatici richiede dai partecipanti una certa disponibilità a rimettersi in gioco e a chiedere il dialogo, ad esempio nel settore della quantificazione delle prestazioni o della determinazione degli indicatori determinanti.

3.5.2.2 Accordi di programma sotto forma di contratto o di decisione?

Gli accordi di programma possono essere conclusi sotto forma di contratti. La forma contrattuale tiene conto delle caratteristiche e delle peculiarità dell'accordo di programma. Al di là delle disposizioni concernenti i sussidi o gli aspetti amministrativi, un accordo di programma può assumere caratteristiche di un contratto di diritto

pubblico, a seconda del contenuto o di chi è competente della sua stipulazione (ufficio amministrativo o governi, eventualmente con la partecipazione dei parlamenti).

Nella prassi federale vigente il contratto ha svolto un ruolo subordinato nelle relazioni Confederazione-Cantoni, con conseguenze sul suo stato attuale. Non esiste una dottrina ben sviluppata in materia. La categoria del contratto di diritto pubblico tra Confederazione e Cantoni è rimasta ad esempio poco definita. Di conseguenza, una maggiore utilizzazione del contratto nelle relazioni tra Confederazione e Cantoni rende necessario un ulteriore sviluppo della dottrina e della prassi giuridica concernente il contratto di diritto pubblico.

Occorre premettere che la decisione a favore della forma contrattuale – sia essa di diritto pubblico o di diritto amministrativo – non garantisce affatto ai Cantoni una buona posizione di partenza. Le scelte decisive non si fanno al momento della scelta della forma del contratto, ma al momento di stabilire il margine di manovra decisionale e d'impostazione degli organi statali interessati così come del relativo strumentario, vale a dire nella legislazione speciale.

Appare essenziale che l'idea di collaborazione partenariale associata alla forma contrattuale può essere realizzata anche sotto forma di decisione, ad esempio di decisione basata sulla partecipazione. Siamo di fronte a questo caso quando quel che alla fine viene stabilito sotto forma di decisione giuridicamente vincolante è in realtà il risultato di un processo di negoziazione tra partner di pari livello. La forma della decisione è importante nella misura in cui consente di evitare determinati problemi che invece comporta la scelta della forma contrattuale, di diritto pubblico o di diritto amministrativo, come la mancanza di una regolamentazione legale generale nel caso del contratto di diritto pubblico, la protezione giuridica meno soddisfacente o l'incertezza del diritto dovuta alla mancanza di una dottrina contrattuale sufficientemente sviluppata.

È possibile anche una combinazione di elementi contrattuali e di elementi decisionali. La collaborazione tra Confederazione e Cantoni nell'ambito di un compito in comune si può ad esempio suddividere in due fasi, preferibilmente con un certo margine di tempo tra una e l'altra. In primo luogo viene firmato un accordo tra la Confederazione e i Cantoni sulle modalità globali del programma. Dal profilo giuridico siamo di fronte in questo caso a una dichiarazione comune d'intenti con effetto politico vincolante. In seguito viene emanato un atto giuridico unilaterale di esecuzione da parte dell'ufficio amministrativo competente della Confederazione, che trasforma le modalità negoziate e fissate precedentemente a livello partenariale sotto forma di condizioni e oneri in una decisione vincolante di sussidio. Questa decisione può ad esempio essere il punto di riferimento per questioni concernenti l'applicazione o la protezione giuridica.

Questa divisione in due fasi può aiutare a risolvere un problema centrale dell'accordo di programma, in particolare il nesso tra gli aspetti materiali dell'esecuzione dei compiti e la questione del finanziamento. Sarebbe in effetti problematico stanziare fondi (e quindi dal punto di vista cantonale garantire la pianificazione) se non si sa ancora se i mezzi finanziari necessari saranno effettivamente stanziati nell'ambito del preventivo e saranno a disposizione per l'esecuzione del programma stabilito.

3.5.2.3 Parità di trattamento dei Cantoni

Il diritto federale svizzero si fonda sul principio della parità di trattamento dei Cantoni. Questo principio non esclude tuttavia una certa concorrenza cantonale nell'ambito dei compiti in comune per ottenere i limitati mezzi federali. È inoltre possibile che gli sforzi particolari dei Cantoni per attuare il diritto federale vengano onorati in modo speciale.

Le condizioni quadro concernenti questa concorrenza per ottenere i mezzi federali (estensione, criteri, altri aspetti importanti) devono avere una sufficiente base legale ed essere stabilite dagli organi legittimati. La concorrenza potrebbe quindi essere limitata a quanto è necessario per garantire un'equa offerta di base a livello nazionale.

3.5.2.4 La posizione dei fornitori delle prestazioni

Nell'ambito dei compiti in comune i Cantoni devono ricevere contributi globali o forfettari. Se non sono i Cantoni stessi, ma ad esempio Città o Comuni, a fornire le prestazioni convenute, si pone il problema se i mezzi versati dalla Confederazione ai Cantoni non debbano da ultimo andare a beneficio dei fornitori effettivi delle prestazioni, anche se essi non sono direttamente partner dell'accordo di programma. Bisognerà esaminare per i singoli settori di compiti se la Confederazione deve obbligare i Cantoni a versare i mezzi federali ai fornitori effettivi delle prestazioni. Occorre osservare al riguardo che in tal modo si interverrà nella libertà d'impostazione e nell'autonomia cantonale. Questi obblighi devono quindi essere sanciti a livello legislativo, in particolare nella legge speciale determinante, e non a livello di accordo di programma.

3.5.3 Attuazione flessibile

Riassumendo si può affermare quanto segue: l'impiego dello strumento dell'accordo di programma non deve aver luogo in modo unitario per tutto il settore dei compiti in comune. La diversità dei settori di compiti e le esperienze fatte sinora con questo strumento fanno apparire adeguata una procedura differenziata. Seguendo un approccio programmatico è meglio partire dalle forme conosciute e riconosciute (quindi dall'ottica dei sussidi e dalla forma giuridica della decisione) e tentare di svilupparle nel modo più vicino alla prassi.

3.6 Le nuove forme di finanziamento

3.6.1 La nuova dottrina

Come già indicato nel numero 3.2, l'attuale regolamentazione dei sussidi legati agli oggetti evidenzia diverse lacune che possono essere colmate solo con una nuova dottrina nel settore dei sussidi basata sui tre pilastri seguenti³⁴:

³⁴ Cfr.. Jeanrenaud, Claude; Blöchliger, Hansjörg; Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen: Beispiele für neue Subventionsformen; Neuchâtel e Basilea, 2000.

- *consolidamento*: invece di sussidiare progetti o attività specifici occorre ora sostenere maggiormente i programmi a lungo termine. In questo modo si offre ai Cantoni la possibilità di impiegare maggiormente secondo i propri bisogni i fondi assegnati per un determinato scopo nell'ambito del catalogo delle prestazioni convenuto;
- *passaggio ai contributi globali*: chi ottiene un contributo globale ha tutto l'interesse a mantenere bassi i costi. Secondo un sistema di bonus-malus, il beneficiario dei sussidi può tenere per sé i risparmi che riesce a conseguire rispetto ai dati in base ai quali è stato stabilito il contributo forfettario. Per quanto possibile occorre evitare contributi forfettari che si basano sui costi effettivi, mentre vanno privilegiati i contributi forfettari in base all'unità di prestazione, la cui entità viene stabilita sulla base di spese standard o di indicatori di necessità;
- *introduzione di meccanismi di mercato*: a questo proposito occorre osservare due aspetti: da un lato il meccanismo di sussidio può prevedere incentivi finanziari positivi (retribuzione) o negativi (sanzioni) in base al raggiungimento degli obiettivi stabiliti. D'altro lato, anche se in misura limitata, si può indire pubblicamente la realizzazione di un compito se i Cantoni sono beneficiari di sussidi.

L'impostazione delle nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni a livello legislativo (es. LSu) sarà illustrata nell'ambito del secondo messaggio NPC. Al momento si evidenziano comunque già alcuni aspetti relativi alle caratteristiche comuni e ai problemi specifici legati all'istituzione di nuove forme di sussidi tra Confederazione e Cantoni. Bisogna in particolare evitare generalizzazioni nell'istituzione e nell'attuazione di tali forme di sussidi o, in altri termini, occorre sostenere i compiti in comune nell'ambito di forme adeguate di caso in caso.

Per poter applicare il sistema dei contributi forfettari legati alle prestazioni, il volume delle prestazioni deve essere prevedibile. Bisogna fare in modo che l'offerta di prestazioni entro un determinato periodo di tempo non sia sottoposta a oscillazioni troppo forti, perché altrimenti il contributo forfettario dovrebbe essere continuamente modificato. Per quanto possibile dovranno essere sviluppati standard di qualità in base ai quali la Confederazione potrà esaminare l'efficacia dei sussidi e il grado di raggiungimento degli obiettivi legali.

3.6.2 Uno sguardo al secondo messaggio

Per l'introduzione di nuove forme di finanziamento appare opportuno un modo di procedere pragmatico. Nell'ambito del secondo messaggio NPC ritorneremo sulle questioni sollevate e formuleremo le relative proposte.

La LSu è basata in primo luogo su sussidi legati agli oggetti. Bisognerà esaminare in che misura adeguare le disposizioni della LSu. Dal momento che la LSu vale solo a titolo sussidiario dovranno essere adeguate soprattutto le leggi speciali che entreranno in discussione.

3.7 Base costituzionale degli accordi programmatici

Nell'ambito dei compiti in comune la Confederazione stabilisce il diritto che deve essere attuato dai Cantoni (cfr. art. 46 Cost.). In questo contesto oltre alla Confederazione anche i Cantoni decidono sulle competenze. La condizione costituzionale generale per la conclusione di accordi programmatici nelle relazioni tra Confederazione e Cantoni è quindi già data nell'ambito della Costituzione vigente³⁵.

Anche se non è strettamente necessario completare la Costituzione, con l'articolo 46 capoversi 2 e 3 Cost. proponiamo tuttavia di istituire una base costituzionale speciale ed esplicita per lo strumento dell'accordo di programma, per motivi di chiarezza e di politica statale (cfr. n. 6.5.1).

4 La collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri

Il rafforzamento dei singoli Cantoni nel sistema federale può avere un esito positivo solo se i Cantoni nel loro insieme acquistano maggior peso nei confronti della Confederazione. Grazie ai nuovi strumenti, alcuni compiti che sinora erano centralizzati o decentralizzati possono ora essere svolti maggiormente a livello intercantonale. In questo modo si possono considerare meglio le esigenze dei cittadini che non con una esecuzione dei compiti centralizzata a livello di Confederazione.

La collaborazione intercantonale istituzionalizzata ha lo scopo di adempiere compiti pubblici sovracantionali in un modo efficiente sia dal profilo economico sia da quello qualitativo. I Cantoni che forniscono prestazioni pubbliche a favore di altri Cantoni devono essere indennizzati adeguatamente mediante una perequazione degli oneri. Nell'ambito della NPC, la collaborazione orizzontale deve essere sostanzialmente ampliata e deve essere posta su chiare basi costituzionali e legali nell'interesse della certezza del diritto e della trasparenza. Una delle principali lacune della collaborazione intercantonale già oggi esistente è il suo carattere facoltativo. In qualità di giudice arbitrale intendiamo quindi ora istituire la possibilità di obbligare determinati Cantoni a collaborare orizzontalmente su proposta di una maggioranza dei Cantoni che deve essere stabilita dal legislatore.

Istituendo le condizioni procedurali e giuridiche per le forme di collaborazione orizzontale con perequazione degli oneri, la Confederazione riduce i costi di transazione legati alla negoziazione di convenzioni e alla realizzazione della collaborazione. Una competenza più estesa della Confederazione che consenta di obbligare alla collaborazione intercantonale o di disciplinarla dal profilo materiale sarebbe incompatibile con i principi fondamentali del federalismo svizzero.

Oltre all'oggetto (n. 4.1), alle lacune della collaborazione intercantonale oggi esistente (n. 4.2), agli obiettivi (n. 4.3) e ai risultati della consultazione (n. 4.4) vengono illustrati anche il ruolo della Confederazione e le modifiche costituzionali e legislative (n. 4.5). Nel numero 4.6 sono inoltre illustrate le regolamentazioni intercantionali.

³⁵ Una limitazione può risultare da norme costituzionali speciali.

4.1

Oggetto

Già nel numero 1.1.6.2 si era fatto riferimento a un problema centrale dell'attuale struttura federale in Svizzera in relazione alla questione di un'eventuale riforma territoriale. A causa della crescente mobilità della popolazione e del cambiamento strutturale in atto a livello sociale ed economico, le strutture decisionali (territoriali) politiche e amministrative corrispondono sempre meno alle esigenze socioeconomiche. La rapida crescita del settore dei servizi porta ad esempio a una crescente mobilità professionale e la separazione sempre più frequente tra il luogo di lavoro e il luogo di domicilio provoca un massiccio aumento del flusso di pendolari, mentre le mutate abitudini riguardo alle ferie e al tempo libero aumentano ulteriormente la mobilità anche nel settore privato.

Ne consegue che l'infrastruttura e le prestazioni pubbliche di un Cantone – in particolare dei Cantoni urbani – sono sempre più utilizzate dai cittadini di altri Cantoni, senza che questi ultimi paghino per le prestazioni consumate. In tal modo si viola il principio dell'equivalenza fiscale e ne risultano effetti territoriali esterni, i cosiddetti spillover (cfr. n. 1.1.3), che ha loro volta portano a perdite di benessere nell'economia globale a causa di una messa a disposizione subottimale di beni pubblici. Per evitare questi effetti negativi si possono intraprendere due vie: una riforma territoriale globale o una collaborazione intercantonale con un sistema di perequazione degli oneri.

Nel numero 1.1.6.2 abbiamo già illustrato perché rinunciamo a una riforma territoriale globale. Scegliamo invece l'opzione di una collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri. L'attuale collaborazione intercantonale presenta tuttavia lacune e per tale motivo intendiamo ampliarla e porla su una nuova base costituzionale e legale per garantire una certezza del diritto e una trasparenza il più ampie possibili. Dovrebbe inoltre essere introdotta una perequazione intercantonale degli oneri con la quale affrontare la problematica dello spillover.

4.2

L'attuale collaborazione intercantonale e le sue lacune

Già attualmente numerose istituzioni si occupano della collaborazione e del coordinamento intercantionali. Una delle principali è la CdG, fondata nel 1993, che si occupa della collaborazione tra i Cantoni e garantisce il coordinamento e l'informazione dei Cantoni nei temi federali che li riguardano direttamente.

A ciò si aggiungono complessivamente 18 conferenze intercantionali dei direttori competenti che assumono compiti di consulenza e di coordinamento a livello politico e perseguono in misura diversa una politica concordata. Inoltre quattro conferenze di governo regionali perseguono l'obiettivo di rafforzare la collaborazione regionale. A livello amministrativo vi sono numerose conferenze anche a livello di collaboratori specializzati. Queste conferenze intercantionali hanno prevalentemente la forma di associazioni di diritto privato secondo l'articolo 60 e seguenti del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907³⁶ (CC). Per quanto concerne il grado di organizzazione e di efficacia vi sono notevoli differenze tra le varie conferenze.

La lacuna principale dell'attuale collaborazione intercantonale è il loro carattere facoltativo. In linea di principio nessun Cantone può essere obbligato ad accettare forme di collaborazione orizzontale. In realtà già oggi nei trattati intercantionali si può esercitare pressione sui Cantoni che non sono disposti a collaborare mediante clausole di discriminazione³⁷. Queste regolamentazioni intervengono tuttavia sull'obbligo dei Cantoni di collaborare efficacemente per periodi troppo brevi e non riescono a evitare che alcuni ne approfittino. A causa della mancanza di regole chiare i trattati intercantionali devono inoltre essere negoziati di volta in volta con notevoli costi di transazione.

Anche a livello federale vi sono poche basi legali che prescrivono obbligatoriamente una collaborazione intercantonale. Gli atti federali che contengono esplicitamente obblighi di collaborazione hanno un carattere puntuale. La Confederazione ha quindi possibilità molto limitate di promuovere una collaborazione intercantonale efficace o di assumere il ruolo di giudice arbitrale neutrale.

4.3 Obiettivi

L'ampliamento della collaborazione intercantonale e l'introduzione della perequazione intercantonale degli oneri perseguono di principio tre obiettivi:

- impedire gli effetti di spillover e l'utilizzazione senza contropartita di prestazioni fornite da altri Cantoni. Ne dovrebbero risultare una messa a disposizione di prestazioni pubbliche in misura ottimale e un'equa ripartizione degli oneri a vantaggio dei beneficiari effettivi;
- è legato strettamente al primo obiettivo il previsto miglioramento dell'efficienza grazie allo sfruttamento di vantaggi dovuti alle dimensioni. In questo modo si sfruttano i vantaggi di una riforma territoriale senza doversene assumere gli svantaggi;
- una collaborazione intercantonale più intensa dovrebbe inoltre avere un effetto preventivo in relazione a un'eccessiva centralizzazione. I compiti sovracantonali possono in effetti essere svolti in modo adeguato senza essere trasferiti al livello della Confederazione.

La collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri deve quindi garantire che i fornitori e i beneficiari di una prestazione pubblica si accordino su una ripartizione leale degli oneri e su una collaborazione adeguata. In caso di esternalità (spillover), occorre indennizzare il fornitore della prestazione pubblica al fine di evitare effetti negativi su tutta l'economia della regione. Il rafforzamento del quadro istituzionale della collaborazione intercantonale consente di istituire condizioni favorevoli alla dissociazione dei compiti e contribuisce quindi a un'esecuzione dei compiti efficace e conforme alle esigenze.

³⁷ Queste clausole di discriminazione obbligano i partner contrattuali a svantaggiare i Cantoni non disposti a collaborare rispetto a quelli che invece sono disposti a farlo.

4.4

Risultati della consultazione

La CdG e una grande maggioranza dei Cantoni si sono espressi a favore della cooperazione intercantonale con perequazione degli oneri, considerandola come un'alternativa realistica a una riforma territoriale.

I Cantoni di Uri e Obvaldo hanno sottolineato l'importanza centrale della Confederazione in quanto giudice arbitrale. In effetti per i piccoli Cantoni la collaborazione intercantonale, impegnativa e onerosa in termini di tempo, potrebbe risultare eccessiva dal profilo finanziario e organizzativo. Il Cantone di Glarona ha ritenuto decisivo che anche i piccoli Cantoni abbiano determinate possibilità di codecisione e non siano degradati solo a Cantoni paganti.

Una minoranza dei Cantoni ha espresso scetticismo (Argovia, Vaud e Neuchâtel) o un parere negativo (Zurigo e Ticino). Il Cantone di Argovia ha evidenziato diversi problemi in relazione al ruolo di giudice arbitrale della Confederazione. Inoltre si è lamentata una visione unilaterale della problematica città-periferia. I Cantoni di Vaud e Neuchâtel hanno sostenuto in linea di principio la collaborazione intercantonale, pur condividendo i pareri critici dei Cantoni contrari. Non è opportuno e non aiuta la trasparenza e la vicinanza ai cittadini l'istituzione di un quarto livello legislativo oltre ai tre già esistenti.

Il PPD, il Vorort, e l'Unione svizzera degli imprenditori hanno approvato l'istituzionalizzazione della collaborazione intercantonale, che garantisce l'esistenza soprattutto dei piccoli Cantoni e consente di reagire in modo più flessibile alle diverse condizioni e ai diversi sviluppi nei singoli settori di compiti di quanto non permetta una soluzione federale centralizzata (PPD).

Hanno espresso pareri negativi il PES, il PSS, la VSA, la FSSC e l'USS. Secondo loro, le soluzioni intercantionali comporterebbero un aumento delle istituzioni creando di fatto un quarto livello statale. Dal momento che i singoli interessi cantonali sono molto divergenti e bloccherebbero per lungo tempo il processo decisionale, la Confederazione potrebbe svolgere questi compiti molto meglio e più rapidamente.

Condividiamo l'opinione secondo cui il rafforzamento della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri non deve in alcun modo limitare la trasparenza o mettere in pericolo i diritti democratici. Le novità proposte a livello costituzionale e legislativo tengono conto di queste preoccupazioni. Constatiamo che la collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri non crea un nuovo livello statale. I settori interessati dalla collaborazione intercantonale sono e rimangono compiti cantonali. Al fine di rafforzare la collaborazione orizzontale occorre tuttavia affidare competenze a organi intercantionali che consentano loro di allestire regole di diritto, senza per questo mettere in pericolo i principi fondamentali di uno Stato di diritto democratico. Non bisogna temere che i Cantoni urbani trascurino in qualche modo gli interessi dei piccoli Cantoni. I meccanismi previsti escludono questi processi. La convenzione quadro intercantonale prevede una procedura che tenga conto sia degli interessi legittimi dei Cantoni fornitori di prestazioni sia degli interessi dei Cantoni beneficiari di prestazioni. Nel suo ruolo di arbitro, la Confederazione emana solo un minimo di regole.

4.5 Il livello della Confederazione

Nell'ambito della collaborazione intercantonale, la Confederazione assume un ruolo centrale. Mentre la forma, il contenuto e l'attuazione della collaborazione intercantonale sono disciplinati nell'ambito della convenzione quadro intercantonale (CQI) e nei singoli trattati (cfr. n. 4.6), le linee direttrici della collaborazione intercantonale sono disciplinate a livello costituzionale e legislativo. Si tratta in particolare dei tre settori seguenti:

- nella Costituzione federale viene ora introdotto l'obbligo di collaborazione, mentre a livello legislativo sono elencati in modo esaustivo i settori di compiti per i quali si prevede la collaborazione intercantonale (cfr. n. 4.5.1);
- viene inoltre disciplinata l'autorizzazione di emanare norme primarie da parte delle istituzioni intercantionali che verranno costituite, con particolare riferimento alla legittimazione democratica delle istituzioni intercantionali (cfr. n. 4.5.2);
- viene altresì sancita la preminenza del diritto intercantonale rispetto al diritto cantonale (cfr. n. 4.5.3).

Le tre innovazioni appena menzionate richiedono, oltre ad adeguamenti a livello legislativo, anche una modifica della Costituzione federale. Nel presente capitolo ci siamo limitati ad abbozzare le linee direttrici delle modifiche costituzionali e legislative. Le spiegazioni dettagliate concernenti i singoli articoli costituzionali sono contenute nel numero 6.5.1, quelle relative agli articoli di legge nel numero 6.6.4.

4.5.1 Il promovimento della collaborazione intercantonale a livello federale

A livello costituzionale viene ora sancito un obbligo di collaborazione. Nell'ambito della revisione totale della LPFi sono concretizzate le nuove competenze assegnate alla Confederazione dalla Costituzione federale.

Può essere imposto un obbligo di collaborazione solo nei settori di compiti menzionati in modo esaustivo a livello di legge. Si tratta in particolare dei seguenti settori:

1. esecuzione delle pene e delle misure (con la partecipazione finanziaria e materiale della Confederazione);
2. università cantonali (con la partecipazione finanziaria e materiale della Confederazione);
3. scuole universitarie professionali (con la partecipazione finanziaria e materiale della Confederazione);
4. istituzioni culturali d'importanza sovrarregionale;
5. smaltimento dei rifiuti;
6. impianti per le acque di scarico;
7. trasporti pubblici negli agglomerati urbani (con la partecipazione finanziaria della Confederazione ai progetti d'investimento);

8. medicina di punta e cliniche specializzate;
9. istituzioni per l'integrazione e l'assistenza agli invalidi.

È possibile che in un momento successivo vengano assunti altri settori di compiti. Occorre inoltre osservare che i Cantoni sono liberi di svolgere facoltativamente altri compiti nell'ambito della collaborazione orizzontale.

L'obbligo di collaborazione può assumere due forme. Da un lato il conferimento del carattere obbligatorio generale, con il quale un trattato è vincolante per tutti i Cantoni e, dall'altro, l'obbligo di partecipazione a un trattato regionale. La Confederazione può tuttavia imporre questo obbligo solo su proposta di un determinato numero di Cantoni. Secondo il disegno della LPF, le condizioni in base alle quali la Confederazione può imporre una collaborazione intercantonale sono disciplinate in modo restrittivo:

- su proposta di almeno 21 Cantoni la Confederazione può conferire il carattere obbligatorio generale alla CQI e, su proposta di almeno 18 Cantoni, a trattati intercantionali d'interesse nazionale (conferimento del carattere obbligatorio generale);
- su proposta di almeno la metà dei Cantoni partecipanti a un trattato d'interesse regionale, la Confederazione può obbligare uno o più Cantoni ad aderire a un trattato intercantonale esistente (obbligo di partecipazione).

La Confederazione può quindi estendere ad altri Cantoni (obbligo di partecipazione) o a tutti i Cantoni (conferimento del carattere obbligatorio generale) solo il campo di applicazione delle convenzioni intercantionali. Il loro contenuto è invece fissato esclusivamente dalle parti interessate.

L'idea secondo cui la Confederazione deve, a determinate condizioni, poter obbligare i Cantoni alla collaborazione orizzontale non è nuova. Una mozione del Consiglio nazionale depositata nel 1970 e trasformata due anni dopo in postulato chiedeva già questo obbligo di collaborare³⁸. Il disegno del 1977 concernente una revisione totale della Costituzione federale prevedeva di dare alla Confederazione la competenza di allestire regole relative a una compensazione intercantonale degli oneri. Il progetto di collaborazione intercantonale allargata non è tuttavia stato realizzato. È fallito perché gli si rimproveravano a torto intenzioni di centralizzazione. La collaborazione intercantonale qui proposta è concepita in modo che la volontà di collaborare debba di principio essere formulata dai Cantoni stessi. In assenza di trattati intercantionali o di progetti di trattati debitamente negoziati, e se il quorum legale dei Cantoni non è raggiunto, la Confederazione non può imporre la collaborazione intercantonale. Di comune accordo con i Cantoni, il Consiglio federale rifiuta di imporre tale obbligo per motivi legati al federalismo.

È nella natura stessa del federalismo svizzero il fatto che una decisione possa essere presa – a condizioni bene precise – dalla maggioranza dei Cantoni. Il principio dell'unanimità non è compatibile con quello della convivenza federale; può provocare blocchi, frenare o arrestare la dinamica auspicata, ritardando di conseguenza l'applicazione di soluzioni inedite. In ogni modo le decisioni prese a maggioranza non sono una novità nel federalismo svizzero. La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) ha in particolare allestito una serie di

³⁸ Boll. uff. 1972 N I 306 segg.

strumenti in questo senso: i regolamenti che fissano le condizioni di riconoscimento dei diversi diplomi richiedono l'accordo di due terzi dei membri votanti dell'autorità competente, quindi della CDPE (art. 6 cpv. 3 dell'accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali). Il principio delle decisioni a maggioranza qualificata vale anche per l'accordo intercantonale sulle università (art. 16) e per quello sulle scuole universitarie professionali (art. 9).

4.5.2 L'autorizzazione di organi intercantionali a emanare norme primarie

Nell'ambito della collaborazione intercantonale sono istituiti nuovi organi intercantionali. Per ottenere una collaborazione il più possibile efficace, questi organi devono essere dotati di competenze per quanto estese (ad es. competenze legislative). Per escludere un eventuale deficit di democrazia o una violazione del principio di legalità nell'ambito di questo trasferimento di competenze, sono previsti diversi principi sia a livello costituzionale sia nell'ambito delle regolamentazioni subordinate, in particolare:

- i governi o i parlamenti cantonali non possono affidare a organi intercantionali più competenze legislative di quante spettino loro secondo il diritto cantonale;
- l'autorizzazione di un organo intercantonale a emanare norme primarie deve essere decisa in base alla stessa procedura applicata secondo il diritto cantonale per l'emanazione di leggi. Ne consegue che la delega di competenze legislative sottostà almeno al referendum facoltativo. In questo modo rimangono garantiti pienamente il controllo democratico e la legittimità.

4.5.3 Preminenza del diritto intercantonale rispetto al diritto cantonale

La preminenza del diritto intercantonale rispetto al diritto cantonale è sancita a livello costituzionale. Questa chiara regolamentazione costituzionale rafforza la collaborazione intercantonale, aumentando la certezza del diritto.

4.6 Il livello dei Cantoni

I Cantoni hanno il compito di stabilire l'impostazione materiale della collaborazione intercantonale mediante la CQI e i singoli trattati di collaborazione. I Cantoni hanno la competenza esclusiva di stabilire la forma, il contenuto e l'attuazione di tali accordi.

Una collaborazione intercantonale ampliata porta a una perdita limitata della sovranità cantonale. La stragrande maggioranza dei Cantoni è tuttavia disposta ad accettare questa perdita parziale di sovranità nell'interesse di un rafforzamento del federalismo, tanto più che una collaborazione intercantonale assente o lacunosa rafforzerebbe la tendenza a trasferire questi compiti alla Confederazione. I Cantoni non hanno alcun interesse a una simile centralizzazione dei compiti perché equivarrebbe a una perdita di sovranità notevolmente maggiore.

4.6.1 La convenzione quadro intercantonale (CQI)

Nella CQI i Cantoni stabiliscono i principi della collaborazione intercantonale e i principi e la procedura per la perequazione degli oneri. Si tratta in particolare:

- della designazione degli organi competenti;
- delle condizioni quadro e delle condizioni da osservare nel calcolo delle indennità per la perequazione degli oneri, ad esempio per quanto riguarda i rilevamenti di dati e il computo dei vantaggi e degli svantaggi locali;
- delle forme di collaborazione (istituzioni comuni o acquisto di prestazioni);
- della procedura di adesione e di uscita;
- l'obbligo d'informazione dei Cantoni nei confronti dei parlamenti cantonali;
- la composizione intercantonale delle controversie.

LA CQI garantisce l'efficienza e l'efficacia della collaborazione intercantonale, obbligando i Cantoni a una collaborazione improntata alla solidarietà e alla responsabilità. Non si limita tuttavia alle relazioni reciproche tra i Cantoni ma li obbliga anche a osservare i principi della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri anche nei rapporti interni.

LA CQI costituisce quindi la base per una nuova collaborazione tra i Cantoni. Prevede ad esempio nuove forme di collaborazione, come l'istituzione di commissioni della gestione intercantionali ad esempio nell'ambito della costituzione di istituzioni comuni. LA CQI è inoltre impostata in modo che possa valere in generale per la collaborazione intercantonale e non solo per i settori nei quali i Cantoni sono obbligati a una collaborazione intercantonale.

Fondandosi sulla CQI i trattati intercantionali stabiliscono in modo particolareggiato le relative modalità di collaborazione nei vari settori di compiti, come ad esempio l'entità effettiva della partecipazione ai costi, il tipo di partecipazione o l'accesso alle prestazioni.

I governi cantonali sono inoltre tenuti a informare i loro rispettivi parlamenti. La CQI esige in effetti che i governi cantonali informino i loro parlamenti in tempo utile e in modo dettagliato sulle convenzioni esistenti o previste nel settore della collaborazione intercantonale. Per il rimanente, spetta ai Cantoni definire i diritti di partecipazione più estesi per i loro parlamenti.³⁹

LA CQI non disciplina quindi i dettagli. In particolare non può spingere a pagamenti di perequazione finanziaria tra i Cantoni. Stabilisce esigenze di principio per i pagamenti di indennità, ad esempio criteri generali per la partecipazione ai costi o per la determinazione di beneficiari difficilmente quantificabili di prestazioni offerte da centri urbani (p. es. i visitatori extracantonali di manifestazioni culturali), che devono però sempre essere concretizzate nei singoli trattati intercantionali. Evidentemente questa attuazione nei singoli settori di compiti è diversa a seconda dell'oggetto del

³⁹ I Cantoni di Basilea Campagna, Soletta e San Gallo prevedono una partecipazione diretta (commissioni e rappresentanze) dei loro parlamenti ai negoziati di convenzioni intercantionali. Per una panoramica a livello svizzero delle attuali possibilità di partecipazione dei parlamenti cantonali, cfr. Abderhalden, Ursula; Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit; Friburgo, 1999; p. 87.

trattato e delle necessità dei partner contrattuali. Grazie alla CQI le questioni di principio non devono tuttavia essere affrontate ogni volta e questo contribuisce a ridurre i costi dei negoziati e a semplificare la collaborazione intercantonale.

LA CQI disciplina inoltre i principi in base ai quali sono calcolate le entrate e le uscite nella perequazione intercantonale degli oneri. Tutti i costi d'esercizio ed economici fatti valere devono ad esempio essere dimostrati in modo trasparente, partendo dai cosiddetti costi completi (vale a dire i costi di esercizio e d'infrastruttura compresi gli ammortamenti e i costi di capitale). Occorre inoltre considerare adeguatamente i vantaggi e gli svantaggi derivanti dall'ubicazione legati a una determinata prestazione.

La CQI contiene anche norme sulla composizione intercantonale delle controversie. Se i Cantoni non riescono infatti ad accordarsi nell'ambito della collaborazione intercantonale viene avviata una procedura di composizione delle controversie. La CQI disciplina in particolare i diversi livelli procedurali e designa le istanze competenti, contribuendo in modo decisivo a garantire la collaborazione intercantonale a livello giuridico e istituzionale.

La procedura di conciliazione sarà suddivisa in due livelli, una procedura preliminare e una procedura di mediazione. Nella procedura preliminare si cerca dapprima in modo informale, senza regole procedurali particolari e facendo ricorso ai meccanismi di composizione delle controversie basati sulla mediazione, di raggiungere un accordo tra i Cantoni interessati. L'avvio della procedura spetta alla CdC o a una persona da essa designata.

Se non si giunge a un accordo nella procedura preliminare, i Cantoni interessati possono chiedere l'avvio di una procedura di mediazione formale. Per svolgere questa procedura, il CQI prevede l'istituzione di una Commissione intercantonale dei trattati (CIT) quale istanza competente. I membri della CIT sono nominati dalla CdC. L'ordinamento procedurale si basa strettamente sulle regole esistenti in materia di procedure di conciliazione e di arbitrato.

Se anche nell'ambito della procedura formale di mediazione non si giunge a un accordo, tutta la procedura di conciliazione può considerarsi fallita. Ai Cantoni rimane solo la possibilità di presentare un'istanza di diritto pubblico al Tribunale federale. Il fallimento di tutta la procedura di conciliazione costituisce quindi la condizione convenuta contrattualmente per l'ammissibilità di un'istanza di diritto pubblico. Tutta la procedura di conciliazione delle controversie è tuttavia rivolta a evitare se possibile istanze di diritto pubblico, nell'ottica di una collaborazione intercantonale di tipo partenariale.

Nel novembre 2000 22 governi cantonali hanno approvato la CQI. I Cantoni sono quindi pronti e intenzionati a collaborare intensivamente in futuro anche nei nuovi settori di compiti. Nemmeno un eventuale conferimento del carattere obbligatorio generale della CQI, da proporre al Consiglio federale, è di principio ostacolato.

5 La perequazione finanziaria in senso stretto

La perequazione finanziaria in vigore dal 1959 tra la Confederazione e i Cantoni comprende oggi numerosi singoli provvedimenti poco armonizzati tra di loro. Il sistema è difficile da manovrare e poco trasparente. Non esiste un controllo dell'effi-

ca. Si perseguono contemporaneamente sia obiettivi d'incentivazione sia obiettivi di ripartizione con lo stesso strumento di sussidio. Ne risultano conflitti di obiettivi che portano a una distorsione del sistema di perequazione e ne pregiudicano notevolmente l'efficacia. Nonostante un grande impiego di mezzi e l'onere amministrativo che ne consegue alla fine si ottiene solo un minimo effetto di perequazione tra i Cantoni. La maggior parte dei trasferimenti finanziari a destinazione vincolata induce falsi stimoli finanziari e riduce notevolmente il margine di manovra dei Cantoni in materia di politica finanziaria.

La futura perequazione finanziaria in senso stretto si caratterizza soprattutto per le sue strutture semplificate e il notevole miglioramento della trasparenza e della gestibilità. In futuro i trasferimenti finanziari nell'ambito della perequazione finanziaria in senso stretto verranno effettuati solo mediante due strumenti trasparenti e gestibili politicamente. L'elemento fondamentale è dato dalla perequazione delle risorse, che viene finanziata dai Cantoni finanziariamente forti e dalla Confederazione e persegue due obiettivi centrali di politica finanziaria e statale. Tutti i Cantoni devono disporre di sufficienti mezzi finanziari per poter adempiere autonomamente i loro compiti. Con una ripartizione diretta tra Cantoni finanziariamente forti e Cantoni finanziariamente deboli, che ha luogo mediante la perequazione delle risorse, si dovrebbero ridurre le grandi differenze concernenti la capacità finanziaria e il carico fiscale. L'entità della perequazione delle risorse può essere orientata politicamente dal Parlamento federale. Per stabilire le risorse finanziarie dei Cantoni si utilizza il nuovo indice delle risorse, che sostituisce l'indice della capacità finanziaria attualmente in vigore, molto lacunoso, e si basa sul potenziale di entrate fiscalmente utilizzabili dei Cantoni.

Gli oneri eccessivi non influenzabili dai Cantoni dovuti alla posizione geotopografica e alla struttura d'insediamento o a una struttura specifica della popolazione sono compensati mediante la perequazione degli oneri della Confederazione. Quest'ultima consiste nella perequazione dell'aggravio geo-topografico (PAG) e nella perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS). Sia la PAG sia la PAS sono finanziate dalla Confederazione. La loro dotazione è fissata dal Parlamento federale.

Per ammortizzare le perdite finanziarie dovute al passaggio dal vecchio al nuovo sistema di perequazione finanziaria è prevista una compensazione dei casi di rigore finanziata da Confederazione e Cantoni e concepita come aiuto transitorio a termine di tipo funzionale.

Oltre all'oggetto (n. 5.1), alle lacune dell'attuale sistema di perequazione (n. 5.2) e agli obiettivi della perequazione finanziaria in senso stretto (n. 5.3), intendiamo illustrare il nuovo sistema di perequazione (n. 5.4), la perequazione delle risorse (n. 5.5) e la perequazione degli oneri da parte della Confederazione (n. 5.6). I numeri 5.5 e 5.6 contengono anche i risultati della consultazione, mentre il numero 5.7 spiega i provvedimenti per ammortizzare il passaggio dall'attuale al nuovo sistema di perequazione finanziaria. Infine, nel numero 5.8 ci occupiamo della base costituzionale e della revisione totale della perequazione finanziaria.

5.1 Oggetto

L'articolo 3 Cost. illustra la sovranità dei Cantoni e i suoi limiti formali: «I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione.» Questa sovranità comporta responsabilità, ma i Cantoni possono agire di propria responsabilità solo se dispongono dei mezzi finanziari necessari per assolvere i loro compiti⁴⁰.

Per i Cantoni questa condizione è soddisfatta solo in parte. Essi presentano a tratti notevoli differenze concernenti le loro risorse finanziarie e sono quindi equipaggiati in maniera diversa per far fronte ai compiti che sono loro assegnati.

Con la perequazione finanziaria in senso stretto i Cantoni, in particolare quelli finanziariamente deboli, dovrebbero disporre di sufficienti mezzi finanziari per assolvere autonomamente i compiti che sono loro affidati. La perequazione finanziaria in senso stretto dovrebbe inoltre ridurre le differenze nella capacità finanziaria tra i Cantoni. L'entità di questa ripartizione sarà politicamente gestibile, nel senso che i valori di riferimento saranno fissati dal Parlamento federale.

5.2 Le lacune della perequazione finanziaria attuale

La perequazione finanziaria in vigore si basa sulla legge federale del 1959. Da allora sono state effettuate numerose modifiche. I diversi fondi di perequazione sono stati adeguati non meno di quattordici volte alle mutate circostanze. Le modifiche hanno riguardato una volta la regolamentazione dei sussidi, undici volte il calcolo delle quote cantonali alle entrate federali e due volte i contributi cantonali all'AVS/AI. Sono state inoltre effettuate sei modifiche all'indice per calcolare la capacità finanziaria dei Cantoni, applicando 16 diversi criteri. Nell'ambito della perequazione finanziaria, attualmente l'indice della capacità finanziaria viene applicato nei singoli settori in sette modi diversi. Nel complesso la perequazione finanziaria consiste oggi in circa 35 singoli provvedimenti diversi poco armonizzati tra di loro.

Visti i numerosi provvedimenti scarsamente coordinati, l'attuale perequazione finanziaria manca di coerenza e di trasparenza. Mancano inoltre obiettivi definiti esplicitamente e un controllo più incisivo dell'efficacia. L'attuale perequazione finanziaria persegue inoltre contemporaneamente obiettivi d'incitamento e di ripartizione, da cui conseguono conflitti di obiettivi e falsi stimoli. Le lacune risultanti da questi errori d'impostazione sono illustrate più approfonditamente nei seguenti capitoli.

5.2.1 Grande impiego di mezzi e scarsa efficacia

Nel 1999 i trasferimenti dalla Confederazione ai Cantoni ammontavano a 13,5 miliardi di franchi⁴¹. Di questi, circa 12,5 miliardi di franchi consistevano in trasferimenti indipendenti dalla capacità finanziaria e circa un miliardo di franchi in trasfe-

⁴⁰ Evidentemente i Cantoni non sono sovrani nel senso del diritto pubblico, ma possono essere «sovrani» nel senso che possono assumere di propria responsabilità compiti non assegnati alla Confederazione, che hanno la sovranità territoriale e dispongono di un'autonomia sostanziale. Cfr. Rhinow, René; Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung; Basilea, 2001; p. 66 segg.

⁴¹ Cfr. AFF; I rapporti finanziari tra Confederazione e Cantoni nel 1999; Berna, 2001.

rimenti dipendenti dalla capacità finanziaria. Solo questi ultimi trasferimenti sono rilevanti per la perequazione finanziaria.

Il miliardo di franchi di trasferimenti dalla Confederazione ai Cantoni dipendenti dalla capacità finanziaria rappresenta tuttavia solo una parte – la componente verticale – della perequazione finanziaria. Occorre aggiungere circa 1,1 miliardi di franchi di componente orizzontale derivante dai trasferimenti tra i Cantoni. Anche questi trasferimenti sono effettuati sulla base della capacità finanziaria dei Cantoni. Complessivamente, nel 1999 la perequazione finanziaria comprendeva quindi trasferimenti dipendenti dalla capacità finanziaria dell'ordine di circa 2,1 miliardi di franchi⁴². Nonostante questo considerevole impiego di mezzi e il conseguente onere amministrativo non si è riusciti a ridurre le differenze cantonali concernenti la capacità finanziaria.

A lungo termine le differenze sono cambiate di poco. Uno studio del 1998 ha analizzato la dinamica del reddito cantonale pro capite nel periodo dal 1965 al 1994. Mentre tra il 1965 e il 1980 il reddito dei Cantoni si è avvicinato, questa evoluzione è stata ampiamente compensata tra il 1980 e il 1994, tanto che le differenze tra i Cantoni nel 1994 erano all'incirca uguali a quelle del 1965⁴³.

Una perizia concernente l'evoluzione delle differenze di reddito tra i Cantoni nel periodo tra il 1987 e il 1994⁴⁴ offre un'analisi dettagliata. La perizia analizza lo sviluppo della base imponibile aggregata (BIA), la quale è un coefficiente che consente di determinare il potenziale fiscale di un Cantone ed è stata sviluppata appositamente per la NPC (cfr. riquadro 5.1 e n. 5.5.1.1).

Come si possono misurare le differenze cantonali?

Riquadro 5.1

Vi sono diversi modi per determinare le differenze regionali o cantonali della capacità economica. Essi misurano diversi aspetti delle differenze cantonali. Alcuni sistemi partono dalla capacità economica o dall'attrattività dell'ubicazione, mentre altri si basano su confronti degli aggravii o dei gettiti fiscali. In relazione alla NPC si pone quindi in primo luogo la domanda su quali differenze si intende determinare.

La NPC intende compensare le differenze cantonali di capacità finanziaria, la quale è a sua volta stata definita come il potenziale fiscale utilizzabile di un Cantone.

Nell'ambito della NPC non possono essere utilizzati come indicatori né il reddito cantonale né il carico fiscale, dal momento che essi non misurano il potenziale fiscale e presentano a tratti notevoli lacune metodologiche. Per gli stessi motivi non si può ricorrere nemmeno alla capacità fiscale o finanziaria. Le lacune di questi quattro indicatori sono illustrate in modo esaustivo nel numero 5.2.3.

Per poter tuttavia disporre di un indicatore adeguato è stata elaborata la cosiddetta base imponibile aggregata (BIA), la quale determina il substrato fiscale utilizzabile di un Cantone. A questo scopo, mediante metodi armonizzati a livello svizzero, si aggregano i potenziali fiscali dei redditi e delle sostanze delle persone fisiche e gli utili delle persone giuridiche in modo da costituire un potenziale fiscale o di risorse di un Cantone (cfr. n. 5.5.1.1).

⁴² Cfr. AFF; Bilancio della perequazione finanziaria nel 1999; Berna, 2001.

⁴³ Cfr. Zürcher, Boris; Income Distribution Dynamics Across Swiss Cantons; in: Swiss Journal of Economics and Statistics; vol. 134 (2); 1998; p. 159-173.

⁴⁴ Cfr. Fischer, Roland; Die Entwicklung der Einkommens-Disparitäten zwischen den Kantonen 1987 bis 1999. Bericht zuhanden der Projektleitung NFA, Zurigo, 2001.

La base dei dati era costituita dai valori BIA per abitante negli anni tra il 1987 e il 1996. Per includere anche la recente ripresa congiunturale nell'analisi è stata fatta un'estrapolazione agli anni 1998/1999.

Una prima valutazione dei tassi di crescita non ha fornito indicazioni precise né riguardo a un aumento né riguardo a una riduzione delle differenze cantonali. La maggior parte dei Cantoni finanziariamente deboli ha tuttavia evidenziato tassi di crescita relativamente alti, mentre la maggior parte dei Cantoni finanziariamente forti tassi di crescita relativamente bassi dei valori BIA, ciò che potrebbe indicare una convergenza o meglio una riduzione delle disparità. I tassi di crescita dei valori BIA dei Cantoni di Svitto, Nidvaldo e Zugo hanno tuttavia superato notevolmente quelli degli altri Cantoni. Si può quindi dimostrare un nesso statistico tra l'ammontare della BIA pro capite e il tasso di crescita annuo solo se si escludono i Cantoni di Svitto, Nidvaldo e Zugo.

Anche per quanto riguarda lo sviluppo della variazione (variazione standard) della BIA pro capite cantonale non si osserva una chiara tendenza alla convergenza. Tra il 1987 e il 1996 la variazione è diminuita notevolmente. Il massiccio aumento della variazione standard negli anni dal 1996 al 1999 ha tuttavia segnato un'inversione di tendenza. Questo lascia supporre che la crescita economica ha un influsso relativamente grande sullo sviluppo delle differenze cantonali. Nelle fasi di recessione le differenze sembrano diminuire, mentre nelle fasi di forte crescita economica aumentano di nuovo.

Nell'ambito di un'analisi più approfondita i Cantoni sono stati ripartiti in cinque classi in base ai loro valori BIA relativi (BIA pro capite in relazione al valore medio di tutti i Cantoni). La classe 1 comprende i Cantoni finanziariamente più deboli, la classe 5 quelli più forti. I limiti tra le classi sono stati stabiliti in modo che cinque Cantoni formino una classe (ad eccezione della classe 3 che comprende sei Cantoni). In base ai dati disponibili per ogni classe sono quindi state calcolate le probabilità di passaggio – probabilità di salire o di scendere – per ogni classe (cfr. tabella 5.1).

Probabilità di salire o di scendere dei Cantoni tra il 1987 e il 1999 *Tabella 5.1*

Classe	Numero di Cantoni	Probabilità di passaggio nella classe ... (in %)				
		1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a
1	5	84	16	0	0	0
2	5	16	76	8	0	0
3	6	0	7	73	20	0
4	5	0	0	24	72	4
5	5	0	0	0	4	96

Fonte: Fischer, Roland; Die Entwicklung von Einkommensdisparitäten zwischen den Kantonen 1987 bis 1999; Zurigo, 2001; p. 12.

Dalla precedente tabella risulta chiaramente che la mobilità dei Cantoni negli anni tra il 1987 e il 1999 per quanto concerne il loro BIA pro capite relativo era molto scarsa soprattutto per la classe più debole e per quella più forte. Un Cantone della classe 1 aveva una probabilità dell'84 per cento di rimanervi mentre un Cantone nella classe 5 rimaneva in quella classe con una probabilità del 96 per cento.

Il materiale di dati disponibile ha inoltre consentito di fare una previsione di tendenza a lungo termine sulla ripartizione dei Cantoni nelle classi da 1 a 5. Contrariamente all'analisi precedente, per questa sono stati utilizzati limiti di classi fissi in modo che il numero dei Cantoni per classe risulti variabile (cfr. tabella 5.2). Come limiti di classe e ripartizione di partenza sono stati utilizzati i valori degli anni 1987/1988.

Analisi di tendenza a lungo termine

Tabella 5.2

Classe	Ripartizione dei Cantoni nelle classi (in %)		
	1987/1988	1998/1999	Tendenza a lungo termine
1	19	8	0
2	19	23	23
3	23	27	25
4	19	19	18
5	19	23	34

Fonte: Fischer, Roland; Die Entwicklung von Einkommensdisparitäten zwischen den Kantonen 1987 bis 1999; Zurigo, 2001; p. 13.

La tabella 5.2 mostra che il numero dei Cantoni nella classe 1 è notevolmente diminuito tra il 1987 e il 1999 e che in futuro si può addirittura prevedere che nessun Cantone si troverà più nella classe di reddito più bassa. Le previsioni indicano tuttavia la formazione di una «società a due classi». Oltre un terzo dei Cantoni si distaccherà notevolmente dal valore medio e potrà annoverarsi tra i Cantoni ricchi. Circa la metà dei Cantoni continuerà invece ad avere valori BIA a tratti molto inferiori al valore medio.

La perequazione finanziaria attualmente in vigore non è quindi riuscita a ridurre le differenze cantonali nella capacità finanziaria. Ci si attende una convergenza dei valori BIA solo all'interno del gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli, mentre i Cantoni finanziariamente forti si allontaneranno sempre più dal valore medio. Senza correttivi al sistema attuale di perequazione finanziaria a lungo termine non v'è d'attendersi una riduzione delle disparità tra i Cantoni per quanto concerne la capacità finanziaria.

Questa affermazione è ancora più grave per il fatto che le disparità attuali tra i Cantoni sono relativamente importanti sia nel raffronto internazionale sia rispetto ai rapporti intracantonali tra i Comuni. Negli ultimi anni è inoltre aumentata la sensibilità politica per questa problematica.

5.2.2 Margine di manovra dei Cantoni in diminuzione

Come risulta dalla tabella 5.3, nel 1999 mediamente il 23.1 per cento del gettito cantonale proveniva da fonti federali. Dieci Cantoni ricevevano più di un terzo delle loro entrate da fonti federali e per tre Cantoni – Uri, Grigioni e Giura – questi trasferimenti ammontavano addirittura a quasi la metà del loro gettito globale.

I trasferimenti dalla Confederazione ai Cantoni possono essere suddivisi in due categorie:

- trasferimenti sotto forma di fondi a destinazione vincolata, sempre legati all'adempimento di determinate condizioni. Sono considerati fondi a destinazione vincolata ad esempio i sussidi (aiuti finanziari e indennità);
- trasferimenti sotto forma di fondi non vincolati, non legati a compiti e norme. Sono considerate fondi non vincolati le quote cantonali ai proventi federali.

Nel 1999, la Confederazione ha versato complessivamente solo un quarto dei trasferimenti ai Cantoni sotto forma di fondi non vincolati, mentre tre quarti dei trasferimenti erano legati direttamente all'adempimento di oneri. I Cantoni finanziariamente forti hanno ricevuto una quota notevolmente superiori di fondi non vincolati rispetto ai Cantoni mediamente forti e deboli. Il Cantone di Zugo ha ad esempio ricevuto il 61,6 per cento dei trasferimenti della Confederazione sotto forma di fondi non vincolati. Per i Cantoni di Neuchâtel, Friburgo, Appenzello Interno e Giura le relative quote oscillavano invece tra il 15 e il 20 per cento. Mediamente i Cantoni finanziariamente deboli hanno ricevuto solo circa un quinto dei trasferimenti della Confederazione sotto forma di fondi non vincolati, mentre i Cantoni finanziariamente forti hanno ricevuto più di un terzo dei trasferimenti federali sotto forma di fondi non vincolati (cfr. tabella 5.3).

La percentuale elevata di trasferimenti legati a oneri e norme ha come conseguenza che il margine di manovra effettivo dei Cantoni in materia di politica statale e finanziaria – soprattutto di quelli mediamente forti e deboli – è in generale fortemente limitato e diminuisce sempre di più. Maggiore è la quota di trasferimenti federali a destinazione vincolata, più è difficile per i Cantoni esercitare una politica finanziaria autonoma dalla Confederazione. Contributi federali elevati dipendenti da oneri possono inoltre portare a un impiego non economico dei mezzi. Infine la Confederazione e i Cantoni non sono riusciti a modernizzare gli strumenti di finanziamento di pari passo con l'intensificazione della loro collaborazione, il che ha portato a lacune nella gestibilità e nell'efficienza dei trasferimenti (cfr. n. 3.2).

Introiti cantonali da fonti federali (1999)

Tabella 5.3

Cantoni	Proventi da fonti federali			
	In migliaia di franchi	In percentuale dei proventi globali	Di cui come fondi vincolati (in %)	Di cui come fondi non vincolati (in %)
Cantoni finanziariamente forti				
ZG	174 702	26,1	38,4	61,6
ZH	1 369 594	15,1	66,5	33,5
BS	387 350	10,8	71,2	28,8
GE	564 889	9,7	61,1	38,9
Totale	2 496 534	13,1	64,0	36,0
Cantoni mediamente forti				
BL	316 305	15,0	71,4	28,6
NW	95 573	39,6	82,6	17,4
SH	88 381	17,7	69,8	30,2
AG	612 118	19,3	70,8	29,2
VD	1 024 965	19,1	77,4	22,6
TG	348 977	25,7	77,3	22,7
SG	753 300	24,9	79,5	20,5
SZ	311 102	40,4	51,3	48,7
SO	405 221	26,8	77,8	22,2

Cantoni	Proventi da fonti federali			
	In migliaia di franchi	In percentuale dei proventi globali	Di cui come fondi vincolati (in %)	Di cui come fondi non vincolati (in %)
TI	572 315	23,3	74,1	25,9
LU	671 883	27,9	77,0	23,0
GL	87 442	26,8	59,0	41,0
GR	810 279	47,1	87,7	12,3
BE	2 001 150	28,2	78,9	21,1
UR	184 501	48,8	89,7	10,3
AR	107 192	29,6	69,8	30,2
Totale	8 390 705	25,6	77,0	23,0
Cantoni finanziariamente deboli				
NE	588 907	38,8	81,7	18,3
FR	683 471	35,3	80,1	19,9
AI	43 494	38,7	80,1	19,9
OW	99 010	44,5	79,3	20,7
VS	905 983	41,7	72,8	27,2
JU	337 224	48,6	84,8	15,2
Totale	2 658 088	39,9	78,5	21,5
Svizzera	13 545 326	23,1	74,9	25,1

Fonte: Amministrazione federale delle finanze; Uscite e introiti dei Cantoni nel 1999; Berna, 2000; p. 32 seg.

5.2.3 Indice della capacità finanziaria lacunoso

Nell'ambito della perequazione finanziaria vigente, i pagamenti compensativi sono gestiti mediante l'indice della capacità finanziaria, che stabilisce la capacità finanziaria dei Cantoni in base a quattro indicatori i quali considerano sia elementi attinenti agli introiti sia elementi attinenti agli oneri. Mentre il fronte delle entrate si compone del reddito cantonale e della capacità fiscale, il fronte degli oneri risulta dal carico fiscale e dalla quota delle regioni di montagna. Gli elementi delle entrate sono ponderati al 60 per cento, quelli degli oneri al 40 e infine aggregati nell'indice della «capacità finanziaria».

La commistione di elementi relativi agli introiti e di elementi relativi agli oneri rende l'indice della capacità finanziaria poco chiaro, complicato e soggetto a distorsioni. A ciò si aggiungono errori di metodo nella costruzione dei quattro indici parziali:

- il reddito cantonale non definisce un'entità rilevante per il bilancio cantonale ma la capacità economica di un Cantone. Ha quindi una rilevanza insufficiente per il bilancio statale. Da un lato il reddito cantonale determina redditi non utilizzabili fiscalmente (p. es. livelli di esenzione fiscale) e, d'altro lato, i valori relativi alla sostanza sono stabiliti fiscalmente (mediante le imposte sulla sostanza) ma non costituiscono parte del reddito cantonale e non sono quindi considerati nella capacità finanziaria;
- la capacità fiscale presenta alcune lacune metodologiche dovute al suo sistema di calcolo – introiti fiscali diviso per l'indice globale del carico fiscale. A seconda della progressione fiscale, la capacità fiscale dei Cantoni è quindi sopravvalutata o sottovalutata (cfr. n. 5.5.1.4);

- l'utilizzazione del carico fiscale come indicatore degli oneri presenta due principali lacune. Da un lato costituisce un indicatore che può essere influenzato direttamente dai Cantoni con la loro politica fiscale. Dall'altro, le agevolazioni fiscali concesse individualmente non sono considerate nell'indice del carico fiscale, dal momento che gli oneri sono calcolati sulla base dei valori di riferimenti fissati nelle leggi concernenti le imposte e non in base alla prassi fiscale effettiva. Generose agevolazioni ed esenzioni fiscali individuali non comportano quindi una riduzione del carico fiscale. Ne consegue che la capacità finanziaria dei relativi Cantoni è sottovalutata rispetto al suo valore effettivo;
- con la quota delle regioni di montagna si tiene conto degli oneri eccessivi a carico delle regioni di montagna, ma sono totalmente esclusi gli oneri eccessivi dei Cantoni urbani.

5.2.4 Conflitti di obiettivi e incentivi sbagliati

Appare particolarmente problematico per tutta la perequazione finanziaria il fatto che con un solo strumento si perseguono due esigenze centrali ma fondamentalmente diverse, un obiettivo d'incentivazione e un obiettivo di ripartizione.

Con l'obiettivo d'incentivazione, la Confederazione intende raggiungere che i Cantoni sviluppino anche attività proprie nei settori di compiti che essa sostiene (es. versamento di borse di studi). Per offrire un incentivo ai Cantoni la Confederazione partecipa con un contributo di base alle loro spese. A seconda del settore di compiti l'aliquota del contributo di base ammonta fino al 60 per cento dei costi computabili.

Oltre a questo contributo di base uguale per tutti i Cantoni, a seconda della capacità finanziaria dei Cantoni vengono versati supplementi di capacità finanziaria ai Cantoni mediamente forti e finanziariamente deboli. Questi supplementi sono versati assieme ai relativi contributi di base e devono svolgere una funzione di ripartizione. I supplementi di capacità finanziaria – e quindi le relative aliquote di sussidio – sono tanto più elevati quanto più debole è il Cantone in questione. Sono sempre a destinazione vincolata per il compito sussidiato dalla Confederazione. Nel 1999 sono stati versati supplementi di capacità finanziaria per un importo di circa 830 milioni di franchi⁴⁵.

In questo contesto si osservano i seguenti problemi:

- l'effetto d'incentivazione non è spesso raggiunto. Sovente le aliquote di sussidio – in particolare quando includono supplementi di capacità finanziaria – sono così elevati che per i Cantoni non vi è un incentivo sufficiente a impiegare i mezzi con parsimonia. Al contrario, le elevate aliquote di sussidio possono spingere i beneficiari a «incassare» il denaro senza interrogarsi seriamente sulla necessità effettiva dell'investimento da effettuare. Sussiste quindi il pericolo che i progetti siano sovradimensionati e che i costi che ne risultano, dovuti ad esempio alle spese di esercizio correnti, non siano considerati a sufficienza;

⁴⁵ Cfr. AFF; Bilancio della perequazione finanziaria nel 1999; Berna, 2001.

- i Cantoni ricevono sussidi federali solo quando devono fornire prestazioni proprie nel settore di compiti in questione. Per i Cantoni mediamente forti e deboli queste prestazioni sono tuttavia spesso così importanti rispetto al loro gettito fiscale che l'effetto di compensazione perseguito con i sussidi a destinazione vincolata viene contemporaneamente neutralizzato. Nonostante i sussidi federali relativamente elevati, a carico di questi Cantoni rimangono oneri netti eccessivi;
- un orientamento politico coerente dell'effetto di ripartizione è praticamente impossibile, dal momento che i supplementi di capacità finanziaria in circa 30 settori di compiti sono versati con una diversa graduazione delle aliquote di sussidio.

Nel complesso si osserva che non sono stati raggiunti in misura sufficiente né l'obiettivo d'incentivazione né quello di ripartizione. Da un lato c'è un sistema d'incentivazione inefficiente che a medio termine porta addirittura a spese supplementari per i Cantoni finanziariamente deboli. Dall'altro non si raggiunge nemmeno un sufficiente effetto di perequazione⁴⁶.

5.3 Obiettivi

La perequazione finanziaria in senso stretto persegue immediatamente due obiettivi superiori. Da un lato i Cantoni – soprattutto quelli finanziariamente deboli – devono disporre di sufficienti mezzi finanziari per adempiere autonomamente i compiti loro assegnati. Dall'altro, deve aumentare l'efficacia di tutto il sistema di perequazione e devono essere ridotte le disparità nella capacità finanziaria tra i Cantoni.

Questi due obiettivi superiori devono essere raggiunti mediante i seguenti provvedimenti e devono essere garantiti a lungo termine:

- *separazione degli elementi relativi agli oneri da quelli relativi agli introiti.* Nella NPC occorre distinguere strettamente tra i settori orientati agli oneri e quelli orientati agli introiti. In tal modo si evitano conflitti di obiettivi e incentivi sbagliati e si aumenta l'efficienza dei mezzi impiegati. Ne risulta inoltre un'impostazione sistematica e trasparente di tutto il sistema di perequazione;
- *calcolo metodologicamente corretto della capacità finanziaria dei Cantoni.* Le risorse finanziarie dei Cantoni devono essere calcolate in futuro esclusivamente in base al loro potenziale fiscale. Il nuovo indice delle risorse consente un calcolo metodologicamente corretto delle risorse potenziali dei Cantoni;
- *concentrazione sui trasferimenti di mezzi non vincolati.* In tal modo i Cantoni dovrebbero avere maggiori margini di manovra in materia di politica finanziaria;

⁴⁶ Cfr. Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred; La perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni. Perizia concernente gli aiuti finanziari e i sussidi della Confederazione ai Cantoni su mandato dell'Amministrazione federale delle finanze e della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze; Berna, 1994.

- *gestibilità politica e controllo dell'efficacia*. Le Camere federali possono ora stabilire le dotazioni dei settori del sistema di perequazione finanziaria. In questo modo tutta la perequazione finanziaria sarà gestibile politicamente per quanto attiene ai suoi effetti. Come base decisionale per le Camere federali in futuro sarà allestito a intervalli regolari un rapporto esaustivo sull'efficacia.

5.4 Il nuovo sistema di perequazione finanziaria in breve

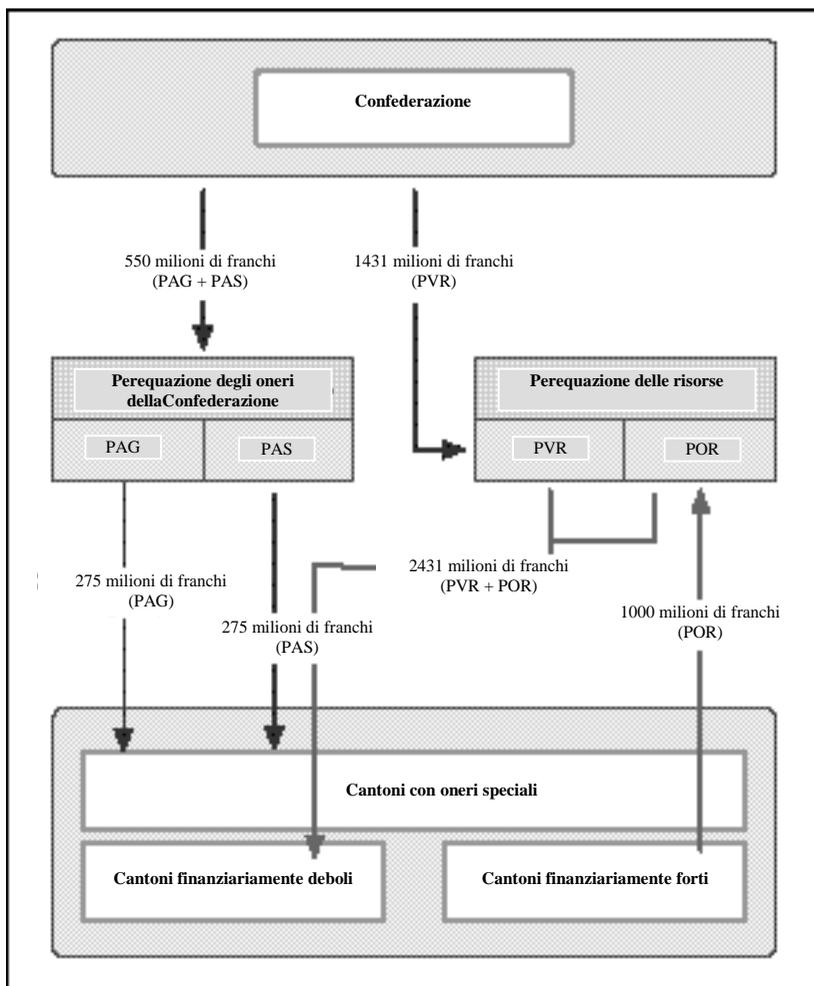
Il nuovo sistema di perequazione si caratterizza per la sua chiara struttura. Dispone unicamente di due strumenti – la perequazione delle risorse e la perequazione degli oneri della Confederazione.

La perequazione delle risorse è l'elemento centrale del nuovo sistema di perequazione. Da un lato deve fare in modo che tutti i Cantoni dispongano di sufficienti mezzi finanziari per adempiere autonomamente i compiti loro assegnati. Dall'altro, mediante la perequazione delle risorse devono essere ridotte le differenze di capacità finanziaria tra i Cantoni. Per poter misurare la capacità finanziaria, occorre in primo luogo calcolare per ogni Cantone il potenziale di risorse finanziarie mediante il nuovo indice delle risorse. Quest'ultimo calcola il potenziale di entrate o di imposte utilizzabili fiscalmente dei Cantoni e suddivide i Cantoni in finanziariamente forti e finanziariamente deboli a seconda che presentino valori di indice superiori o inferiori alla media svizzera. La perequazione delle risorse è finanziata dalla Confederazione (perequazione verticale delle risorse) e dai Cantoni finanziariamente forti (perequazione orizzontale delle risorse). In base al presente modello di calcolo, la perequazione verticale delle risorse dovrebbe essere dotata di circa 1,4 miliardi di franchi, quella orizzontale di circa un miliardo, in modo che la perequazione globale delle risorse dovrebbe avere un volume di circa 2,4 miliardi di franchi (cfr. illustrazione 5.1).

Con il secondo strumento del nuovo sistema di perequazione – la perequazione degli oneri da parte della Confederazione – si intende compensare in modo mirato gli oneri eccessivi dei Cantoni dovuti alla loro situazione geo-topografica o alla struttura della loro popolazione. Consiste in due settori di perequazione: la perequazione dell'aggravio geo-topografico (PAG) e la perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS). Sia la PAG sia la PAS sono finanziate dalla Confederazione. Nel presente modello i due settori sono dotati di 275 milioni di franchi l'anno.

**Il nuovo sistema di perequazione finanziaria in breve
(secondo il modello di calcolo NPC)**

Illustrazione 5.1



Osservazioni: PAG = perequazione dell'aggravio geo-topografico
 PAS = perequazione dell'aggravio sociodemografico
 POR = perequazione orizzontale delle risorse
 PVR = perequazione verticale delle risorse

Rispetto alla perequazione finanziaria attualmente vigente, nel nuovo sistema di perequazione si effettuano due separazioni centrali. Da un lato la perequazione delle risorse e degli oneri della Confederazione è separata dagli strumenti d'incentivazione, ovvero dai contributi di base a destinazione vincolata nell'ambito del sistema

di sussidi. Dall'altro anche all'interno del sistema di perequazione si distingue chiaramente tra la perequazione delle risorse e la perequazione degli oneri. In tal modo migliorano la trasparenza e l'efficacia.

Un altro miglioramento centrale rispetto alla perequazione finanziaria vigente consiste nel fatto che il nuovo sistema di perequazione è gestibile politicamente. In futuro il Parlamento federale potrà stabilire sia la dotazione della perequazione verticale e orizzontale delle risorse sia quella della perequazione dell'aggravio geo-topografico e sociodemografico. Come forma giuridica è previsto il decreto federale (cfr. tabella 5.4). Si prevede di stabilire la dotazione ogni quattro anni sulla base di un rapporto dettagliato sull'efficacia.

Attuazione legale degli elementi della perequazione finanziaria in senso stretto

Tabella 5.4

Settore di perequazione / Oggetto di regolamentazione	Costituzione federale	Legge federale concernente la perequazione finanziaria	Decreto federale	Ordinanza del Consiglio federale
Potenziale di risorse				
Principi		X		
Elementi		X		
Dettagli relativi agli elementi				X
Aggiornamento				X (annuo)
Perequazione delle risorse				
Attuazione dello strumento	X			
Principi		X		
Rapporto tra la perequazione orizzontale e verticale delle risorse		X		
Dotazione della perequazione orizzontale e verticale delle risorse			X (ogni quattro anni)	
Dotazione minima da raggiungere		X		
Aggiornamento della scala di ripartizione progressiva				X (annuo)
Aggiornamento della dotazione dei settori				X (annuo)
Perequazione degli oneri da parte della Confederazione				
Attuazione degli strumenti	X			
Principi		X		
Criteri generali		X		
Criteri della ripartizione				X
Dotazione			X (ogni quattro anni)	
Aggiornamento delle dotazioni				X (annuo)

5.5 La perequazione delle risorse

5.5.1 L'indice delle risorse

Il nuovo indice delle risorse costituisce la chiave di ripartizione della perequazione delle risorse. In questa funzione sostituisce l'indice della capacità finanziaria applicato all'attuale sistema di perequazione finanziaria. L'indice delle risorse stabilisce il potenziale di risorse dei Cantoni e contiene diversi elementi. Tenendo conto della completa separazione della perequazione delle risorse e degli oneri, il nuovo indice delle risorse – contrariamente all'attuale indice della capacità finanziaria – non contiene più elementi relativi agli oneri. Inoltre i valori indicizzati non possono essere influenzati dalle spese o dalla politica fiscale dei singoli Cantoni. Le basi statistiche necessarie devono essere rilevate annualmente in modo che anche l'indice delle risorse possa essere aggiornato annualmente. Infine i valori indicizzati devono poter essere riprodotti singolarmente per ogni Cantone.

Anche se l'indice delle risorse è un'entità molto importante per orientare la perequazione finanziaria, nella nuova legge federale concernente la perequazione finanziaria non si utilizza l'espressione «indice delle risorse». Questo perché l'indice delle risorse di un Cantone non esprime altro che l'entità del suo potenziale di risorse per abitante rispetto ai relativi valori di tutti gli altri Cantoni. Dal momento che il concetto di «potenziale di risorse» è assolutamente centrale nella LPF, si può rinunciare alla nozione supplementare di «indice delle risorse».

Nel rapporto sulla consultazione del marzo 1999⁴⁷ è stato presentato unicamente il cosiddetto «indice di tendenza». Si è dovuto ricorrere a questa soluzione di emergenza perché non erano ancora disponibili diverse basi statistiche per poter allestire un indice delle risorse più sviluppato. L'indice di tendenza era un indice misto che oltre alle risorse considerava anche la capacità fiscale dei Cantoni secondo il sistema attualmente vigente e li aggregava con una ponderazione del 50 per cento ognuno a costituire un coefficiente.

Durante la consultazione si sono lamentate lacune concettuali e una mancanza di trasparenza. Alcuni Cantoni hanno inoltre criticato il fatto che l'indice non rispecchiava correttamente la loro situazione. Si è tenuto conto di queste obiezioni. L'indice delle risorse è stato rielaborato totalmente e posto su una nuova base concettuale.

5.5.1.1 Concezione ed elementi del nuovo indice delle risorse

5.5.1.1.1 Concezione di base

Per misurare la capacità finanziaria dei singoli Cantoni il nuovo indice delle risorse si fonda sulla *base imponibile aggregata (BIA)*. La BIA riassume il reddito imponibile e la sostanza delle persone fisiche e gli utili delle persone giuridiche in un coefficiente. L'idea alla base di questa concezione è che alla fine ogni imposta è pagata

⁴⁷ Cfr. DFF; CGC; La nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni. Concretizzazione delle linee direttrici del 1° febbraio 1996; Berna/Soletta, 1999.

sul reddito da lavoro o di capitali, sulla sostanza o sugli utili. La somma di queste entità può quindi essere considerata come il potenziale fiscale di un Cantone.

Per l'indice delle risorse è estremamente importante che non possa essere influenzato dalla politica d'imposizione cantonale. Dal momento che viene rilevato il potenziale fiscale dei Cantoni è indifferente con quali strumenti fiscali e con quali tariffe fiscali i Cantoni utilizzano effettivamente il loro potenziale fiscale. Spetta ai Cantoni orientare la loro politica fiscale in modo ottimale in base alle esigenze e alle particolarità cantonali.

5.5.1.1.2 Gli elementi del nuovo indice delle risorse

Attualmente non sono ancora disponibili tutti gli elementi della BIA, dal momento che gli strumenti per rilevare i dati statistici di base non sono ancora stati elaborati. Nel numero 5.5.1.2 ritorneremo sulle lacune che devono ancora essere colmate per quanto concerne i dati di base. Con i dati disponibili si è però potuto stimare in modo affidabile i valori BIA per tutti i Cantoni (cfr. n. 5.5.1.3). Occorre tuttavia spiegare dapprima nei dettagli la concezione della BIA.

La BIA comprende i seguenti tre elementi principali:

1. I redditi delle persone fisiche

Le basi imponibili cantonali dell'imposta federale diretta offrono valori armonizzati dell'imposizione dei redditi delle persone fisiche per tutti i Cantoni. Per considerazioni concettuali occorre includere nella BIA anche i redditi soggetti all'imposta alla fonte. Attualmente mancano tuttavia le relative basi statistiche, tanto che non si è potuto integrare questi redditi nella stima illustrata nel presente messaggio. Si prevede tuttavia di allestire questi dati prima dell'introduzione della NPC (cfr. n. 5.5.1.2).

In relazione all'imposizione dei redditi occorre menzionare la progressione fiscale. Due collettività territoriali con lo stesso reddito medio ma con una diversa ripartizione del reddito non presentano ad esempio lo stesso potenziale di imposte sul reddito. Per ottenere il loro potenziale fiscale corretto occorre tener conto della progressione fiscale. La progressione fiscale indiretta è già contenuta nei dati per il calcolo dell'imposta federale diretta, dal momento che sono state effettuate diverse deduzioni. Occorre però considerare anche la progressione diretta. A questo proposito si propone di non includere nella BIA i redditi inferiori alla soglia impositiva pari attualmente a 23 300 franchi del reddito imponibile per i coniugati nell'ambito dell'imposta federale diretta. Questo importo viene considerato come reddito minimo non imponibile⁴⁸. A livello svizzero attualmente circa il 25 per cento dei contribuenti dispone di un reddito imponibile inferiore a questo valore limite.

⁴⁸ A questo proposito occorre considerare che la soglia impositiva di 23 300 franchi, per esempio nel caso di una persona coniugata con due figli, con un unico reddito, nel Cantone di Zurigo corrisponde a un reddito lordo da lavoro di circa 3750 franchi al mese o di circa 45 000 franchi l'anno. Cfr. Fischer, Roland; Expertenbericht betreffend Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) / Ressourcenindex im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA); Zurigo, 2001; p. 12 segg.

2. *La sostanza delle persone fisiche*

La sostanza delle persone fisiche comprende anche il capitale delle persone giuridiche, così che quest'ultimo non deve essere rilevato a parte. Attualmente non esiste tuttavia una statistica sulla sostanza armonizzata a livello svizzero che corrisponda alle esigenze metodologiche della BIA, in modo che i relativi valori per il presente messaggio hanno dovuto essere estrapolati sulla base di stime econometriche. Anche questa lacuna verrà colmata prima dell'entrata in vigore della NPC (cfr. n. 5.5.1.2).

La sostanza delle persone fisiche indica un volume, mentre i redditi delle persone fisiche e gli utili delle persone giuridiche indicano entità fluttuanti. I volumi e le entità fluttuanti non possono essere sommati senza problemi per costituire un importo globale. Proponiamo quindi di rettificare i valori sulla sostanza rilevati con l'ausilio di un *fattore α* , in modo che possano essere calcolati con i redditi e gli utili. Nella BIA deve rientrare solo la parte della sostanza che può essere imposta senza che ne diminuisca il valore intrinseco. A questo proposito occorre osservare che il reddito della sostanza (in particolare i pagamenti di interessi e di dividendi) sono già rilevati come redditi o utili nella BIA. Bisogna quindi considerare solo la crescita di valore della sostanza, che corrisponde al *fattore α di 0.016*. Ne consegue che 100 franchi di sostanza (volume) corrispondono a una base imponibile di reddito o di utile pari a fr. 1,60 (entità fluttuante).

3. *Gli utili delle persone giuridiche*

Gli utili delle persone giuridiche costituiscono il pendant dei redditi delle persone fisiche. Sia i redditi sia gli utili rappresentano fluttuazioni che possono essere computate assieme senza problemi. Anche per gli utili delle persone giuridiche è possibile utilizzare le basi di calcolo armonizzate formalmente per l'imposta federale diretta. Per poterli integrare nella BIA, occorre tuttavia effettuare due rettifiche:

- per evitare doppi conteggi, dagli utili imponibili vengono dedotti i redditi netti delle partecipazioni. Questa rettifica è definita *prima correzione holding*;
- una *seconda correzione holding* deve essere effettuata per tener conto della minima imposizione degli utili delle holding e delle società di gestione rispetto alle altre società. Per stabilire in modo corretto il potenziale fiscale di un Cantone non si giustifica di far confluire completamente gli utili delle holding e delle società di gestione nella BIA. Di conseguenza occorre considerare solo un determinato *fattore β* di questi utili.

I dati attualmente disponibili non consentono ancora di determinare il fattore β . Fondandosi esclusivamente sulle basi imponibili non si terrebbe conto del privilegio di determinate società previsto dall'articolo 28 della legge federale del 14 dicembre 1990⁴⁹ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID). Per il presente messaggio si è quindi dovuto ricorrere a un meccanismo correttivo a ti-

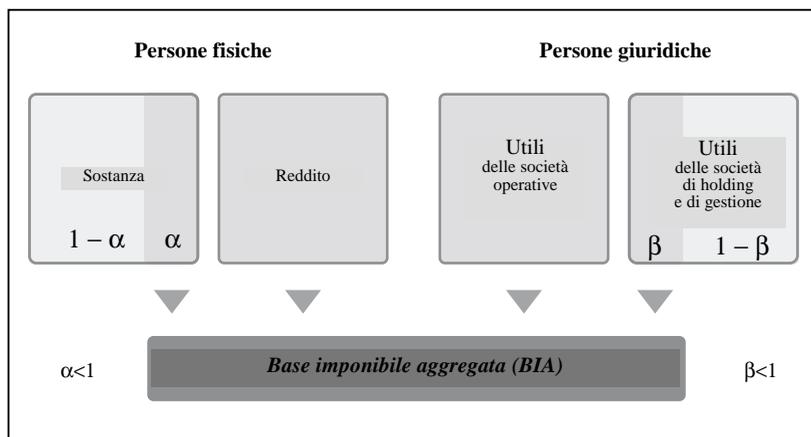
tolo ausiliario. Il meccanismo correttivo consiste nel fatto che per i Cantoni con gettiti d'imposta potenzialmente più elevati di quelli effettivi vengono ponderati i gettiti fiscali effettivi al 70 per cento e quelli potenziali al 30 per cento e quindi aggregati. I valori aggregati sono quindi estrapolati con un tasso d'imposizione medio per determinare le basi imponibili delle persone giuridiche, le quali possono infine essere aggregate con le basi imponibili delle persone fisiche (reddito e sostanza) per costituire la BIA.

In vista dell'introduzione della NPC, le basi statistiche nel settore dell'imposizione delle persone giuridiche saranno migliorate. Verrà ad esempio istituita una procedura di annuncio che indica separatamente per ogni Cantone gli utili delle holding e delle società di gestione e quelli delle altre società (cfr. n. 5.5.1.2). Sarà in tal modo possibile determinare il *fattore* β .

L'illustrazione 5.2 illustra graficamente la composizione della BIA. I redditi delle persone fisiche e gli utili delle società operative sono inclusi totalmente nella BIA, mentre per la sostanza delle persone fisiche e gli utili delle holding e delle società di gestione sono considerati soli i *fattori* α e β .

Composizione della base imponibile aggregata (BIA)

Illustrazione 5.2



Il valore BIA di un Cantone si esprime con la seguente formula:

$$BIA = \frac{E + \alpha \cdot V + G - H_1 + \beta \cdot H_2}{B}$$

- E Somma del reddito imponibile delle persone fisiche (dedotti i primi 23 300 franchi, rettificati delle ripartizioni fiscali tra i Cantoni e completati con i redditi imposti alla fonte)
- α Rendimento della sostanza rettificata degli interessi e dei dividendi
- V Somma della sostanza delle persone fisiche
- G Somma degli utili delle persone giuridiche non privilegiate (rettificate delle ripartizioni fiscali tra i Cantoni)
- H₁ Somma degli utili di partecipazione (prima correzione holding)
- β Fattore di correzione per rilevare il privilegio fiscale delle holding e delle società di gestione (seconda correzione holding)
- H₂ Somma degli utili delle holding e delle società di gestione (rettificate delle ripartizioni fiscali tra i Cantoni)
- B Popolazione domiciliata media

5.5.1.2 Sviluppo dell'indice delle risorse prima dell'introduzione della NPC

Come già detto in precedenza, attualmente non sono disponibili tutti i dati necessari per calcolare la BIA, in modo che in un primo tempo bisogna basarsi in parte su stime. La Conferenza fiscale svizzera, l'Amministrazione federale delle contribuzioni e l'Ufficio federale di statistica sono quindi stati incaricati di elaborare le relative basi statistiche entro il 2006, in modo che i dati necessari siano disponibili al momento dell'introduzione della NPC (cfr. tabella 5.5).

Lacune statistiche per il calcolo della BIA da colmare entro il 2006 *Tabella 5.5*

Oggetto	Statistica da elaborare
Reddito delle persone fisiche	Calcolo delle ripartizioni fiscali Calcolo del reddito soggetto all'imposta alla fonte
Sostanza delle persone fisiche	Elaborazione di una statistica nazionale sulla sostanza in base alla quale riesaminare il fattore α
Utili delle persone giuridiche	Calcolo separato degli utili delle holding e delle società di gestione e di quelli delle altre società operative per determinare il fattore β

Facciamo notare che le basi statistiche menzionate devono essere disponibili in ogni caso in vista dell'introduzione della NPC. In altre parole l'entrata in vigore della riforma non entra in considerazione senza basi statistiche più rigorose.

Un altro aspetto concerne l'attualità dei dati utilizzati. Attualmente una parte dei dati utilizzati risale al periodo di calcolo dell'imposta 1993/1994 e quindi la BIA è poco indicativa. Con l'introduzione della tassazione annuale postnumerando in tutti i Cantoni questo ritardo si ridurrà tuttavia a tre-quattro anni prima dell'introduzione della NPC.

5.5.1.3 I risultati dell'indice delle risorse estrapolato

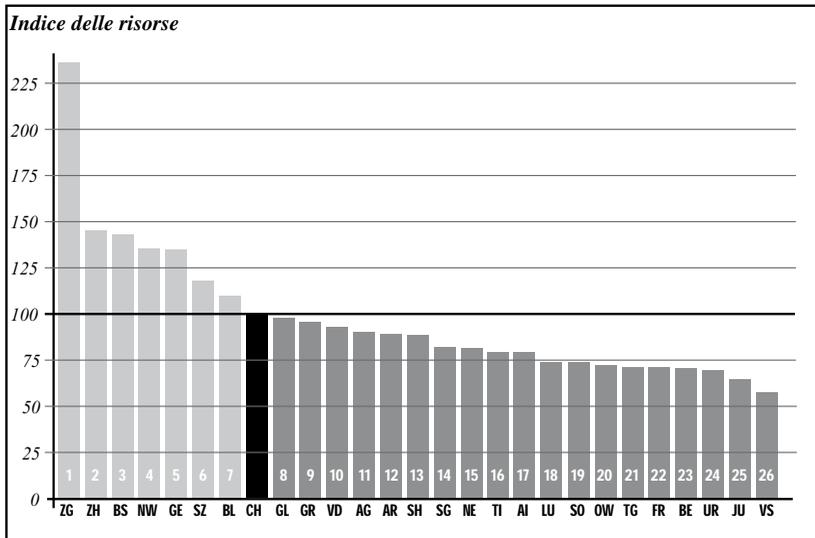
A causa delle lacune già indicate nella base dei dati statistici, nell'ambito del presente messaggio è possibile presentare solo un indice delle risorse basato su dati a tratti stimati ed estrapolati.

In un primo tempo si è dovuto stimare econometricamente gli elementi mancanti della BIA⁵⁰. Per il presente messaggio sono stati stimati i seguenti elementi:

- i potenziali di imposte sulla sostanza dei Cantoni compreso il *fattore α* ;
- gli utili delle persone giuridiche compreso il *fattore β* .

In questo modo tutti i dati necessari erano disponibili ma non tutti si riferivano allo stesso periodo di calcolo delle imposte. I valori BIA per i potenziali di imposte sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche si riferivano al periodo di calcolo 1995/1996, mentre i valori BIA dei potenziali di imposte sugli utili delle persone giuridiche si riferivano al periodo 1993/1994. In un secondo tempo tutti gli elementi BIA sono stati estrapolati al livello degli anni 1998/1999 in modo da poter presentare un indice delle risorse basato su dati il più possibile attuali e i cui singoli elementi si riferiscono allo stesso periodo di calcolo delle imposte.

⁵⁰ Cfr. Fischer, Roland; Expertenbericht betreffend Aggregierte Steuerbemessungsgrundlagen (ASG) / Ressourcenindex im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA); Zurigo, 2001.



Indice delle risorse estrapolato (1998/1999)

Tabella 5.6

Cantone	Valore di indice	Cantone	Valore di indice	Cantone	Valore di indice
ZH	146.7	FR	71.3	AG	90.6
BE	71.1	SO	74.5	TG	71.8
LU	74.7	BS	144.1	TI	79.9
UR	69.5	BL	110.4	VD	93.6
SZ	119.2	SH	89.3	VS	57.8
OW	72.9	AR	89.8	NE	82.4
NW	136.9	AI	79.7	GE	136.3
GL	98.3	SG	82.5	JU	65.2
ZG	238.0	GR	96.2	CH	100.0

5.5.1.4

Analisi del nuovo indice delle risorse

Vista la sua importanza in quanto strumento centrale di orientamento della futura perequazione delle finanze, sono state effettuate diverse analisi per garantire scientificamente l'indice delle risorse. A questo proposito sono stati analizzati i seguenti cinque punti:

1. *Utilità della base imponibile aggregata (BIA) quale indicatore della capacità finanziaria dei Cantoni.*

Una perizia ha esaminato se la BIA può essere considerata un indicatore adeguato per misurare la capacità finanziaria dei Cantoni nell'ambito degli

obiettivi della NPC⁵¹. La perizia giunge alla conclusione che la BIA è un indicatore adeguato. Questa valutazione si basa sul fatto che l'orientamento in funzione delle risorse imponibili si avvicina notevolmente al principio della capacità economica dei soggetti fiscali alla base dei sistemi fiscali cantonali. La capacità economica di una persona fisica risulta quindi essenzialmente dal suo reddito e dalla sua sostanza, quella di una persona giuridica dai suoi utili. L'idea di base di considerare la somma delle tre entità reddito, sostanza e utili come potenziale delle risorse dei Cantoni è quindi facilmente realizzabile e fattibile dal profilo metodologico.

Occorre tuttavia osservare che la BIA non costituisce né un modello puro di valore aggiunto (come ad es. il reddito nazionale) né può essere comparato con il concetto del potenziale fiscale globale. Con quest'ultimo vengono considerate le basi di calcolo di tutti i tipi di imposte, ponderati con relative tariffe regolamentate e sommate. Al contrario la BIA non implica l'utilizzazione concreta delle risorse imponibili. Si rinuncia appositamente a definire una tariffa regolamentata. Si parte dal presupposto che ogni Cantone sfrutti in modo ottimale le risorse e l'imposizione disponibili in base alle sue necessità finanziarie e agli effetti sulla sua attrattività locale.

2. *Valutazione della progressione fiscale nel modello BIA*

La perizia di cui sopra ha esaminato anche se la progressione fiscale è illustrata correttamente nel modello BIA⁵². Essa ha confermato due punti. Da un lato che la soglia impositiva di 23 300 considerata per la BIA è adeguata nel senso di un reddito minimo necessario. Dall'altro che il modello BIA, impiegando questa soglia impositiva per tutti i contribuenti, costituisce una tariffa fiscale con progressione indiretta che illustra relativamente bene la progressione delle tariffe fiscali cantonali.

La perizia ha analizzato la progressione delle tariffe fiscali rispetto alla progressione della BIA anche per tutti i singoli Cantoni. In base a un confronto del gettito fiscale cumulato stimato e della BIA cumulata per le classi di reddito fino a 200 000 franchi si è esaminato per quale percentuale del gettito fiscale globale da un lato e della BIA dall'altro sono responsabili le singole classi di reddito. A questo proposito è risultato che la progressione nel modello BIA e le tariffe fiscali progressive nei Cantoni di regola concordano ampiamente. Evidentemente le analisi dettagliate dei singoli Cantoni hanno evidenziato differenze. La tariffa fiscale nel Cantone di Obvaldo evidenzia ad esempio una progressione più debole di quella del modello BIA, mentre le tariffe dei Cantoni di Zurigo e Ticino presentano una progressione più forte. In altri Cantoni, come ad esempio Turgovia, Neuchâtel e Appenzello Interno la concordanza tra modello BIA e tariffe fiscali è invece molto buona.

⁵¹ Cfr. Fischer, Roland; Expertenbericht betreffend Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) / Ressourcenindex im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA); Zurigo, 2001; p. 4 seg.

⁵² Cfr. Fischer, Roland; Expertenbericht betreffend Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) / Ressourcenindex im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA); Zurigo, 2001; p. 6-9.

Nell'interpretazione dei risultati occorre tuttavia osservare che la BIA non persegue lo scopo di illustrare con la maggiore precisione possibile le tariffe fiscali cantonali progressive. L'effetto di progressione indiretta del modello BIA serve a tener conto in generale della diversa utilizzabilità fiscale dei redditi elevati e bassi mediante una soglia impositiva che rappresenta un reddito minimo necessario. L'utilizzazione effettiva delle singole classi di reddito deve e può assolutamente variare a seconda dei Cantoni, in base alle relative esigenze. A ciò si aggiunge che una modifica delle singole soglie impositive non solo avrebbe ripercussioni sulla progressione della BIA, ma – con conseguenze notevolmente maggiori – ne influenzerebbe direttamente l'ammontare. Inoltre la comparabilità dei Cantoni e la funzione della soglia impositiva in quanto reddito minimo necessario sarebbero messi in discussione. Per motivi di metodo, occorre quindi distanziarsi da un adeguamento delle soglie impositive nei singoli Cantoni.

3. *Confronto dell'indice delle risorse con l'indice della capacità finanziaria*

Nell'ambito della NPC il nuovo indice delle risorse sostituisce l'indice dalla capacità finanziaria attualmente vigente in quanto strumento centrale di orientamento. Si impone quindi un confronto tra i due indici⁵³.

La differenza più sostanziale tra il nuovo indice delle risorse e l'indice della capacità finanziaria utilizzato sinora consiste nel fatto che l'indice delle risorse non contiene elementi legati agli oneri. L'indice della capacità finanziaria comprende invece, con gli indici parziali del carico fiscale e della «quota delle regioni di montagna» elementi che indicano oneri particolari dei Cantoni. Questa commistione di elementi di capacità finanziaria con elementi di aggravio in un unico coefficiente – l'indice della capacità finanziaria – presenta diversi problemi metodologici (cfr. n. 5.2.3). L'indice delle risorse rileva quindi solo la capacità finanziaria di un Cantone sulla base del potenziale fiscale calcolato con la BIA, mentre gli oneri speciali dei Cantoni sono considerati con l'indice della perequazione dell'aggravio geo-topografico e sociodemografico.

A causa di queste differenze è impossibile confrontare direttamente l'indice della capacità finanziaria e il nuovo indice delle risorse. Un confronto diretto è possibile nella migliore delle ipotesi tra l'indice delle risorse e gli indici parziali dell'indice della capacità finanziaria che illustrano la capacità finanziaria dei Cantoni. Si tratta in particolare degli indici parziali «reddito cantonale» e «capacità fiscale». Anche in un confronto diretto tra l'indice delle risorse e il reddito cantonale vi sono però problemi di metodo in modo che è possibile solo un confronto tra l'indice delle risorse e la capacità fiscale.

4. *Confronto dell'indice delle risorse con la capacità fiscale dei Cantoni*

Un confronto tra l'indice delle risorse e la capacità fiscale⁵⁴ è possibile dal momento che entrambi gli indicatori illustrano il potenziale fiscale di un Cantone. Mentre nell'indice delle risorse vengono ponderate e aggregate le

⁵³ Cfr. Fischer, Roland; Die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) im Vergleich zum Steuerkraftindex der Finanzkraft; Zurigo, 2001; p. 6 segg.

⁵⁴ La capacità fiscale di un Cantone è calcolata come segue: gettito fiscale di un Cantone diviso per l'indice globale del carico fiscale del Cantone e moltiplicato per 100.

basi imponibili mediante la BIA, con la capacità fiscale si cerca di stimare queste basi imponibili indirettamente mediante una ponderazione del gettito fiscale effettivamente conseguito con l'indice del carico fiscale. Nel passaggio dal gettito fiscale alla capacità fiscale attraverso il carico fiscale si riscontrano tuttavia numerose lacune di metodo che danno un quadro ampiamente distorto del potenziale utilizzabile fiscalmente e non consentono peraltro di interpretare l'indice della capacità fiscale.

La distorsione risulta dal fatto che la capacità fiscale risulta troppo bassa rispetto al potenziale fiscale nei Cantoni con una progressione debole e un reddito medio basso, mentre risulta troppo alta nei Cantoni con una progressione forte e un reddito medio elevato⁵⁵.

5. *Considerazione dello sviluppo economico a lungo termine*

Le analisi di sensibilità hanno mostrato che con il passare del tempo le oscillazioni dell'indice e gli importi di perequazione per i singoli Cantoni dovrebbero risultare più elevate con il nuovo indice delle risorse che non con l'attuale perequazione finanziaria. Inoltre, con l'attuale indice della capacità finanziaria alcuni indici, come l'indice delle regioni di montagna, cambiano poco con il passare del tempo e hanno un effetto di livellamento. Occorre inoltre osservare che le oscillazioni dei contributi nell'attuale perequazione finanziaria sono ripartite nei più diversi settori, mentre con il nuovo sistema si ripercuotono volutamente sui fondi liberamente disponibili.

Con la nuova perequazione delle risorse bisognerebbe tuttavia evitare oscillazioni periodiche troppo elevate. Esse riducono la pianificazione della perequazione finanziaria e sono difficili da compensare soprattutto per i piccoli Cantoni. Inoltre il nuovo sistema di perequazione intende compensare in primo luogo le tendenze a lungo termine e durature, anche se il tempo di reazione deve essere il più breve possibile.

È quindi opportuno introdurre un meccanismo di livellamento nel calcolo della capacità finanziaria dei Cantoni, che risulti il più semplice possibile. A questo proposito abbiamo deciso di ampliare leggermente il periodo di calcolo dell'indice delle risorse: per l'indice delle risorse da aggiornare annualmente devono essere determinanti le basi imponibili degli ultimi tre anni fiscali disponibili. In questo modo si raggiunge un livellamento delle oscillazioni periodiche senza ampliare troppo l'intervallo di tempo tra il calcolo e l'effetto.

5.5.2 L'effetto della perequazione delle risorse

La perequazione delle risorse è l'elemento centrale della NPC. In base ai risultati dell'indice delle risorse (cfr. n. 5.5.1.3), i Cantoni sono dapprima suddivisi in due categorie. Al riguardo è decisivo se i Cantoni presentano un livello di indice superiore o inferiore alla media svizzera di 100 punti:

⁵⁵ Cfr. Fischer, Roland; Die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) im Vergleich zum Steuerkraftindex der Finanzkraft; Zurigo, 2001; p. 9 segg.

- i Cantoni con un livello di indice superiore a 100 punti sono considerati Cantoni finanziariamente forti. Questi Cantoni (Cantoni donatori) versano fondi nella perequazione delle risorse;
- i Cantoni con un livello di indice inferiore a 100 punti sono considerati Cantoni finanziariamente deboli. Questi Cantoni (Cantoni beneficiari) ricevono mezzi finanziari dalla perequazione delle risorse.

La perequazione delle risorse consiste in due componenti. In base ai modelli di calcolo del presente messaggio i Cantoni finanziariamente forti pagano un miliardo di franchi nella perequazione delle risorse (perequazione orizzontale delle risorse). Il contributo per abitante rappresenta quindi il 15 per cento della differenza tra gli introiti fiscali standardizzati del Cantone e la media Svizzera.⁵⁶ Oltre ai contributi dei Cantoni finanziariamente forti, la Confederazione versa altri 1431 milioni di franchi alla perequazione (perequazione verticale delle risorse). La perequazione delle risorse comprende quindi globalmente 2431 milioni di franchi l'anno che possono essere messi a disposizione dei Cantoni finanziariamente deboli.

Nella nuova legge concernente la perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni si stabilisce quale valore dell'indice delle risorse dovrebbe se possibile essere raggiunto da ogni Cantone dopo la perequazione. Questo valore di riferimento è necessario perché, a seconda del risultato dell'indice delle risorse dei singoli Cantoni stabilito annualmente, un determinato obiettivo di dotazione minima pari ad esempio all'85 per cento della media svizzera può non essere raggiunto completamente in un determinato anno.

Nella legge si stabilisce anche che per la ripartizione dei mezzi in base alla capacità finanziaria si applica una tariffa progressiva: più diminuisce la capacità finanziaria di un Cantone, più mezzi di perequazione riceve pro capite della popolazione. Dopo il versamento di questi mezzi, il suo potenziale di risorse deve però rimanere comunque più basso di quello del Cantone che lo precede nell'indice delle risorse.

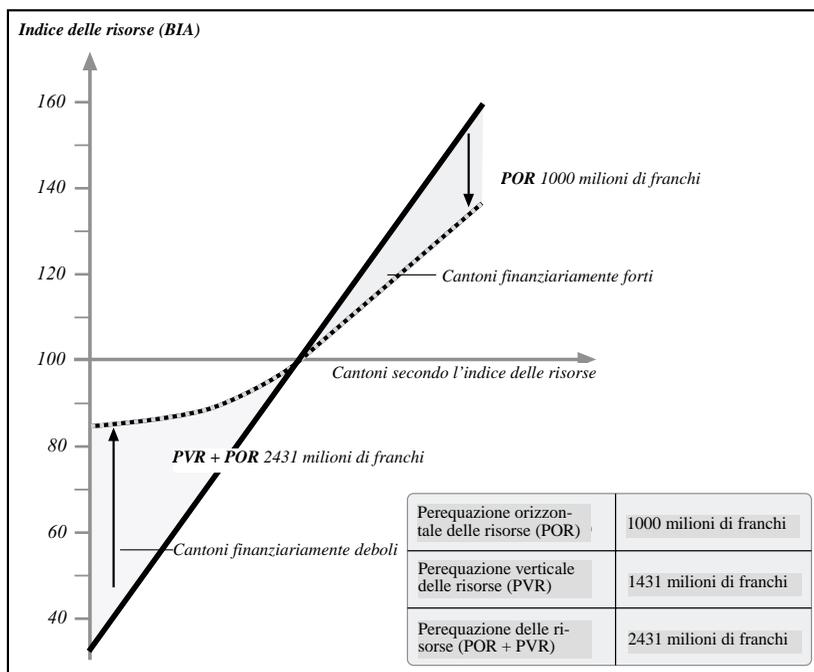
Con questa ripartizione progressiva si evita di escludere dalla perequazione i Cantoni che hanno un livello dell'indice tra il valore di riferimento (85 punti) e la media svizzera (100 punti), garantendo tuttavia una concentrazione dei mezzi sui Cantoni finanziariamente deboli. Inoltre i Cantoni sono stimolati a rafforzare il proprio substrato fiscale.

⁵⁶ Le cifre relative ai versamenti della perequazione non possono essere sommate o sottratte direttamente a quelle del potenziale delle risorse (= base di calcolo). In un'analisi dell'efficacia è però fondamentale riuscire a stabilire quali modifiche della capacità finanziaria dei Cantoni comporta la perequazione finanziaria. A questo scopo si è quindi proceduto a sviluppare un parametro di misura ausiliario denominato gettito fiscale standardizzato.

Il gettito fiscale standardizzato di un Cantone corrisponde agli introiti fiscali di cui potrebbe beneficiare nel caso ipotetico in cui tutti i Cantoni dovessero attingere in modo identico ai loro diversi potenziali delle risorse.

Il gettito fiscale standardizzato si calcola come segue:

[(somma degli introiti fiscali effettivi di tutti i Cantoni e dei Comuni + partecipazione complessiva dei Cantoni agli introiti dell'imposta federale diretta: popolazione svizzera] x [indice cantonale delle risorse : 100] x popolazione cantonale.

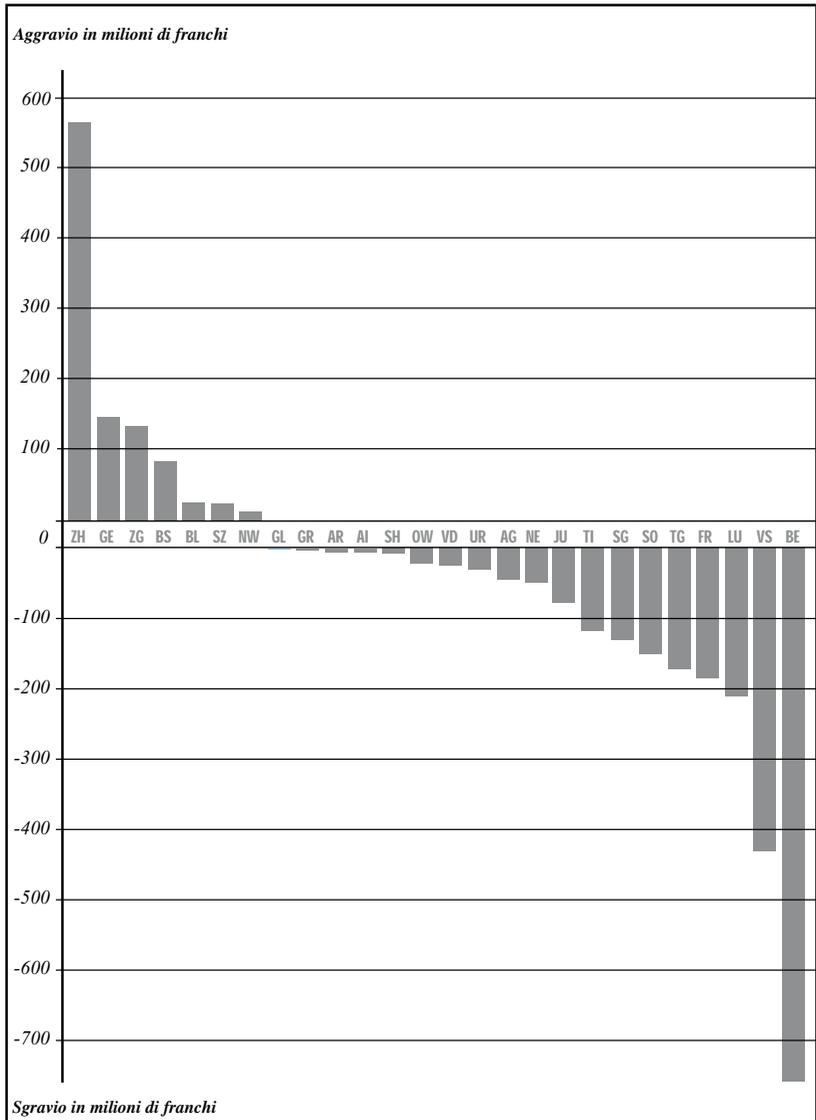


La perequazione delle risorse deve essere impostata come uno strumento gestibile politicamente. In futuro le Camere federali potranno stabilire ogni quattro anni, sulla base di un rapporto sull'efficacia, sia l'ammontare della prestazione federale sia l'ammontare del contributo dei Cantoni finanziariamente forti mediante un decreto federale. Nella determinazione dei diversi contributi il rapporto tra i contributi dei Cantoni finanziariamente forti e quello della Confederazione deve essere equilibrato. Proponiamo quindi che la prestazione globale dei Cantoni finanziariamente forti alla perequazione finanziaria ammonti ad almeno due terzi della prestazione della Confederazione, ma non la superi.

I contributi dei Cantoni finanziariamente forti e della Confederazione, che devono essere fissati dalle Camere federali, rappresentano importi di base che devono essere adeguati annualmente dal Consiglio federale negli anni tra due rapporti sull'efficacia. L'importo per la perequazione orizzontale delle risorse si orienta al proposito sull'evoluzione del potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente forti, mentre l'importo per la perequazione verticale delle risorse all'evoluzione del potenziale di risorse di tutti i Cantoni. Se necessario, aggiorneremo anche la tariffa progressiva per la ripartizione dei contributi ai Cantoni finanziariamente deboli, tenendo conto del fatto che se possibile si raggiunga un livello minimo di 85 punti dell'indice delle risorse per tutti i Cantoni. Secondo la prassi consolidata nell'attuale perequazione finanziaria sentiremo i Cantoni al riguardo.

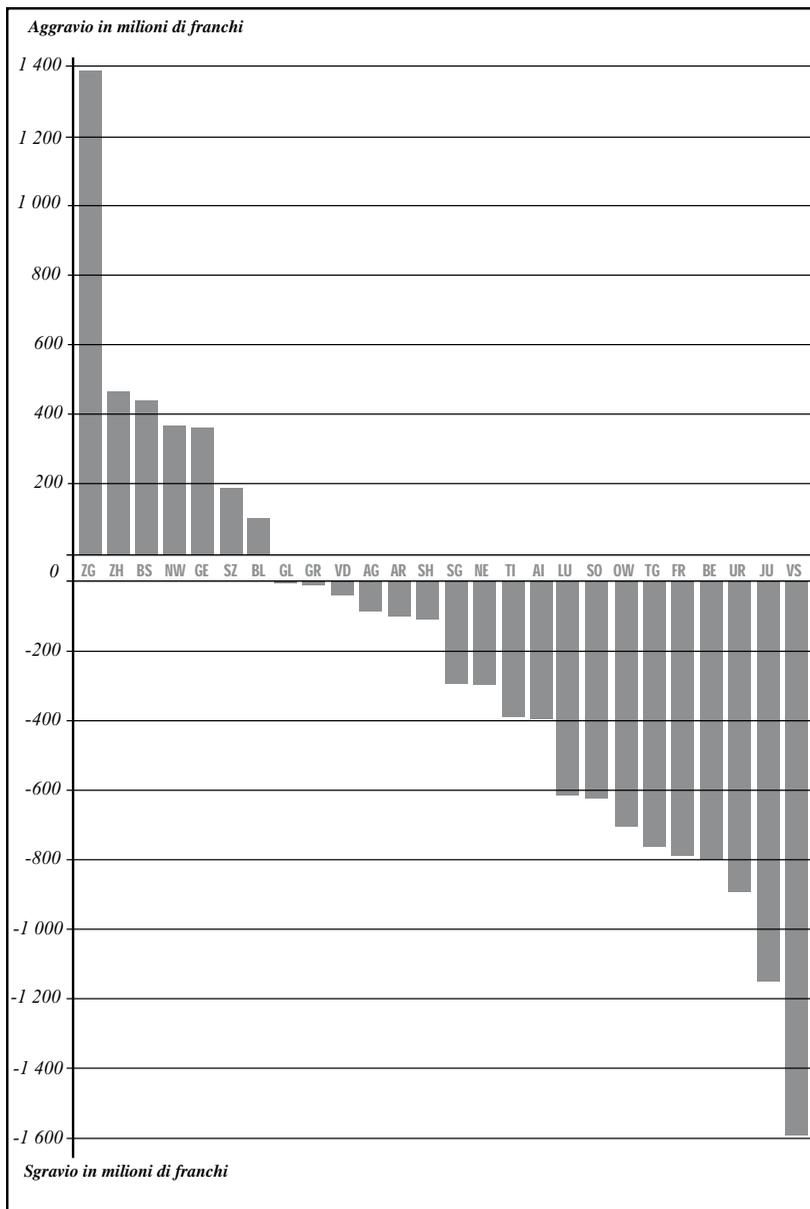
Il modello di calcolo alla base del presente messaggio dà le seguenti ripercussioni finanziarie per i Cantoni:

Effetti di compensazione della perequazione delle risorse in milioni di franchi
(secondo il modello di calcolo NPC) *Illustrazione 5.5*



**Effetti di compensazione della perequazione delle risorse in franchi per abitante
(secondo il modello di calcolo NPC)**

Illustrazione 5.6



**Effetti di compensazione della perequazione delle risorse
(secondo il modello di calcolo NPC)**

Tabella 5.7

Cantone	Pagamenti nella perequazione delle risorse		Prelevamenti dalla perequazione delle risorse	
	in fr.	in fr. per abitante	in fr.	in fr. per abitante
ZH	567 587 105	469	0	0
BE	0	0	759 414 191	800
LU	0	0	211 030 615	615
UR	0	0	30 849 369	893
SZ	24 503 639	193	0	0
OW	0	0	22 455 684	703
NW	13 577 095	371	0	0
GL	0	0	107 040	3
ZG	134 752 089	1 388	0	0
FR	0	0	185 140 561	787
SO	0	0	150 375 378	622
BS	85 262 085	443	0	0
BL	26 787 482	105	0	0
SH	0	0	7 997 401	109
AR	0	0	5 307 670	99
AI	0	0	5 755 663	396
SG	0	0	131 506 879	295
GR	0	0	2 664 004	14
AG	0	0	45 717 496	85
TG	0	0	172 437 342	761
TI	0	0	118 074 085	389
VD	0	0	24 532 854	39
VS	0	0	431 527 136	1 590
NE	0	0	49 151 522	296
GE	147 530 136	365	0	0
JU	0	0	77 374 081	1 150
Totale	1 000 000 000	140	2 431 418 969	339

5.5.3 Nuova ripartizione delle quote cantonali sul gettito fiscale della Confederazione e sugli utili della Banca nazionale

Nella NPC viene a cadere la capacità finanziaria in quanto strumento di orientamento della perequazione finanziaria. Oltre a numerosi sussidi, attualmente anche le quote cantonali sul gettito fiscale della Confederazione e – almeno in parte – le quote cantonali sugli utili della Banca nazionale svizzera (BNS) sono ripartite in base alla capacità finanziaria. L’eliminazione della capacità finanziaria ha le seguenti conseguenze:

– *Per l’imposta federale diretta:*

attualmente i Cantoni ricevono complessivamente il 30 per cento dei redditi dall’imposta federale diretta. Il 17 per cento dei redditi sono ripartiti tra i Cantoni in base al gettito fiscale e il 13 per cento in base alla capacità finanziaria.

Con la NPC non si considera più la capacità finanziaria per la ripartizione delle quote cantonali sui redditi dell’imposta federale diretta. La ripartizione

delle quote cantonali ha ora luogo esclusivamente in base al gettito. I Cantoni non ricevono tuttavia complessivamente più del 30 per cento dei redditi dell'imposta federale diretta perché la quota cantonale sull'imposta federale diretta sarà utilizzata per tener conto del trasferimento degli oneri tra Confederazione e Cantoni risultante dalla NPC. Secondo il modello calcolato per il presente messaggio, la quota dei Cantoni ammonta ancora al 17 per cento. La quota cantonale può tuttavia essere fissata definitivamente solo tenendo conto delle deliberazioni parlamentari al momento dell'entrata in vigore della NPC. Nell'articolo 128 capoverso 4 Cost. (cfr. disegno del decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni) ai Cantoni è tuttavia garantita una quota sul reddito dell'imposta federale diretta pari almeno al 15 per cento.

– *Per i proventi dell'imposta sugli oli minerali:*

nell'attuale sistema, il 94 per cento delle quote cantonali all'imposta sugli oli minerali a destinazione libera è assegnato al settore stradale a titolo di contributi generali e per la perequazione finanziaria e il 6 per cento ai Cantoni con strade alpine internazionali e ai Cantoni privi di strade nazionali. Il 46 per cento delle prime viene ripartito in base agli oneri stradali e ai chilometri di strada. Il 42 per cento tiene inoltre conto della capacità finanziaria e il rimanente 12 per cento viene assegnato in base a oneri superiori alla media e al carico fiscale e del traffico dei veicoli a motore. La chiave di ripartizione deve essere reimpostata di principio. Il criterio della capacità finanziaria viene a cadere nella ripartizione dei proventi dell'imposta sugli oli minerali, mentre i contributi generali sono ora calcolati in base a indicatori strutturali e a una componente detta degli «oneri stradali superiori alla media» (cfr. n. 6.1.4.3).

– *Per i proventi dell'imposta preventiva:*

attualmente il 10 per cento del reddito netto dell'imposta preventiva è ripartito ai Cantoni. Questa quota cantonale è assegnata per il 50 per cento secondo la popolazione e per il 50 per cento ai Cantoni la cui capacità finanziaria è inferiore alla media nazionale.

Con l'abolizione della capacità finanziaria in quanto criterio di ripartizione, in futuro la ripartizione della quota cantonale sarà basata esclusivamente sulla popolazione. Con l'introduzione della NPC, la disposizione transitoria nell'articolo 196 numero 16 della Costituzione federale deve essere abrogata.

– *Per gli utili della Banca nazionale svizzera (BNS):*

attualmente $\frac{5}{8}$ della quota dei Cantoni all'utile netto della Banca nazionale svizzera sono ripartiti secondo la popolazione e $\frac{3}{8}$ tenendo conto della capacità finanziaria.

La quota dei Cantoni all'utile netto della BNS è ora ripartita solo in base alla popolazione.

5.6

La perequazione degli oneri da parte della Confederazione

Con la perequazione degli oneri da parte della Confederazione, rigidamente separata dalla perequazione delle risorse, vengono compensati gli oneri eccessivi e praticamente non influenzabili dai Cantoni. Al riguardo si considerano due categorie di oneri strutturali:

- *gli oneri geo-topografici*: si tratta degli oneri risultanti dalla situazione geo-topografica e dalla struttura d'insediamento di un Cantone. Sono compensati con la perequazione dell'aggravio geo-topografico (PAG) (cfr. n. 5.6.1);
- *gli oneri sociodemografici*: si tratta degli oneri risultanti da una struttura della popolazione specifica. Sono compensati con la perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS) (cfr. n. 5.6.2).

Le due perequazioni degli oneri sono finanziate dalla Confederazione. Attualmente non vi sono dati sicuri concernenti l'entità degli oneri geo-topografici e sociodemografici. Per il modello di calcolo nell'ambito del presente messaggio ci si basa quindi su dotazioni uguali pari a 275 milioni di franchi l'anno per ognuno dei due settori. Prima dell'entrata in vigore della NPC le basi statistiche verranno tuttavia migliorate in modo che si potrà procedere a un eventuale adeguamento delle dotazioni su basi più sicure.

Secondo le regole applicabili alla perequazione delle risorse verticale e orizzontale, dopo l'entrata in vigore della NPC anche le dotazioni delle due perequazioni degli oneri sono fissate e adeguate ogni quattro anni dalle Camere federali mediante un decreto federale (cfr. n. 5.4). È così garantita la gestibilità in materia di politica finanziaria anche per la perequazione degli oneri da parte della Confederazione. Per il secondo, terzo e quarto anno del periodo quadriennale, gli importi globali per la perequazione dell'aggravio geo-topografico e sociodemografico sono adeguati dal Consiglio federale in base all'evoluzione del rincaro.

I criteri fondamentali applicabili alle due perequazioni degli oneri sono stabiliti nella legge federale concernente la perequazione finanziaria (LPF) totalmente riveduta. L'impostazione concreta, come ad esempio la determinazione degli oneri con indicatori adeguati, la loro ponderazione e il meccanismo di ripartizione, è invece disciplinata a livello di ordinanza. Per poter fornire al legislatore un quadro del tipo e dell'estensione di questa delega di competenze, nei due capitoli seguenti approfondiamo l'impostazione della PAG e della PAS.

5.6.1

La perequazione dell'aggravio geo-topografico (PAG)

5.6.1.1

Determinazione dell'aggravio geo-topografico

L'indice della capacità finanziaria attualmente in vigore comprende come elemento legato agli oneri il criterio della «quota delle regioni di montagna» (cfr. n. 5.2.3). In questo modo sono considerati gli oneri risultanti ai Cantoni di montagna e a quelli prealpini e del Giura. Al contrario, il nuovo indice delle risorse non contiene più questi elementi legati agli oneri, ciò che permette di calcolare molto meglio il potenziale di risorse dei Cantoni. Per sostituire il criterio della «quota delle regioni di

montagna» si prevede d'introdurre la perequazione dell'aggravio geo-topografico (PAG) da parte della Confederazione, che indennizza «gli oneri legati alla distanza».

Con la PAG sono indennizzati gli oneri specifici legati all'utilizzazione del territorio e all'insediamento. Questi oneri sono in stretta relazione con la politica in materia di pianificazione del territorio e con l'attuale struttura d'insediamento. Rientrano negli oneri geo-topografici le seguenti tre categorie:

- *gli oneri dovuti all'altitudine*, come ad esempio i maggiori costi dovuti al servizio invernale e i maggiori costi di manutenzione delle infrastrutture dovuti alla maggiore altitudine;
- *gli oneri legati alla pendenza*, come ad esempio i maggiori costi di manutenzione delle foreste – sia di quelle protette sia di quelle da reddito – sui terreni ripidi e le spese per la protezione contro le piene e i ripari valangari;
- *gli oneri legati a un insediamento sparso*. Se regioni fortemente disperse sono abitate o utilizzate, aumentano i costi legati alle infrastrutture⁵⁷, dovuti ad esempio a maggiori spese nei settori dell'infrastruttura stradale, dell'approvvigionamento e dello smaltimento (approvvigionamento idrico, impianti per le acque di scarico, approvvigionamento di elettricità) e dell'istruzione scolastica (scuolabus, scuole isolate). Questi oneri non sono tuttavia circoscritti alle regioni di montagna, ma possono essere riscontrati anche in regioni collinose del Giura e dell'Altopiano molto disperse.

5.6.1.2 Risultati della consultazione

Una prima proposta di PAG è stata in linea di massima approvata nel corso della consultazione (1999), ma alcune regolamentazioni di dettaglio sono state fortemente criticate. Sono stati in particolare criticati la destinazione vincolata dei pagamenti di compensazione e i diversi indicatori con i quali si intende calcolare l'aggravio geo-topografico. Sulla base di questi risultati e di uno studio di valutazione⁵⁸ la PAG è stata completamente rielaborata e migliorata in numerose regolamentazioni di dettaglio.

5.6.1.3 Impostazione e indicatori della nuova soluzione

La concezione della nuova soluzione si basa su due principi fondamentali:

1. per determinare l'aggravio geo-topografico occorre utilizzare indicatori che non possono essere influenzati dai Cantoni. In questo modo si evitano incidenti sbagliati;
2. i pagamenti di compensazione della PAG sono versati sotto forma di mezzi a destinazione libera.

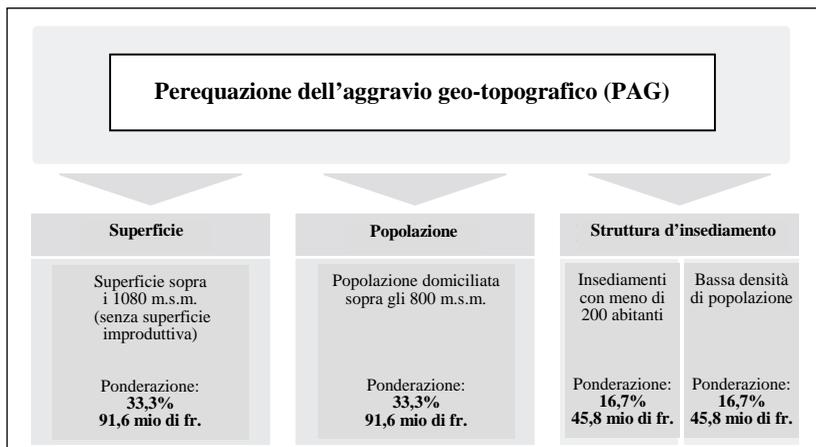
⁵⁷ Cfr. Ecoplan; Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten; Berna, 2000.

⁵⁸ Cfr. Inderbitzin, J.; Second Opinion zum neuen Vorschlag für den geografischen Lastenausgleich; Lucerna, 2001.

Conformemente a questi principi gli oneri geo-topografici sono calcolati in base a quattro indicatori (cfr. illustrazione 5.7).

Determinazione degli oneri geo-topografici

Illustrazione 5.7



Il primo indicatore considera gli oneri legati all'altitudine e alla pendenza. A questo scopo è considerata la superficie di un Cantone abitata o utilizzata in altro modo che si trova sopra la media altitudinale svizzera di 1080 metri sul livello del mare. Non è considerata la cosiddetta superficie improduttiva. Questo indicatore è ponderato con un terzo, ciò che corrisponde a una quota di circa 91 milioni di franchi sulla somma globale di perequazione della PAG.

Un secondo indicatore considera la popolazione che abita a un'altitudine superiore agli 800 metri sul livello del mare. Oltre all'onere legato all'altitudine, questo indicatore delinea anche gli oneri legati a un insediamento disperso, perché in genere questo tipo d'insediamento si trova nelle regioni abitate che superano gli 800 metri di altitudine. Anche questo indicatore è ponderato con un terzo ed è dotato di 91 milioni di franchi.

Gli oneri legati a una struttura d'insediamento dispersa sono dati da due altri indicatori (ponderati con il 16,67 ognuno e dotati rispettivamente di circa 45,8 mio di fr.). Il primo indicatore considera gli abitanti degli insediamenti con meno di 200 persone. Il secondo indicatore considera la densità di popolazione. Con quest'ultimo criterio i Cantoni che presentano una bassa densità di popolazione sono considerati eccessivamente gravati. In questo senso il criterio della (bassa) densità di popolazione comprende anche gli «oneri legati alla distanza». Nella perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS), con il criterio della popolazione che vive negli agglomerati si tiene invece conto degli «oneri legati alla vicinanza».

5.6.1.4

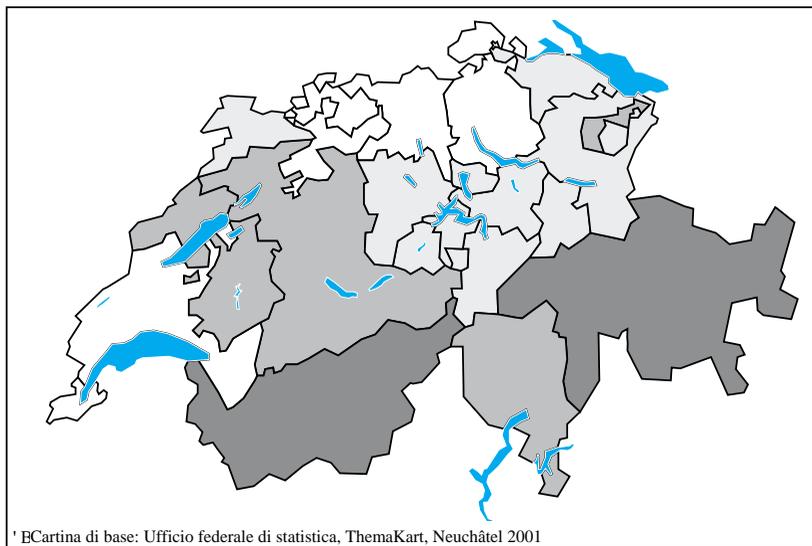
Chiave di ripartizione e ripercussioni finanziarie

Per ognuno dei quattro indicatori è calcolato un indice degli oneri autonomo e in ogni caso la media svizzera corrisponde a un livello dell'indice di 100 punti. Secondo il modello di calcolo del presente messaggio la PAG è dotata complessivamente di 275 milioni di franchi l'anno, esattamente come la PAS (cfr. n. 6.5). La PAG è finanziata con le risorse generali della Confederazione. I 275 milioni di franchi sono ripartiti in base alla ponderazione (cfr. n. 6 5.6.1.3 e illustrazione 5.7) sui singoli indicatori. I Cantoni che in uno dei quattro indici parziali sono gravati in misura superiore alla media (ovvero presentano un aggravio di oltre 100 punti indicizzati) ricevono i contributi di perequazione. Se si considerano tutti gli indici parziali risultano quindi le seguenti ripercussioni finanziarie:

Grafico concernente i pagamenti di compensazione della PAG

(in mio di fr.)

Illustrazione 5.8



- Cantoni che non ricevono pagamenti
- Cantoni che ricevono fino a 10 milioni di franchi
- Cantoni che ricevono da 10 a 20 milioni di franchi
- Cantoni che ricevono più di 20 milioni di franchi

Diagramma concernente i pagamenti di compensazione della PAG

(in mio di fr.)

Illustrazione 5.9

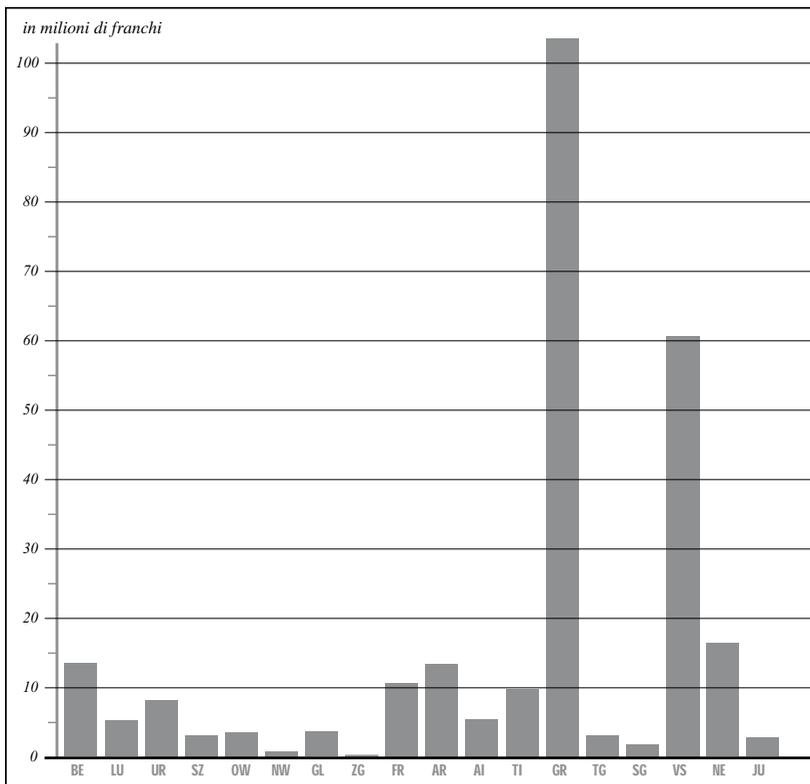
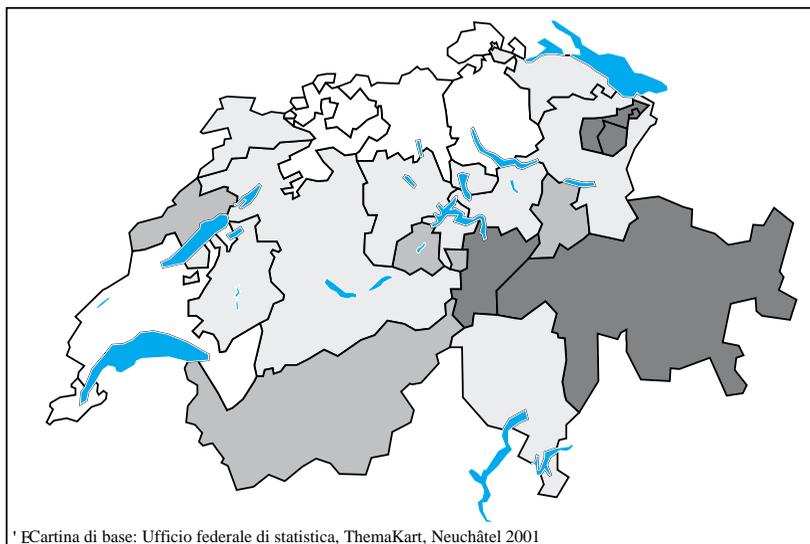


Grafico concernente i pagamenti di compensazione della PAG
(in fr. per abitante)

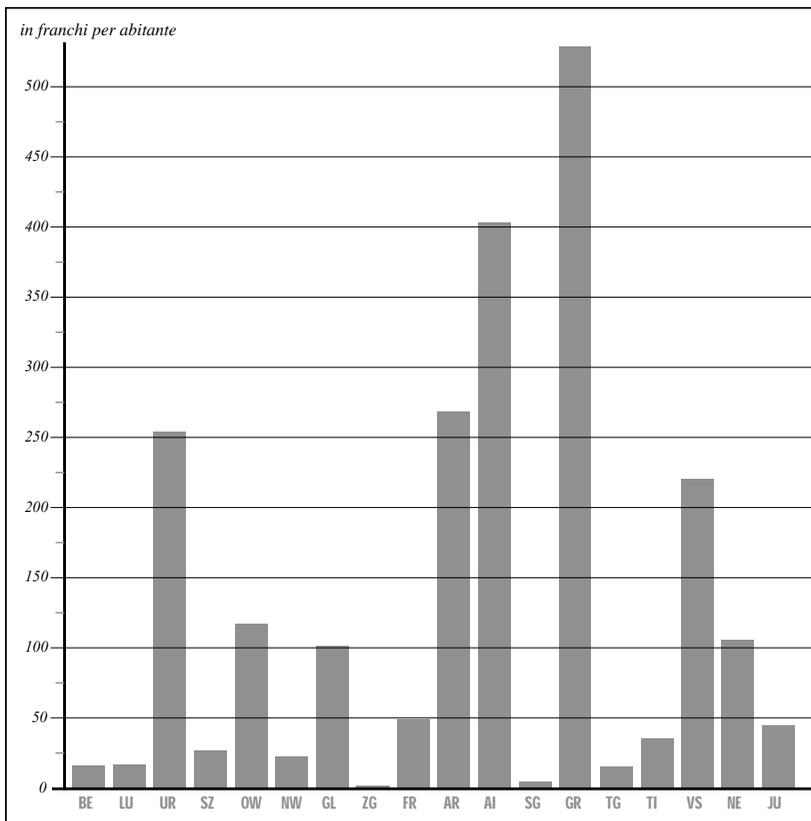
Illustrazione 5.10



- Cantoni che non ricevono pagamenti
- Cantoni che ricevono meno di 100 franchi per abitante
- Cantoni che ricevono 100 - 250 franchi per abitante
- Cantoni che ricevono più di 250 franchi per abitante

Diagramma concernente i pagamenti di compensazione della PAG
(in fr. per abitante)

Illustrazione 5.11



Cantoni	Pagamenti di compensazione	
	in fr.	in fr. per abitante
ZH	0	0
BE	14 691 000	15
LU	5 712 000	17
UR	8 952 000	259
SZ	3 419 000	27
OW	3 814 000	119
NW	810 000	22
GL	3 953 000	103
ZG	67 000	1
FR	11 706 000	50
SO	0	0
BS	0	0
BL	0	0
SH	0	0
AR	14 639 000	274
AI	5 982 000	412
SG	1 911 000	4
GR	103 315 000	551
AG	0	0
TG	3 352 000	15
TI	10 720 000	35
VD	0	0
VS	61 075 000	225
NE	17 868 000	108
GE	0	0
JU	3 014 000	45
Totale	275 000 000	38

5.6.2 La perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS)

5.6.2.1 Determinazione dell'aggravio sociodemografico

È fondamentale la distinzione tra oneri sociodemografici e altre prestazioni fornite dai grandi centri urbani. Per oneri sociodemografici si intendono gli oneri eccessivi legati alla struttura della popolazione. Gli oneri delle città-nucleo possono essere designati come tipici oneri sociodemografici (cfr. riquadro 5.2).

La problematica delle città-nucleo

Riquadro 5.2

La problematica delle città-nucleo consiste nel fatto che esse presentano tipicamente una percentuale superiore alla media di anziani, poveri, persone sole, famiglie monoparentali, persone dipendenti, giovani in formazione, disoccupati, persone che hanno esaurito i loro diritti e stranieri nella struttura della loro popolazione. Questi gruppi sono accomunati dal fatto che provocano oneri relativamente elevati e generano scarsi proventi fiscali⁵⁹.

⁵⁹ Vgl. Frey, René L.; Räumliche Ökonomie. Knapper Boden: Optimale Nutzung und nachhaltige Entwicklung; in: Aymo Brunetti et al.; Economics today. Konsens und Kontrolle in der modernen Ökonomie; Zurigo, 1998; p. 173-192.

Contrariamente agli oneri sociodemografici, le prestazioni fornite dai grandi centri urbani esplicano effetti esterni, cosiddetti spillover. In questo contesto sono definiti spillover gli effetti negativi che sorgono quando le prestazioni di un Cantone o di una città sono utilizzate anche da abitanti di altre collettività territoriali senza che questi debbano pagare per le prestazioni consumate. Le prestazioni offerte dai centri con effetti di spillover si riscontrano per esempio nei settori dei trasporti, della sanità e della cultura. Per indennizzare questo tipo di prestazioni viene introdotta una perequazione degli oneri nell'ambito della NPC (cfr. n. 4).

5.6.2.2 Risultati della consultazione

L'introduzione della PAS ha avuto un riscontro positivo nella seconda consultazione (1999). È stata invece criticata la sua impostazione concreta. Sono stati contestati in particolare i due punti seguenti:

- da un lato è stato criticato il sistema di calcolo degli oneri sociodemografici: gli indicatori proposti non sono sufficientemente indicativi della realtà, hanno effetti in parte discriminatori, non rispecchiano l'ultimo livello della ricerca e portano a risultati distorti a causa di delimitazioni imprecise dei singoli indicatori e di doppi conteggi;
- d'altro lato si è criticato che i problemi delle città e in particolare delle città-nucleo non sono stati considerati a sufficienza.

In base ai risultati della consultazione la PAS è stata migliorata dal profilo concettuale. I risultati scaturiti sono illustrati qui di seguito⁶⁰.

5.6.2.3 Due soluzioni

Una migliore considerazione degli oneri sociodemografici, come richiesto nella consultazione, richiede una base statistica ampia e solida. È tuttavia risultato che una parte determinante dei dati necessari attualmente non è ancora disponibile, ma lo sarà solo a partire dal 2003-2005. Sono quindi state elaborate due soluzioni:

- in primo luogo è stata elaborata una soluzione modello provvisoria che si basa su ipotesi semplificate e sui dati statistici attualmente disponibili. In vista del futuro modello definitivo si intende offrire al Parlamento e ai Cantoni una soluzione che si avvicini alla realtà e consenta di valutare le presunte ripercussioni finanziarie della perequazione. La soluzione modello illustrata ha quindi un carattere puramente indicativo e verrà sostituita prima dell'entrata in vigore della NPC con una soluzione migliore;
- la soluzione definitiva sarà allestita tempestivamente prima dell'entrata in vigore della NPC fondandosi su una base statistica completa ed esaustiva. Se verranno rispettate le scadenze previste, sarà disponibile al più tardi un anno prima dell'entrata in vigore della NPC.

⁶⁰ Cfr. AFF; Rapporto finale del gruppo di lavoro «Perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS)»; Berna, 2000.

L'impostazione concettuale delle due soluzioni è per lo più identica. In primo luogo sono rilevati gli oneri sociodemografici sulla base di determinati indicatori. Successivamente, i diversi indicatori sono ponderati e sommati in un aggravio cantonale globale. Alla fine viene regolato il versamento dei fondi ai Cantoni.

La perequazione deve dapprima essere dotata con 275 milioni di franchi l'anno e finanziata dalla Confederazione. Con l'introduzione della nuova legge concernente la perequazione finanziaria, spetterà alle Camere federali determinare la dotazione secondo le necessità fondandosi sui rapporti sull'efficacia pubblicati regolarmente.

5.6.2.4 Impostazione e indicatori della soluzione modello

L'aggravio sociodemografico dei Cantoni e dei Comuni è dovuto alla struttura della loro popolazione e in ampia misura non è quindi direttamente influenzabile. In base a questa definizione, ai risultati della consultazione e al rapporto sulle città-nucleo⁶¹, gli oneri da rilevare sono stati suddivisi in sei settori.

Gli oneri dei diversi settori sono rilevati sulla base di 1-3 indicatori ciascuno. A questo proposito – per evitare incentivi sbagliati nelle spese dei Cantoni – gli oneri sociodemografici non sono misurati direttamente in base all'entità dei costi provocati ma indirettamente in base all'entità dei gruppi di popolazione rilevanti per gli oneri stessi. Per garantire la qualità dei dati entrano in considerazione solo gli indicatori rilevati per tutta la Svizzera secondo criteri unitari. Inoltre i dati devono provenire da statistiche ufficiali aggiornate regolarmente. I Cantoni costituiscono il perimetro di rilevamento.

5.6.2.4.1 Settore A - Povertà

Attualmente non esistono statistiche a livello svizzero sulla povertà e sull'aiuto sociale. L'Ufficio federale di statistica (UFS) sta tuttavia elaborando una statistica sull'aiuto sociale a livello svizzero che dovrebbe essere disponibile a partire dal 2005 e coprire completamente il settore A della PAS nell'ambito del modello definitivo. Sino ad all'ora si possono utilizzare due indicatori sussidiari per la soluzione modello provvisoria:

da un lato il numero di beneficiari di prestazioni complementari (PC), dall'altro il numero delle famiglie monoparentali. Il limite dato dai beneficiari di PC è già stato utilizzato più volte come limite politico di povertà, mentre il gruppo delle famiglie monoparentali è stato designato dalle recenti ricerche sulla povertà come uno dei gruppi di popolazione con il più alto rischio di povertà⁶².

⁶¹ Cfr. Seco; UFPT; Rapporto sulle città-nucleo; Berna, 1999.

⁶² Cfr. Leu, Robert E.; Burri, Stefan; Priester, Tom; Lebensqualität und Armut in der Schweiz; Berna, 1997.

Indicatori nel settore A

Tabella 5.9

Indicatore	Fonte / Aggiornamento	Soluzione modello provvisoria / modello definitivo
AA Numero dei beneficiari di PC	UFAS: statistica svizzera delle assicurazioni sociali Aggiornamento: annuale	Entrambi gli indicatori sono utilizzati solo nella soluzione modello provvisoria. A partire dal 2005 per la soluzione definitiva saranno disponibili i dati di una statistica sull'aiuto sociale a livello svizzero allestita dall'UFS
AB Numero di famiglie monoparentali con figli non coniugati di meno di 20 anni	UFS; censimento federale Aggiornamento: ogni 10 anni	

5.6.2.4.2 Settore B - Gruppi di età selezionati

Con il settore B sono compensati gli oneri provocati da due precisi gruppi di età della popolazione. Il primo gruppo di popolazione comprende le persone molto anziane – ovvero persone a partire da un'età di 80 anni. Da diversi studi del Fondo nazionale⁶³ è risultato che le persone anziane tra i 60 e i 75 anni non sono in una situazione peggiore per quanto concerne la povertà e la qualità di vita dei gruppi di età più giovani e che i problemi sociali, sanitari e non da ultimo anche economici legati all'età si concentrano sulla popolazione molto anziana. Nel settore B viene quindi considerato solo il numero di persone molto anziane.

Il secondo gruppo di popolazione considerato nel settore B è costituito da giovani in formazione - vale a dire dagli scolari e apprendisti sino ai 20 anni di età. Viene tuttavia considerato solo il numero di scolari di lingua straniera e il numero di scolari delle classi speciali, dal momento che soprattutto la loro formazione risulta particolarmente costosa.

Indicatori nel settore B

Tabella 5.10

Indicatore	Fonte / Aggiornamento	Soluzione modello provvisoria / modello definitivo
BA Numero di persone molto anziane (persone a partire da un'età di 80 anni)	UFAS; valutazione speciale della statistica della popolazione Aggiornamento: annuale	Questi indicatori sono utilizzati sia nella soluzione modello provvisoria sia nel modello definitivo
BB Numero di scolari di lingua straniera	UFAS; statistica degli scolari e degli studenti Aggiornamento: annuale	
BC Numero di scolari in classi speciali	UFAS; statistica degli scolari e degli studenti Aggiornamento: annuale	

⁶³ Si tratta di diversi studi effettuati nell'ambito dei programmi nazionali di ricerca 29 «Cambiamento delle forme di vita e sicurezza sociale» e 32 «La vecchiaia».

5.6.2.4.3 Settore C - Integrazione degli stranieri

Nel rapporto sulle città-nucleo l'integrazione degli stranieri è definita espressamente come un onere sociodemografico. Occorre in primo luogo considerare che gran parte dei costi d'integrazione diretta dei fanciulli e degli adolescenti stranieri è già coperta dall'indicatore «scolari di lingua straniera» nel settore B. Il settore C contiene quindi un unico indicatore, ovvero il numero di stranieri adulti che vivono in Svizzera da 10 anni al massimo.

La limitazione della durata del soggiorno a 10 anni al massimo intende evitare che siano considerati gli stranieri di seconda e terza generazione e coloro che vivono in Svizzera da molto tempo, dal momento che si può presupporre che i costi diretti d'integrazione riguardano prevalentemente gli stranieri appena arrivati.

In vista della soluzione definitiva il settore C necessita solo di due chiarimenti. Occorre in primo luogo esaminare la rilevanza dell'indicatore scelto e verificare in particolare la limitazione del soggiorno a 10 anni. Devono inoltre essere considerate le ripercussioni dell'ordinanza in vigore dal 1° ottobre⁶⁴ 2000 sull'integrazione degli stranieri (OIntS). Quest'ordinanza fa peraltro riferimento alla concessione di aiuti finanziari da parte della Confederazione per promuovere l'integrazione degli stranieri. Dal momento che oltre alle organizzazioni non governative, anche i Cantoni e i Comuni beneficiano di aiuti finanziari, bisogna chiarire se in questo contesto non ha luogo un sussidiamento multiplo dello stesso settore di compiti e se non vi sono sovrapposizioni di competenze. Se questo è il caso, l'ordinanza in questione e il settore C della PAS devono essere armonizzati. Ritourneremo su questo punto nell'ambito del secondo messaggio NPC.

Indicatori nel settore c

Tabella 5.11

Indicatore	Fonte / Aggiornamento	Soluzione modello provvisoria / modello definitivo
CA Numero di stranieri adulti che soggiornano in Svizzera da 10 anni al massimo	UFAS; valutazione speciale della statistica sulla popolazione Aggiornamento: annuale	Questo indicatore sarà analizzata a fondo in vista del modello definitivo e se del caso modificato

5.6.2.4.4 Settore D – Problematica della droga

Attualmente non esiste una statistica ufficiale a livello svizzero in grado di allestire i dati necessari in relazione alla problematica della droga. Questa base di dati è tuttavia indispensabile per determinare i relativi oneri. Il progetto «act-info» realizzato dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), dall'UFAS e dalle organizzazioni interessate sarà probabilmente in grado tra uno o due anni di elaborare dati armonizzati a livello svizzero concernenti il settore del trattamento della tossicomania⁶⁵. Il progetto «act-info» dovrebbe confluire in una statistica ufficiale svizzera in modo che i dati potranno essere utilizzati anche per la perequazione sociodemografica.

⁶⁴ RS 142.205

⁶⁵ Cfr. <http://www.act-info.ch>

Indicatori nel settore D

Tabella 5.12

Indicatore	Fonte / Aggiornamento	Soluzione modello provvisoria / modello definitivo
Attualmente non esiste una statistica ufficiale a livello svizzero che fornisca i dati necessari. A partire dal 2002 si potrà ricorrere ai dati del progetto «act-info». In vista dell'elaborazione del modello definitivo si sta esaminando anche il ricorso a fonti di dati alternative (ad es. alla statistica dei decessi e della criminalità)		

5.6.2.4.5 Settore E - Disoccupazione

Il settore E comprende due indicatori e dovrebbe compensare i costi strutturali della disoccupazione (infrastruttura di consulenza, programmi di ricerca di posti di lavoro e di perfezionamento professionale), ma non le prestazioni individuali AD. Oltre alle persone alla ricerca di un posto di lavoro si considerano quindi anche i disoccupati che hanno esaurito i loro diritti per Cantone.

Indicatori nel settore E

Tabella 5.13

Indicatore	Fonte / Aggiornamento	Soluzione modello provvisoria / modello definitivo	
EA	Numero delle persone in cerca d'impiego	Seco; statistica del mercato del lavoro	Questi indicatori sono utilizzati in entrambe le soluzioni. In vista dell'elaborazione del modello definitivo, la rilevanza dei costi del settore E deve tuttavia essere esaminata più a fondo
		Aggiornamento: annuale	
EB	Numero delle persone che hanno esaurito i loro diritti	Seco; statistica del mercato del lavoro	
		Aggiornamento: annuale	

5.6.2.4.6 Settore F - Problematica delle città-nucleo

Il settore F costituisce un caso a parte. I settori A-E includono già una buona parte degli oneri delle città-nucleo ma non ne considerano tutti gli oneri. Anche se molti di questi oneri sono difficili da rilevare e da quantificare singolarmente, se sommati si ripercuotono notevolmente nei conti e nei preventivi delle città. A questo proposito si pensa in particolare alle spese pro capite superiori alla media del settore della sicurezza, se paragonate a quelle dei Comuni rurali (polizia, sistema giuridico, corpi di pompieri professionisti specializzati, protezione civile)⁶⁶, alla densità degli insediamenti e ai costi fissi (provocati ad esempio da un elevato grado di professionalità delle amministrazioni cittadine). Inoltre il settore F considera la problematica della droga, altrimenti non considerata nella soluzione modello provvisoria, che si concentra chiaramente nelle città.

⁶⁶ Cfr. Seco; UFPT; Rapporto sulle città-nucleo, Berna, 1999; p. 32 segg. e p. 66 seg.

Questi diversi oneri sono rilevati con un indicatore. In Svizzera vi sono nove agglomerati di importanza internazionale o nazionale⁶⁷, ovvero Zurigo, Winterthur, Berna, Lucerna, Basilea, San Gallo, Lugano, Losanna e Ginevra. Come indicatore degli oneri si utilizza di volta in volta la popolazione globale degli agglomerati, che oltre a determinare la grandezza del centro vero e proprio stabilisce anche l'entità dell'agglomerato.

In vista dell'elaborazione del modello definitivo, il settore F sarà ulteriormente precisato sulla base del rapporto concernente le città-nucleo, esaminando in particolare se gli oneri di questo settore possono essere rilevati con indicatori più mirati.

Indicatori nel settore F

Tabella 5.14

Indicatore	Fonte / Aggiornamento	Soluzione modello provvisoria / modello definitivo
FA Entità della popolazione negli agglomerati d'importanza internazionale e nazionale	UFAS; statistica della popolazione Aggiornamento dell'entità della popolazione degli agglomerati: annuale Aggiornamento della suddivisione degli agglomerati in agglomerati d'importanza internazionale o nazionale: ogni 10 anni in occasione del censimento federale	Questo indicatore è utilizzato solo nella soluzione modello provvisoria. Per il modello definitivo occorre procedere a ulteriori chiarimenti

5.6.2.5 Chiave di ripartizione e ripercussioni finanziarie

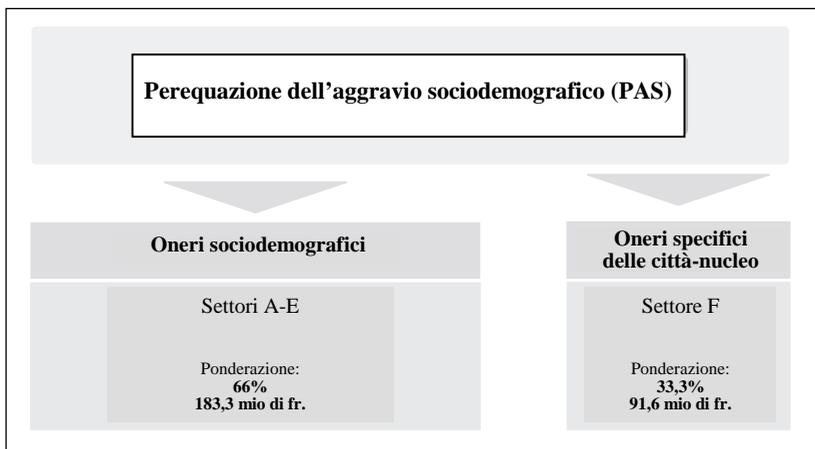
Si prevede che nel modello definitivo i singoli indicatori saranno ponderati in base alla loro rilevanza sui costi e aggregati in un coefficiente globale applicabile agli oneri nel settore sociodemografico. Per questa procedura di ponderazione e di aggregazione sono necessari dati statistici esaustivi e dettagliati che attualmente non sono ancora a disposizione. Per la soluzione modello provvisoria è quindi stata elaborata una soluzione transitoria che consente di calcolare la tendenza delle ripercussioni finanziarie previste della compensazione.

In primo luogo gli indicatori dei diversi settori sono suddivisi in due gruppi e aggregati di volta in volta in un coefficiente degli oneri. Per stabilire gli oneri sociodemografici generali gli indicatori dei settori A-E sono riassunti in un coefficiente, mentre gli oneri specifici delle città-nucleo sono rilevati a parte. Gli oneri sociodemografici e gli oneri specifici delle città-nucleo sono ponderati in modo diverso. Per compensare gli oneri dei settori A-E si prevede di destinare due terzi della somma globale di perequazione della PAS, il che corrisponde, presupponendo una dotazione totale di 275 milioni di franchi, a un importo di circa 183 milioni di franchi. Per compensare gli oneri del settore F si prevede di destinare un terzo o una quota di circa 92 milioni di franchi della somma di perequazione globale (cfr. illustrazione 5.12).

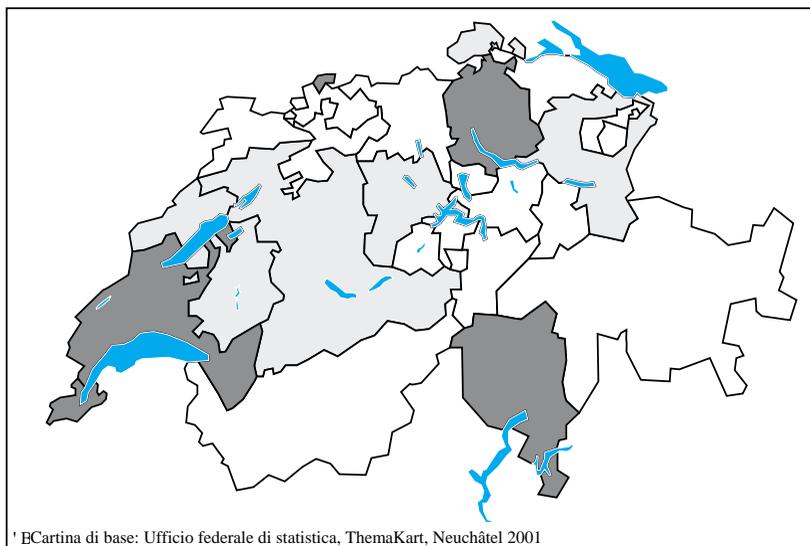
⁶⁷ Cfr. Schuler, Martin; Die Raumgliederungen der Schweiz; Berna, 1997.

**Ponderazione finanziaria degli indicatori della PAS
(secondo il modello di calcolo NPC)**

Illustrazione 5.12



Con il rilevamento e la ponderazione separati, si può tenere particolarmente conto degli oneri delle città-nucleo. Al Cantone di Zurigo sono assegnati quasi 60 milioni di franchi, dei quali oltre la metà per compensare gli oneri delle città-nucleo. Lo stesso vale per il Cantone di San Gallo. Per i Cantoni di Berna e Lucerna addirittura tutti i pagamenti compensativi nell'ambito della PAS sono dovuti a compensazioni per gli oneri specifici delle città-nucleo (cfr. tabella 5.15).



- Cantoni che non ricevono pagamenti
- Cantoni che ricevono fino a 10 milioni di franchi
- Cantoni che ricevono da 10 a 20 milioni di franchi
- Cantoni che ricevono più di 20 milioni di franchi

Diagramma concernente i pagamenti PAS (in mio di fr. per abitante)

Illustrazione 5.14

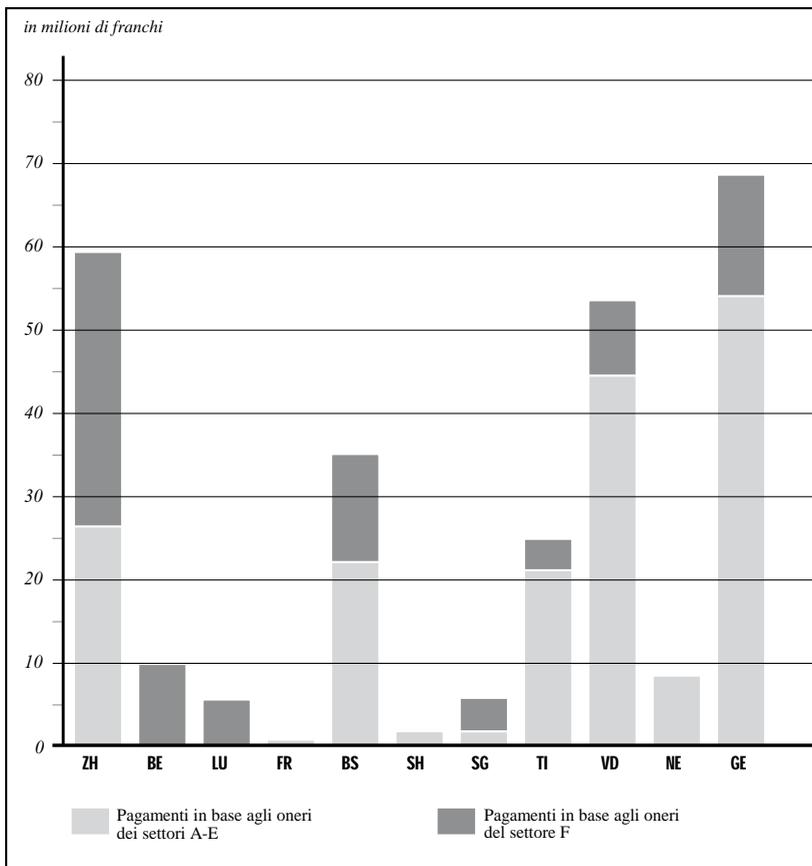
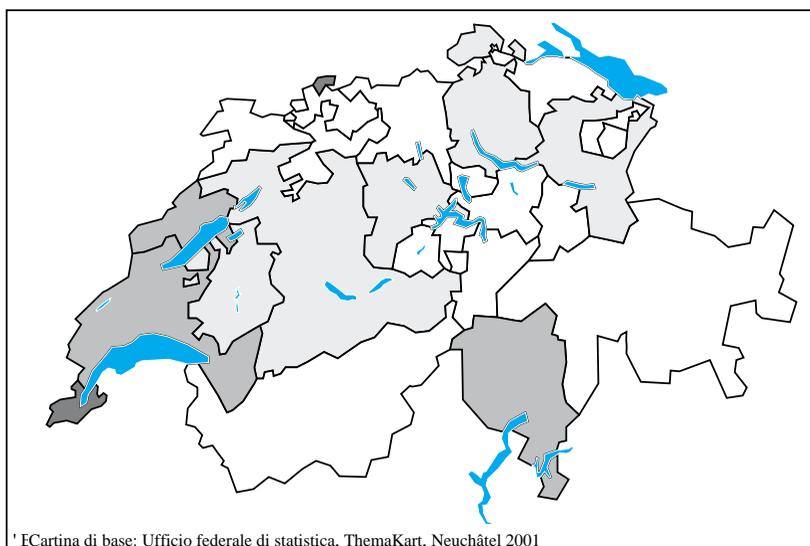
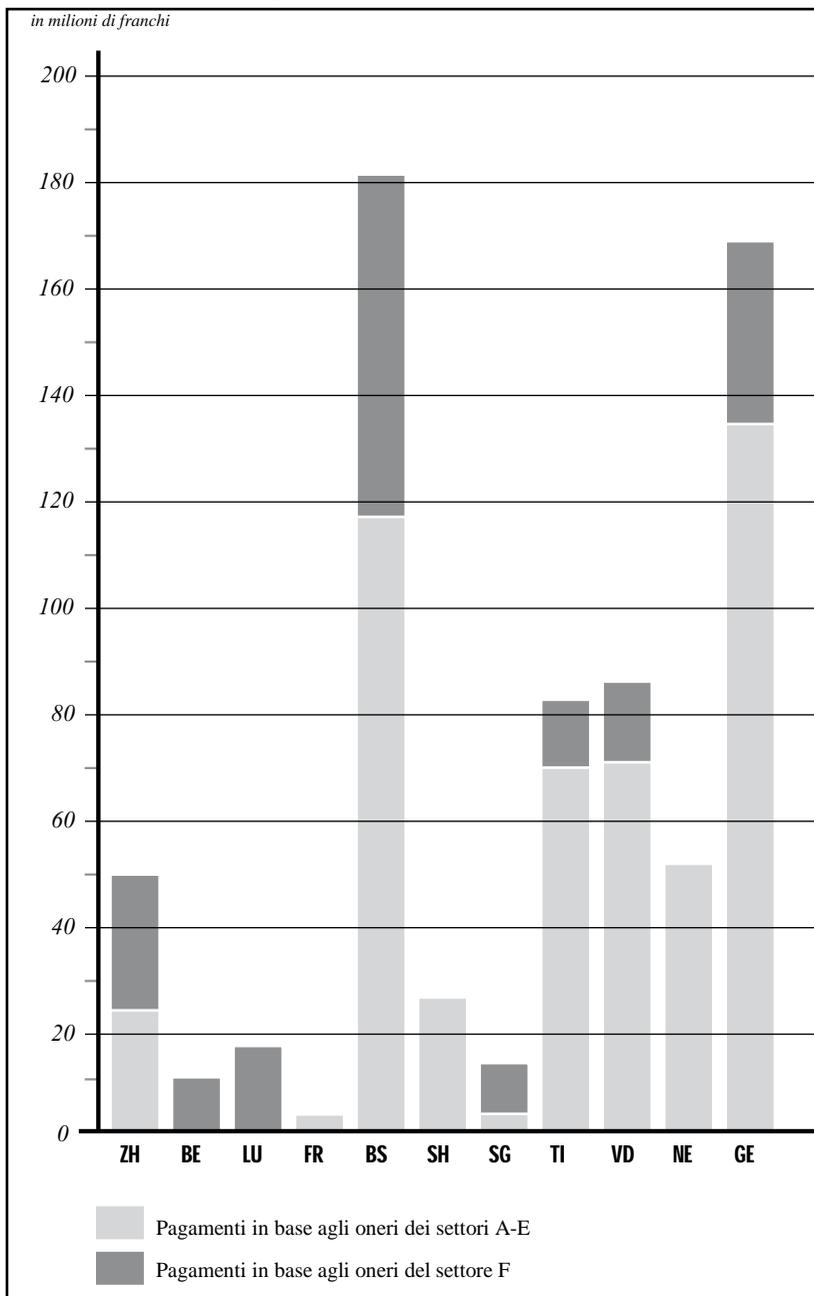


Diagramma concernente i pagamenti PAS (in fr. per abitante) *Illustrazione 5.15*



- Cantoni che non ricevono pagamenti
- Cantoni che ricevono meno di 50 franchi per abitante
- Cantoni che ricevono 50-100 franchi per abitante
- Cantoni che ricevono più di 100 franchi per abitante

Diagramma concernente i pagamenti PAS (in fr. per abitante) *Illustrazione 5.16*



Ripercussioni finanziarie della PAS

Tabella 5.15

Cantoni	Importi ottenuti			
	Settori A-E in fr.	Settore F in fr.	Totale	
			in fr.	in fr. per abitante
ZH	26 631 749	32 868 672	59 500 421	49
BE	0	9 899 850	9 899 850	10
LU	0	5 628 185	5 628 185	16
UR	0	0	0	0
SZ	0	0	0	0
OW	0	0	0	0
NW	0	0	0	0
GL	0	0	0	0
ZG	0	0	0	0
FR	780 924	0	780 924	3
SO	0	0	0	0
BS	22 686 160	12 551 938	35 238 098	183
BL	0	0	0	0
SH	1 878 716	0	1 878 716	26
AR	0	0	0	0
AI	0	0	0	0
SG	1 724 001	4 122 933	5 846 934	13
GR	0	0	0	0
AG	0	0	0	0
TG	0	0	0	0
TI	21 561 842	3 563 100	25 124 942	83
VD	44 810 621	8 924 703	53 735 324	86
VS	0	0	0	0
NE	8 515 749	0	8 515 749	51
GE	54 743 572	14 107 286	68 850 859	170
JU	0	0	0	0
Totale	183 333 333	91 666 667	275 000 000	38

5.6.2.6 Altri lavori in vista della soluzione definitiva

A partire dal 2005 ci si attende un modello ottimizzato per la PAS perché saranno disponibili le statistiche necessarie. Il modello definitivo porterà a una serie di miglioramenti:

- gli indicatori del settore A (povertà) saranno sostituiti dai dati della statistica svizzera sull'aiuto sociale dell'UFAS;
- il settore C (integrazione degli stranieri) sarà riesaminato e se del caso adeguato al fine di eliminare possibili sovrapposizioni (sussidi multipli) tenendo conto del lavoro della Commissione federale degli stranieri (CFS) nell'ambito dell'ordinanza sull'integrazione;
- per il settore D (problematica della droga) sarà disponibile una statistica ufficiale a livello svizzero;
- gli oneri del settore F (problematica delle città-nucleo) e il loro rilevamento saranno oggetto di un chiarimento globale con la partecipazione dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (UFST) e del Segretariato di Stato del-

l'economia (Seco) così come di esperti esterni. Si attendono i primi risultati di questi lavori a partire dal 2003;

- sono infine rielaborati totalmente la ponderazione degli indicatori e la chiave di ripartizione. Si prevede di ponderare i singoli indicatori in base alla loro rilevanza sui costi. Per tutti i settori verrà sviluppata una procedura unitaria al fine di migliorare la visione d'insieme e la trasparenza della PAS.

5.7 Compensazione dei casi di rigore

Un cambiamento di sistema così radicale come quello imposto dalla NPC non può aver luogo senza mutamenti in parte sostanziali dei flussi finanziari sia tra Confederazione e Cantoni sia tra i Cantoni stessi, dovuti soprattutto al passaggio dall'indice della capacità finanziaria al nuovo indice delle risorse in quanto centro di orientamento della perequazione finanziaria. A seconda dei casi, in seguito a questo cambiamento alcuni Cantoni finanziariamente deboli, che con la perequazione vigente sono privilegiati, in futuro potrebbero ricevere pochi mezzi. Per questi Cantoni le perdite possono rappresentare un aggravio considerevole.

Siamo giunti alla conclusione, d'intesa con i Cantoni, che il passaggio dall'attuale al nuovo sistema debba essere ammortizzato con una compensazione dei casi di rigore, che può essere considerata come il prezzo politico della NPC o come investimento di una parte dei guadagni in termini di efficienza allo scopo di far accettare il nuovo sistema.

Secondo le ipotesi di modello alla base del presente messaggio, per la compensazione dei casi di rigore dovrebbero essere messi a disposizione circa 430 milioni di franchi l'anno. Rispetto alla somma di perequazione globale della NPC, pari a circa tre miliardi di franchi, riteniamo che questo impiego di mezzi sia sostenibile, soprattutto in vista di una chiara definizione della cerchia dei beneficiari di pagamenti compensativi. Soltanto i Cantoni finanziariamente deboli approfitteranno della compensazione. L'ammontare dei pagamenti compensativi dipende da quanto sono classificati finanziariamente deboli i Cantoni in questione. La compensazione dei casi di rigore è finanziata per due terzi dalla Confederazione e per un terzo dai Cantoni, mentre le quote di finanziamento dei singoli Cantoni si basano sulla relativa popolazione.

La compensazione dei casi di rigore è concepita come un aiuto transitorio e come tale è limitata dal profilo funzionale per diversi aspetti. Dopo l'entrata in vigore della NPC non può essere previsto un ulteriore aumento della somma di compensazione. La compensazione dei casi di rigore, essendo una soluzione transitoria, a differenza degli strumenti veri e propri della NPC, non deve inoltre essere adeguata al rincaro. La somma di compensazione ne risulta quindi svalutata in termini reali. Dopo quattro anni le Camere federali devono esaminare in base a un rapporto sull'efficacia se la compensazione dei casi di rigore deve essere mantenuta per un altro quadriennio. I Cantoni il cui indice delle risorse ha superato con il tempo la media svizzera di 100 perdono il loro diritto a pagamenti derivanti dalla compensazione dei casi di rigore. I Cantoni che scendono sotto il valore limite di 100 punti indicizzati dopo l'entrata in vigore della NPC non entrano a far parte della cerchia dei beneficiari, perché la compensazione dei casi di rigore ammortizza solo il passaggio dal vecchio al nuovo sistema. Il numero dei Cantoni che ricevono questi pagamenti dovrebbe diminuire con il passare del tempo.

Con queste regolamentazioni si intende fare in modo che la compensazione dei casi di rigore non sia limitata a un determinato numero di anni ma in termini funzionali. Da un lato con il passare del tempo la cerchia dei Cantoni aventi diritto dovrebbe diminuire, dall'altro anche la somma di compensazione impiegata dovrebbe regredire.

Introduzione a livello legale della compensazione dei casi di rigore *Tabella 5.16*

Settore di compensazione / Oggetto da disciplinare	Introduzione a livello di legge		
	Legge federale concernente la perequazione finanziaria	Decreto federale	Ordinanza del Consiglio federale
Principi	X		
Criteri generali	X		
Determinazione dei criteri			X
Dotazione		X	
Decisione sul proseg- uimento		X (ogni quattro anni)	

Finanziamento e pagamenti compensativi della compensazione dei casi di rigore

Tabella 5.17

Cantone	Quota di finanziamento (in fr.)	Importi ottenuti		Ripercussione netta	
		in fr.	in fr. per abitante	in fr.	in fr. per abitante
ZH	24 089 800	0	0	-24 089 800	-20
BE	18 916 746	67 901 000	71	48 984 254	52
LU	6 835 000	0	0	-6 835 000	-20
UR	688 320	0	0	-688 320	-20
SZ	2 523 043	0	0	-2 523 043	-20
OW	636 377	10 930 000	342	10 293 623	322
NW	727 934	0	0	-727 934	-20
GL	762 908	3 785 000	99	3 022 092	79
ZG	1 932 892	0	0	-1 932 892	-20
FR	4 683 423	50 591 000	215	45 907 577	195
SO	4 814 793	0	0	-4 814 793	-20
BS	3 830 910	0	0	-3 830 910	-20
BL	5 088 408	0	0	-5 088 408	-20
SH	1 456 207	0	0	-1 456 207	-20
AR	1 063 351	27 635 000	518	26 571 649	498
AI	289 190	0	0	-289 190	-20
SG	8 878 788	19 707 000	44	10 828 212	24
GR	3 735 808	0	0	-3 735 808	-20
AG	10 690 189	6 516 000	12	-4 174 189	-8
TG	4 513 494	0	0	-4 513 494	-20
TI	6 051 399	0	0	-6 051 399	-20
VD	12 426 245	140 872 000	226	128 445 755	206
VS	5 406 258	0	0	-5 406 258	-20
NE	3 308 078	77 069 000	464	73 760 922	444
GE	8 047 925	0	0	-8 047 925	-20
JU	1 340 013	23 207 000	345	21 866 987	325
Totale	142 737 500	428 213 000	60	285 475 500	40

5.8

Base costituzionale e revisione totale della legge concernente la perequazione finanziaria

La base costituzionale dell'attuale perequazione finanziaria è data dall'articolo 135 Cost.⁶⁸. Quest'ultimo non soddisfa in alcun modo le esigenze del nuovo sistema di perequazione. Il suo capoverso 2 è ad esempio in netta contraddizione con la separazione prevista dalla NPC della funzione di ripartizione da quella d'incitamento. Inoltre, i principali obiettivi della perequazione finanziaria devono ora essere enumerati in modo esaustivo nella Costituzione. Con il presente messaggio proponiamo quindi una versione completamente nuova dell'articolo 135 (cfr. n. 6.5.1 e il disegno di decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni).

Vista la reimpostazione di fondo del sistema di perequazione, anche la legge concernente la perequazione finanziaria deve essere oggetto di una revisione totale. La nuova legge contiene, oltre ai diversi strumenti della perequazione finanziaria nello Stato federale, anche disposizioni concernenti la collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri (cfr. n. 6.6 e il disegno di legge federale concernente la perequazione finanziaria).

6

Parte speciale

Sia la dissociazione dei compiti sia le nuove forme di collaborazione e di finanziamento esigono tutta una serie di modifiche costituzionali nei singoli settori di compiti. Lo scopo delle modifiche costituzionali è di garantire a lungo termine un'adeguata divisione dei compiti e ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni e di eliminare, nel contempo, falsi incentivi e doppioni. I seguenti settori di compiti saranno oggetto di modifiche costituzionali: difesa nazionale (acquisto di materiale dell'esercito); formazione, ricerca e cultura (istruzione scolastica speciale, finanziamenti per l'istruzione); ambiente e pianificazione del territorio (misurazione); opere pubbliche e traffico (traffico stradale, trasporti pubblici negli agglomerati urbani); sicurezza sociale (prestazioni individuali dell'AVS e dell'AI, prestazioni complementari, sussidi per la costruzione e le spese di esercizio dell'AI, promozione dell'aiuto alle persone anziane e agli invalidi); diritto penale (esecuzione delle pene e delle misure).

Le modifiche costituzionali richieste esigono adeguamenti di numerose leggi federali. Le modifiche costituzionali proposte nell'ambito del presente messaggio saranno effettive soltanto se accompagnate dai necessari aggiornamenti a livello di legge. Le ripercussioni finanziarie della NPC su Confederazione e Cantoni presuppongono che tutti gli elementi di riforma siano applicati, inclusi quelli che non necessitano di alcuna modifica costituzionale e che pertanto rientrano nel quadro del secondo messaggio.

Il capitolo 6 illustra le modifiche dei singoli settori di compiti come pure le disposizioni costituzionali necessarie per i principi di fondo della riforma del federalismo. Oltre alle modifiche costituzionali e di legge nei singoli settori di compiti (n. 6.1 e 6.2), alle riforme correnti e previste compatibili con la NPC (n. 6.3) e ai settori di

compiti esclusi dalla NPC (n. 6.4) abbiamo commentato anche tutte le modifiche costituzionali (n. 6.5) e la legge federale sulla perequazione finanziaria totalmente riveduta (n. 6.6). Il numero 6.1 riporta pure i risultati della consultazione per i diversi settori di compiti.

6.1 Modifiche costituzionali nei diversi settori di compiti

La successione in cui sono stati presentati i settori ricalca quella della Costituzione federale.

6.1.1 Difesa nazionale - Organizzazione, formazione ed equipaggiamento dell'esercito

6.1.1.1 Situazione iniziale

La difesa nazionale militare è una delle competenze classiche della Confederazione. La corresponsabilità cantonale è iscritta nella Costituzione federale. Trattasi in sostanza di misure d'esecuzione con margine di manovra limitato. L'assetto futuro di questa corresponsabilità dipende dalla dottrina e struttura dell'esercito, dalla sua logistica, e dai concetti di impegno e formazione che la sottendono.

Siamo del parere che la corresponsabilità cantonale per l'esercizio di milizia debba sussistere in particolare ai fini di una politica nazionale ed escludiamo perciò un trasferimento di tutte le competenze in campo militare alla Confederazione.

Entità e modalità della corresponsabilità cantonale sono state delineate in collaborazione con i Cantoni nel quadro di Esercito XXI. I dettagli saranno disciplinati nella legge militare e negli accordi di prestazione tra la Confederazione e i Cantoni.

Ai fini di una dissociazione parziale si propone una nuova delimitazione di competenze in campo logistico.

6.1.1.2 Risultati della consultazione

La «Comunità di lavoro per un esercito di milizia efficiente e garante della pace» (AWM) è l'unico partecipante alla consultazione ad aver rifiutato la soluzione auspicata circa la corresponsabilità cantonale nell'ambito della difesa nazionale ai fini di una politica nazionale in campo militare. I Cantoni non dovrebbero esserne esclusi.

Sottolineiamo che, con la prevista centralizzazione nel settore logistico, la corresponsabilità cantonale non è assolutamente esclusa dalla difesa del Paese. Si tratta piuttosto di una misura di gestione economica necessaria tesa a investire in maniera ottimale le entrate fiscali impegnate.

6.1.1.3 Nuova soluzione

La responsabilità esecutiva in campo logistico (equipaggiamento personale e altri materiali dell'esercito) è ora di esclusiva pertinenza della Confederazione. In tal modo, l'acquisto, la manutenzione e la sostituzione dell'equipaggiamento personale sono di competenza federale. La gestione centralizzata del materiale dell'esercito e dell'equipaggiamento personale è una necessità di carattere economico-gestionale per un esercito molto ridimensionato. Dal punto di vista politico, la centralizzazione proposta non cambia nulla. I Cantoni si assumono come prima una corresponsabilità loro adeguata.

6.1.1.4 Modifica della Costituzione federale

Articolo 60 Cost. Organizzazione, istruzione e equipaggiamento dell'esercito: l'abolizione della competenza cantonale per l'acquisto, la manutenzione e la sostituzione dell'equipaggiamento personale comporta una modifica dell'articolo 60 capoverso 2 Cost. (cfr. commenti al n. 6.5.2).

6.1.1.5 Modifiche della legislazione speciale

La competenza esclusiva della Confederazione nel campo dell'acquisto dell'equipaggiamento personale richiede una revisione parziale della legge federale del 3 febbraio 1995⁶⁹ sull'esercito e sull'amministrazione militare.

Altre delimitazioni di competenze tra Confederazione e Cantoni saranno trattate nel concetto direttivo per l'esercito e nella legislazione militare concernente Esercito XXI. Abbiamo approvato questo progetto il 24 ottobre 2001.

6.1.2 Formazione, ricerca, cultura

6.1.2.1 Istruzione scolastica speciale

6.1.2.1.1 Situazione iniziale

Sono considerate scuole speciali le scuole per bambini e giovani disabili che non possono frequentare la scuola pubblica o non possono ragionevolmente essere tenuti a frequentarla. L'istruzione scolastica speciale comprende anche prestazioni nell'ambito dell'educazione prescolastica, dei provvedimenti di natura pedagogico-terapeutica, dei settori dell'alloggio, del vitto e dei trasporti.

Le prestazioni dell'assicurazione per l'invalidità comprendono, da un lato, prestazioni individuali agli invalidi dalla nascita fino all'età di 20 anni e, dall'altro, prestazioni collettive ai responsabili dell'istruzione scolastica speciale. In quest'ultimo settore, l'assicurazione invalidità partecipa attualmente al 50 per cento delle spese delle scuole speciali. Se i bambini handicappati sono tuttavia promossi alla scuola primaria allo scopo d'integrarli, l'AI non dispone attualmente di una base legale che

⁶⁹ RS 510.10

le consenta di partecipare a queste spese supplementari di natura pedagogico-terapeutica.

Le prestazioni individuali sono disciplinate nell'articolo 19 della legge federale del 19 giugno 1959⁷⁰ sull'assicurazione per l'invalidità (LAI). Nel 1999 le spese dell'AI per prestazioni individuali nel settore delle scuole speciali sono ammontate a 290 milioni di franchi. Per quanto attiene al numero relativamente elevato di fanciulli con disturbi del comportamento, che non sono considerati bisognosi di istruzione speciale, l'AI non si assume nessuna spesa per scuole speciali. I Cantoni (compresi i Comuni) e la Confederazione si assumono perciò le spese per i fanciulli che manifestano disturbi di comportamento e necessitano di essere seguiti a livello sociale e per fanciulli passibili di pena.

Le prestazioni collettive dell'AI per l'istruzione speciale comprendono, da un lato, sussidi per la costruzione (art. 73 cpv. 1 LAI) e, dall'altro, sussidi per costi supplementari d'esercizio (art. 73 cpv. 2 lett. a LAI). Nel 1999 l'AI ha versato 21 milioni di franchi a titolo di sussidi per la costruzione e 315 milioni di franchi per l'esercizio.

In deroga al principio della sovranità cantonale, l'AI opera quindi in una parte del settore delle scuole dove il disciplinamento e gli standard di prestazioni sono elevati.

6.1.2.1.2 Risultati della consultazione

17 dei 26 Cantoni concordano sulla cantonalizzazione dell'istruzione scolastica speciale. Questo settore scolastico non corre alcun pericolo. Quattro Cantoni (Berna, Friburgo, Argovia e Ticino) hanno portato una critica di fondo. PLR, UDC e l'Unione svizzera degli imprenditori hanno approvato in linea di massima la cantonalizzazione, mentre il PSS, le organizzazioni sindacali dei lavoratori (FSSC, USS, FSI) e numerosi enti sociali hanno rifiutato il nuovo disciplinamento. Secondo loro provocherebbe una massiccia riduzione delle prestazioni, mentre solo una soluzione a livello nazionale potrebbe assicurare un diritto unitario.

Riteniamo che non vi sia il pericolo di una perdita di diritti sociali ma avalliamo il bisogno di maggiore certezza giuridica e proponiamo di sancire il diritto nella Costituzione.

6.1.2.1.3 Nuova soluzione

L'AI si chiama fuori dall'istruzione scolastica speciale. L'intera responsabilità tecnica e finanziaria in questo settore è lasciata ai Cantoni che sono inoltre tenuti alla cooperazione intercantonale con perequazione degli oneri. Il diritto individuale, fatto valere nei confronti dei Cantoni, all'istruzione scolastica speciale è sostenuto dal diritto costituzionale.

I Cantoni finanziano integralmente l'istruzione scolastica speciale, vale a dire fanno fronte sia alle prestazioni individuali sia a quelle collettive di bambini e giovani disabili e delle rispettive istituzioni. L'attuale differenza sovente artificiosa tra gli

⁷⁰ RS 831.20

aventi e non aventi diritto all'AI viene meno e l'approccio integrativo per la promozione e l'istruzione di bambini e giovani disabili può essere applicato. I Cantoni assumono in tal modo l'intera responsabilità dall'educazione prescolastica di natura pedagogico-terapeutica fino alla conclusione dell'istruzione scolastica speciale. Essi vanno in tal modo ben oltre il loro attuale ruolo di cofinanziatori con insufficienti diritti di partecipazione.

La sovranità scolastica così realizzata, sia dal punto di vista tecnico sia finanziario, facilita la programmazione, l'applicazione e la promozione di principi d'integrazione per bambini e giovani disabili. Con la fusione tra competenza operativa e competenza finanziaria è possibile ovviare ai problemi di pertinenza sorti nel passato. Gli interventi possono essere semplificati, i doppioni aboliti e la trasparenza accresciuta con la riduzione del numero di interlocutori. I genitori, le associazioni dei genitori e le organizzazioni dei disabili trovano un accesso facilitato agli uffici responsabili dell'applicazione dei provvedimenti relativi alle scuole speciali.

D'altro lato, i Cantoni dovranno affrontare oneri supplementari dovendo aumentare l'impegno finanziario attuale, sia per quanto riguarda le prestazioni individuali (tasse scolastiche, spese di vitto e alloggio, misure pedagogico-terapeutico, spese di trasporto) sia per le prestazioni collettive (sussidi per la costruzione e le apparecchiature, sussidi per l'esercizio). Essi dovranno inoltre adottare provvedimenti giuridici e organizzativi. L'assunzione piena della responsabilità tecnica e finanziaria dell'istruzione scolastica speciale richiede comunque un'integrazione del catalogo dei compiti soltanto in alcuni settori parziali. In alcuni Cantoni, le basi giuridiche per l'istruzione scolastica speciale di bambini disabili, dalla nascita alla scuola materna (educazione prescolastica di natura pedagogico-terapeutica), dovranno essere create o aggiornate e trasposte in altre disposizioni di legge.

Infine, occorre ricordare che anche la Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) – in cooperazione parziale con la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) – dovrà assumersi un numero maggiore di compiti in qualità di conferenza pertinente per i servizi dei Cantoni. Si dovranno sviluppare le condizioni dettagliate per le forme nazionali di cooperazione sulla base della convenzione quadro intercantonale e garantire in tal modo, anche da un'angolazione finanziaria, concettuale e pedagogico-terapeutica, un'offerta scolastica ottimale. Una maggiore importanza riveste in tal senso l'accordo intercantonale sulle case per invalidi, in particolare per quanto attiene alla compensazione di eventuali deficit.

6.1.2.1.4 Modifica della Costituzione federale

L'articolo 62 Cost. Scuola: nel nuovo capoverso 3 si stabilisce che i Cantoni devono provvedere all'istruzione scolastica speciale di tutti i fanciulli e adolescenti disabili fino al compimento del 20° anno di età al massimo, come già avviene per l'insegnamento di base. In tal modo, è garantito, da parte dei Cantoni, il diritto individuale di tutti i bambini e giovani disabili all'istruzione scolastica speciale al fine di garantire una promozione e un'istruzione ottimali (cfr. commenti al n. 6.5.2).

6.1.2.1.5 Modifiche della legislazione speciale

L'istruzione scolastica speciale non sarà oggetto del secondo messaggio in quanto essa, secondo la nuova disposizione costituzionale, è delegata interamente alla competenza dei Cantoni. Una legge quadro della Confederazione è pertanto superflua dato che, nel settore restante del sistema scolastico, essa non si è rivelata necessaria.

6.1.2.2 Sussidi di formazione

6.1.2.2.1 Situazione iniziale

La concessione di sussidi di formazione (borse e prestiti di studio) permette di dare a tutti pari opportunità. I sussidi devono perciò contribuire a che giovani e adulti possano frequentare scuole e cicli di formazione (formazione professionale, perfezionamento professionale, scuola media, università ecc.) indipendentemente dalla loro situazione economica.

Le borse di studio sono per principio di competenza dei Cantoni. Ogni Cantone dispone di un proprio ordinamento in materia di borse di studio. L'articolo sulle borse di studio, inserito nel 1964 nella Costituzione federale, autorizza la Confederazione a sussidiare le spese sostenute dai Cantoni nell'assegnazione di borse di studio e di altri finanziamenti per l'istruzione rispettando la sovranità cantonale. Il sistema dei sussidi è commisurato alla spesa. Sono computabili le spese per borse di studio e (dal 1999) anche i mancati interessi a causa dei prestiti di studio. L'auspicata armonizzazione nazionale è stata realizzata solo in parte per cui gli ordinamenti cantonali in materia di borse di studio sono talvolta notevolmente differenziati. Inoltre, di propria competenza, la Confederazione accorda borse di studio a studenti stranieri in Svizzera come pure, a titolo sussidiario ai finanziamenti cantonali, agli studenti dei PF.

6.1.2.2.2 Risultati della consultazione

La stragrande maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha optato per una dissociazione parziale. PSS, USS, FSI e altri partecipanti alla consultazione hanno rifiutato qualsiasi soluzione che intenda estromettere la Confederazione in materia di borse di studio. Essi ritengono necessario che il finanziamento di tutti i sussidi di formazione sia assunto in comune da Confederazione e Cantoni e che la Confederazione fissi criteri quadro per tutti i livelli. Sarebbe così possibile contribuire all'armonizzazione, necessaria e urgente, degli ordinamenti cantonali in materia di borse di studio.

Sottolineiamo che con l'annunciata dissociazione parziale è tenuto nella dovuta considerazione un punto critico essenziale rilevato nell'ambito della consultazione senza peraltro violare il principio della sussidiarietà.

6.1.2.2.3 Nuova soluzione

Si propone una dissociazione parziale:

- Gli aiuti finanziari per la formazione nel livello terziario restano un compito congiunto di Confederazione e Cantoni.
- Per contro, in ottemperanza alla sovranità cantonale, i finanziamenti per l'istruzione fino al livello secondario II compreso rientrano nella competenza esclusiva dei Cantoni; non vi è alcuna necessità di disciplinamento da parte della Confederazione che non partecipa più ai finanziamenti per l'istruzione concessi a questo livello.
- Per principio ogni Cantone deve provvedere ai propri studenti (per i nuovi studenti vale il principio del domicilio legale nel momento del conseguimento dell'attestato di maturità). Se un Cantone, nell'ambito dell'accordo intercantonale sulle università, versa contributi per le spese di uno studente, esso deve anche assumersi eventuali aiuti finanziari per l'istruzione. Questo disciplinamento vale per l'intero settore terziario (università, PF, scuole professionali superiori e scuole universitarie professionali).
- La Confederazione emana una legge quadro per il settore terziario che stabilisce, in particolare, standard minimi centrali per la concessione di aiuti finanziari per l'istruzione.
- I Cantoni, per parte loro, consolidano a livello nazionale l'armonizzazione in materia di borse di studio stipulando, conformemente alla futura legge quadro della Confederazione, un accordo intercantonale.

Dato che l'accesso a formazioni di livello terziario superiore e la mobilità degli studenti sono aspirazioni di carattere nazionale, una partecipazione della Confederazione in quest'ambito è sempre giustificata e dovrebbe svolgersi parallelamente alla promozione universitaria. I Cantoni potranno decidere liberamente, fino al livello secondario II compreso, se prevedere o meno, in base a requisiti minimi sotto forma di un accordo intercantonale, l'assegnazione di borse di studio e/o di altri aiuti finanziari per l'istruzione, ad esempio prestiti rimborsabili.

Grazie all'armonizzazione a livello intercantonale, la soppressione delle borse di studio sussidiarie assegnate per il tramite dei PF risulta coerente. Tuttavia la Confederazione continua a mantenere l'esclusiva competenza nell'assegnazione delle borse di studio agli studenti stranieri residenti in Svizzera, conformemente alla sua indiscussa competenza in materia di politica estera.

6.1.2.2.4 Modifica della Costituzione federale

Articolo 66 Cost. Aiuti all'istruzione: la modifica della disposizione del capoverso 1 prevede che la Confederazione possa concedere sussidi per borse di studio e prestiti di studio a studenti universitari e di altri istituti superiori a livello terziario. Essa promuove, a tal fine, l'armonizzazione intercantonale di questi aiuti (cfr. commenti al n. 6.5.2).

6.1.2.2.5 Modifiche della legislazione speciale

La Confederazione emana una nuova legge quadro per il settore terziario che postuli i principi per la promozione dell'armonizzazione intercantonale. Inoltre, la Confederazione può stabilire in particolare alcuni requisiti minimi centrali ai fini della concessione di aiuti all'istruzione. Devono pure essere previsti sussidi federali ai Cantoni se possibile sotto forma di importi forfettari.

6.1.3 Ambiente e pianificazione del territorio

6.1.3.1 Misurazione

6.1.3.1.1 Situazione iniziale

Dal 1912 la Confederazione partecipa alla misurazione ufficiale⁷¹. A tutt'oggi la misurazione, inizialmente prevista per tutta la Svizzera, non è ancora stata realizzata soprattutto per quanto riguarda alcune parti delle regioni di montagna e dell'Altopiano. La misurazione ufficiale acquisirà viepiù importanza grazie alla influenza economica in crescita del mercato immobiliare, attraverso il suo contributo alla tutela della proprietà fondiaria e quale informazione di base sui terreni.

Fino al termine del 1997, un mandato di misurazione doveva essere esaminato addirittura da quattro diversi uffici. Il principio della separazione tra direzione strategica e operativa veniva violato dato che la Confederazione doveva intervenire nei compiti centrali dei Cantoni per adempiere correttamente ai compiti vincolanti di allora. Agli inizi del 1998, l'ordinanza del 18 novembre 1992⁷² concernente la misurazione ufficiale venne puntualmente adeguata per risolvere a breve termine i problemi citati. Nel contempo, la Confederazione introduceva una nuova forma di cooperazione con i Cantoni sulla base di mandati e accordi di prestazione.

La nuova legislazione circa la misurazione ufficiale ha reso possibile anche un ampliamento dei settori di attività al fine di garantire la disponibilità di dati per l'amministrazione territoriale del Paese (rilevamento, esecuzione, amministrazione e rilascio dei dati). I modelli di dati dei diversi settori d'attività come pure i valori fondamentali dell'amministrazione territoriale devono essere coordinati tra i diversi attori e resi vincolanti⁷³.

⁷¹ La base legale si trova nell'articolo 950 CC. Nell'articolo 39 titolo finale CC è stabilito inoltre che soprattutto la Confederazione deve assumersi le spese per la misurazione ufficiale.

⁷² RS 211.432.2

⁷³ Il modello di dati descrive i dati da rilevare, la loro struttura e i loro rapporti reciproci. Oggi esistono cataloghi dei dati diversamente aggiornati sullo stesso settore come pure cataloghi dei dati antiquati, in parte non aggiornati, che sono incompatibili tra loro.

6.1.3.1.2 Risultati della consultazione

I Cantoni Friburgo e Neuchâtel, il PSS, la FSI e la Conferenza dei servizi cantonali del catasto hanno chiesto un impegno maggiore della Confederazione; in caso contrario l'obiettivo della misurazione di tutto il Paese, come pure le riforme della misurazione ufficiale avviate nel 1993, subirebbero ulteriori dilazioni. L'UDC ha chiesto la soppressione dell'ufficio di misurazione catastale. La direzione strategica potrebbe essere assunta, senza spese supplementari ingenti, dall'Ufficio federale della pianificazione del territorio o dall'UFAFP.

La nuova disposizione costituzionale proposta è una risposta alle critiche citate. Le premesse costituzionali per una misurazione esaustiva del territorio svizzero sono date nell'articolo 75a. La Conferenza dei servizi cantonali del catasto concorda con la nuova disposizione costituzionale.

Data la crescente importanza della misurazione, una soppressione della Direzione federale delle misurazioni catastali non dovrebbe comportare riduzioni di personale in quanto già l'espletamento dei compiti attuali, e ancor più di quelli futuri, non sarebbe possibile con l'organico esistente.

6.1.3.1.3 Nuova soluzione

Il settore della misurazione ufficiale rimane un compito comune di Confederazione e Cantoni. Occorre tuttavia eliminare i citati doppioni, nonché l'inerzia amministrativa e i relativi conflitti di competenza, e prevedere nuove forme di collaborazione e di finanziamento. L'amministrazione ufficiale del territorio deve avere una sua autonomia e fungere da complemento alla misurazione ufficiale.

In tal senso, si propone pertanto, quale primo passo ai fini della validificazione costituzionale della misurazione⁷⁴, l'emanazione di una nuova norma costituzionale.

6.1.3.1.4 Modifica della Costituzione federale

Articolo 75a Cost. Misurazione: il nuovo articolo enumera i compiti centrali della misurazione. La Confederazione è la sola competente per la misurazione nazionale vera e propria. Nell'ambito della misurazione ufficiale, la Confederazione emana prescrizioni riguardanti i fondi e, in particolare, il registro fondiario. La Confederazione, nell'interesse di un coordinamento nazionale delle informazioni ufficiali, può emanare prescrizioni (cfr. commenti al n. 6.5.2).

⁷⁴ Il concetto generale di «misurazione» include la misurazione fondiaria e la misurazione ufficiale, l'amministrazione ufficiale e la misurazione nazionale.

6.1.3.1.5 Modifiche della legislazione speciale

Si propone una legge sulla misurazione in base alla seguente divisione dei compiti:

- La Confederazione, nel quadro della misurazione ufficiale, definisce gli obiettivi e i principi come pure l'offerta di base e ne assicura il coordinamento. Essa concede contributi finanziari in sintonia con il proprio interesse che si manifesta nell'offerta di base.
- La misurazione nazionale, che comprende il rilievo geodesico e topografico del Paese nonché la cartografia⁷⁵, è di pertinenza della Confederazione e sarà anche in futuro tutelata dall'Ufficio federale di topografia.
- Nell'ambito della misurazione ufficiale, i Cantoni si assumono la piena responsabilità nel settore operativo. Essi possono ampliare l'offerta di base a seconda delle loro necessità e sono liberi di svolgere i loro compiti in maniera autonoma o ricorrendo ai servizi della Confederazione opportunamente remunerati.

Le basi legali⁷⁶ essenziali, attualmente sparse in diverse disposizioni, sono così riunite in un supporto giuridico autonomo.

6.1.4 Opere pubbliche e traffico

6.1.4.1 Strade nazionali

6.1.4.1.1 Situazione iniziale

Le vie di collegamento di maggiore importanza e d'interesse generale per la Svizzera sono dichiarate strade nazionali dall'Assemblea federale (art. 1 della legge federale sulle strade nazionali). Verrà il giorno in cui la rete decisa dal Parlamento presenterà una lunghezza complessiva di 1856 km e la cui costruzione sarà costata nominalmente circa 65 miliardi di franchi. Alla fine del 1999 i chilometri in esercizio erano 1642, ossia l'88,5 per cento, altri 98 sono in costruzione.

Nei prossimi 15 anni circa saranno costruiti i tratti di strada che ancora mancano; a titolo di compito permanente si dovrà inoltre provvedere alla gestione e alla sufficiente manutenzione dell'intera rete nonché all'ampliamento puntuale in base all'evoluzione del traffico.

⁷⁵ La misurazione (o rilevamento) geodetica del terreno stabilisce per tutta la Svizzera un sistema di coordinate e un sistema altimetrico unitario, li mantiene e li mette a disposizione del pubblico. Ciò avviene grazie alla disponibilità di una rete di punti fissi di posizione e di altezza o, attualmente e più spesso, mediante un servizio di misurazione satellitare permanente. La misurazione (o rilevamento) topografica del terreno è la misurazione della forma e della copertura del suolo della superficie della Svizzera e delle regioni estere adiacenti al confine. Viene messa a disposizione sotto forma di carte topografiche ma ancor più quale base digitale per i sistemi d'informazione geografica. Le nuove carte nazionali della Svizzera comprendono carte in scala 1:25 000, 1:50 000, 1:100 000, 1:200 000, 1:500 000 1 1:1 000 000.

⁷⁶ Ad es. le basi legali per la misurazione ufficiale: CC, Decreto federale del 20 marzo 1992 concernente il contributo alle spese per la misurazione ufficiale (RS **211.432.27**) come pure la già citata ordinanza del 18 novembre 1992 concernente la misurazione ufficiale.

Secondo l'articolo 83 capoverso 3 della nuova Costituzione, la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali sono compiti comuni di Confederazione e Cantoni. La Confederazione ha l'alta vigilanza e partecipa finanziariamente, ma la sovranità è cantonale. I contributi federali sono graduati secondo l'onere sostenuto dai singoli Cantoni, secondo l'interesse di ciascuno di essi nello sviluppo della rete stradale e la rispettiva capacità finanziaria. La quota della Confederazione relativa ai lavori di costruzione è del 50-97 per cento (nel 1999 la media è stata dell'88%); per la manutenzione essa oscilla tra l'80 e il 97 per cento (nel 1999 la media è stata dell'88%). La Confederazione partecipa all'esercizio nella misura del 40-95 per cento delle spese computabili (nel 1999 in media il 67%). Nel 1999, le spese sono state: 1491 milioni di franchi per la costruzione, 417 milioni di franchi per la manutenzione e 106 milioni di franchi per l'esercizio.

6.1.4.1.2 Risultati della consultazione

La proposta della competenza federale integrale è stata approvata a maggioranza. Le associazioni del traffico stradale hanno tuttavia espresso timori di ritardi nel completamento della rete delle strade nazionali. I Cantoni hanno approvato la nuova soluzione in linea di massima chiedendo però, da un lato, alcune precisazioni e correzioni del testo costituzionale proposto e, dall'altro, che sia prestata la dovuta attenzione ai suoi effetti sull'intera rete stradale.

Nel presente testo costituzionale si è potuto tenere conto di queste osservazioni che troveranno pure un loro pendant nei lavori di concretizzazione in corso.

6.1.4.1.3 Nuova soluzione

Il completamento della rete delle strade nazionali, visto lo stato avanzato dei lavori, continua ad essere un compito congiunto di Confederazione e Cantoni. Ciò sarà sancito in una disposizione transitoria della Costituzione federale. Il compimento della rete già deliberato e il suo ampliamento sono di competenza esclusiva delle Confederazione anche per quanto attiene all'esecuzione dei compiti e al finanziamento.

L'esercizio e la manutenzione delle strade nazionali spettano alla Confederazione come pure la competenza esecutiva e finanziaria per questi compiti parziali. Essa può assumersi l'esecuzione in proprio o delegarla a terzi, ad enti pubblici, privati o misti.

6.1.4.1.4 Modifica della Costituzione federale

Articolo 83 Cost. Strade nazionali: il capoverso 2 statuisce la piena competenza federale per lavori di costruzione, l'esercizio e la manutenzione delle strade nazionali. Alla Confederazione è data formalmente la possibilità di delegare, in parte o in tutto, l'esecuzione dei compiti a enti statali, privati o misti (cfr. commenti al n. 6.5.2).

Una disposizione transitoria all'articolo 83 Cost. disciplina le competenze e le quote finanziarie di Confederazione e Cantoni per il completamento della rete delle strade nazionali conformemente al decreto federale del 21 giugno 1960 (cfr. commenti al n. 6.5.2, art. 197 n. 2 Cost.).

6.1.4.1.5 Modifiche della legislazione speciale

La nuova divisione dei compiti relativi alle strade nazionali comporterà modifiche della legge dell'8 marzo 1960⁷⁷ sulle strade nazionali (LSN) e della legge federale del 22 marzo 1985⁷⁸ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin). Dal punto di vista materiale, esiste tutta una serie di problemi complessi la cui elaborazione, in vista del secondo messaggio NPC, è già stata avviata sotto la responsabilità dell'Ufficio federale delle strade. I problemi in questione sono soprattutto quelli riguardanti la proprietà, la responsabilità, la cessione dell'esercizio e della manutenzione a enti statali, privati o misti come pure le questioni relative alla gestione.

6.1.4.2 Strade principali

6.1.4.2.1 Situazione iniziale

Le strade principali selezionate costituiscono una rete di importanza nazionale e in parte internazionale. Essa è lunga circa 2300 km ed è gestita dal Consiglio federale. La ripartizione delle risorse avviene a livello di programmi pluriennali ed ogni progetto in stadio di maturazione richiede una copertura finanziaria. Il sussidiamento si limita alla costruzione di nuove strade e al potenziamento di quelle esistenti, la manutenzione e l'esercizio sono di competenza dei Cantoni. Le aliquote di partecipazione sono graduate in base all'interesse dei Cantoni, alla capacità finanziaria, agli oneri stradali e al costo dell'opera progettata. Per le strade della regione alpina o nel Giura esse ammontano al 40-75 per cento; per quelle di pianura al 15-60 per cento. Approssimativamente due terzi dei crediti annuali sono destinati a grandi progetti; il resto fluisce in molteplici piccoli progetti. Le spese del 1999 ammontavano a 205 milioni di franchi.

6.1.4.2.2 Risultati della consultazione

La nuova soluzione proposta ha riscosso l'approvazione della maggioranza dei partecipanti alla consultazione. Alcuni Cantoni hanno chiesto tuttavia misure per garantire un impegno sufficiente della Confederazione. In occasione dei lavori di realizzazione in vista del secondo messaggio NPC, ancora da svolgere, si dovrà prestare particolare attenzione a una differenziazione netta tra «progetti di difficile finanziamento» e «altri progetti».

⁷⁷ RS 725.11

⁷⁸ RS 725.116.2

6.1.4.2.3 Nuova soluzione

La nuova soluzione prevede una dissociazione parziale:

- Progetti di costruzione normali: questo compito è trasferito ai Cantoni. Essi ricevono le risorse necessarie sotto forma di contributi globali calcolati in base a un indicatore ponderato e strutturale “chilometri di strada principale”. I Cantoni possono impiegare queste risorse sia per la costruzione sia per l’esercizio e la manutenzione e ciò rende necessaria una modifica della Costituzione.
- Grandi progetti: si intendono progetti di difficile finanziamento che i Cantoni non possono realizzare con i propri mezzi. I grandi progetti devono ancora essere annoverati tra i compiti congiunti. La gestione dei fondi spetta alla Confederazione mediante appositi programmi.

6.1.4.2.4 Modifica della Costituzione federale

Articolo 86 Cost. Imposta di consumo sui carburanti e altre tasse sul traffico: il nuovo disciplinamento del finanziamento delle strade principali richiede una riformulazione della lettera c del capoverso 3 in quanto l’impiego dei contributi federali viene esteso all’esercizio e alla manutenzione (cfr. commenti al n. 6.5.2).

6.1.4.2.5 Modifiche della legislazione speciale

La nuova soluzione implicherà diverse modifiche della legge federale concernente l’utilizzazione dell’imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin). Per i due regimi, «normali progetti di costruzione» e «progetti di difficile finanziamento», si tratterà di delimitare il settore di utilizzazione, il regime contributivo, gli strumenti di gestione e di programmazione finanziaria come pure le competenze degli uffici federali. Sono già iniziati anche i lavori di concretizzazione in vista del secondo messaggio NPC nel settore delle strade principali sotto la responsabilità dell’Ufficio federale delle strade.

6.1.4.3 Altri settori del finanziamento speciale «circolazione stradale»

6.1.4.3.1 Situazione iniziale

Questi settori servono generalmente al sostegno dei Cantoni nell’adempimento dei loro compiti nell’ambito del settore infrastrutturale «strade». Ciò avviene mediante sussidi direttamente vincolati a determinate categorie di opere, come il risanamento di passaggi a livello, la protezione contro eventi naturali eccetera. Inoltre i Cantoni ricevono contributi non vincolati a opere, di cui possono disporre liberamente nel quadro degli scopi dell’imposta sugli oli minerali.

- Contributi vincolati alle opere:

Si tratta di sussidi. Per il risanamento dei passaggi a livello e per i provvedimenti destinati a separare i modi di traffico l'aliquota dei contributi ammonta al 40-90 per cento delle spese fatturabili, secondo la capacità finanziaria e i costi del provvedimento (art. 19 LUMin). I fondi sono assegnati ai programmi d'investimento pluriennali. Per gli altri settori l'aliquota dei contributi si conforma alla relativa legislazione speciale (legge sulla protezione dell'ambiente per i provvedimenti protettivi dell'ambiente, resi necessari dal traffico stradale, legge sulla protezione della natura e del paesaggio per i provvedimenti protettivi del paesaggio, resi necessari dal traffico stradale, legge federale sulle foreste e legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua).

- Contributi non vincolati alle opere:

La quota dei contributi non vincolati alle opere ammonta come minimo al 12 per cento dell'imposta sugli oli minerali destinata al traffico stradale. Da diversi anni essa viene aumentata con contributi straordinari dell'ordine di circa 80 milioni di franchi; nel 1999 essa ammontava complessivamente a 515 milioni di franchi. La quota è suddivisa in «contributi generali e perequazione finanziaria» (94%) e in «Cantoni con strade alpine che servono al traffico internazionale e Cantoni privi di strade nazionali» (6%).

6.1.4.3.2 Risultati della consultazione

Le nuove soluzioni proposte sono state ben accolte dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione. Alcuni Cantoni paventano tuttavia che la Confederazione, mediante la dissociazione parziale annunciata, possa ridurre la sua partecipazione finanziaria. Essi chiedono di mantenere l'attuale aliquota dei Cantoni sui proventi dell'imposta sugli oli minerali del 12 per cento. Controverse sono pure le opinioni circa le proposte di alcuni sussidi (ad es., passaggi a livello, protezione degli insediamenti) e sul nuovo criterio di calcolo dei «contributi generali».

Il nostro Consiglio terrà conto, per quanto possibile, nell'ambito dei lavori di concretizzazione, delle richieste espresse nel corso della consultazione. La nuova base di calcolo per i «contributi generali» sarà pure oggetto del secondo messaggio NPC.

6.1.4.3.3 Nuova soluzione

Contributi vincolati alle opere:

- La soppressione di passaggi a livello e altri provvedimenti destinati a separare i modi di traffico saranno di esclusiva competenza dei Cantoni. Un'eccezione è costituita dalle misure destinate a separare i modi di traffico in agglomerati, che possono essere sovvenzionati seppur in misura limitata nell'ambito di una vasta programmazione del traffico negli agglomerati urbani (cfr. n. 6.1.4.4.3).

- Gli altri sussidi vincolati ad opere nei settori ambiente (aria, rumore, foreste), paesaggio (protezione della natura e del paesaggio, conservazione dei monumenti storici, tutela degli insediamenti e del patrimonio nazionale), forze della natura (inondazioni, gallerie paravalanghe) saranno in parte finanziati dai Cantoni e in parte dalla Confederazione mediante programmi o altri strumenti (cfr. n. 6.2.5, 6.2.6, 6.2.7, 6.2.9, 6.2.13).

Contributi non vincolati alle opere:

- La parte «strade alpine che servono al traffico internazionale» deve essere in quanto tale eliminata. I contributi previsti a tal fine decadono. Per le strade nazionali di montagna, le spese di manutenzione e d'esercizio elevate sono assunte dalla Confederazione. Le altre strade alpine internazionali si trovano in Cantoni che beneficiano dalla nuova perequazione dell'aggravio geotopografico. La situazione particolare dei due Semicantoni di Appenzello, quali Cantoni privi di strade nazionali, è considerata anche nell'ambito della nuova chiave di ripartizione per i contributi non vincolati alle opere.
- La parte «contributi generali» è posta su una nuova base di calcolo dove il criterio della capacità finanziaria è abolito. La nuova chiave di ripartizione comporterà spostamenti tra i Cantoni. I contributi devono essere calcolati di nuovo sulla base di indicatori strutturali (chilometri di strada) e una componente «oneri stradali» (compensazione per aggravii superiori alla media conformemente al conto stradale).

6.1.4.3.4 Modifica della Costituzione federale

Articolo 86 Cost. Imposta di consumo sui carburanti e altre tasse sul traffico: le modifiche dell'articolo 86 capoverso 3 tengono conto dei cambiamenti relativi ai contributi destinati alla soppressione di passaggi a livello e alla separazione dei modi di traffico (lett. b), all'abolizione del criterio della «capacità finanziaria» ai fini dei contributi generali (lett. e) e all'abolizione dei contributi a Cantoni serviti da strade alpine internazionali (lett. f) (cfr. commenti al n. 6.5.2).

6.1.4.3.5 Modifiche della legislazione speciale

Le innovazioni previste nel quadro dei contributi vincolati e non vincolati alle opere comporteranno modifiche corrispondenti nella legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin). I lavori di concretizzazione in vista del secondo messaggio NPC sono già stati avviati anche in questo settore.

6.1.4.4 Trasporti negli agglomerati urbani

6.1.4.4.1 Situazione iniziale

I trasporti pubblici negli agglomerati urbani devono soddisfare il bisogno di mobilità all'interno degli stessi mediante un efficiente collegamento con linee di trasporti pubblici. In tal modo i trasporti pubblici negli agglomerati urbani garantiscono la distribuzione capillare dell'afflusso di traffico proveniente da lunga distanza o dalla regione, e rappresentano un fattore determinante per l'attrattiva di un agglomerato urbano.

Nella pratica, definire chiaramente l'espressione «trasporti negli agglomerati urbani» comporta qualche difficoltà. Ma, dato che le proposte di riforma della NPC sono limitate agli investimenti, essa può qui significare il coordinamento territoriale delle infrastrutture dei trasporti. Si dovrà approntare una definizione più precisa in occasione del secondo messaggio NPC.

Attualmente le infrastrutture negli agglomerati, analogamente a quanto avviene per i trasporti regionali, sono finanziate attraverso convenzioni e risorse delle FFS. Per contro, la Confederazione non partecipa agli investimenti a favore del traffico locale in agglomerati urbani.

6.1.4.4.2 Risultati della consultazione

Le opinioni sull'introduzione del road-pricing erano controverse. Alcuni Cantoni e le cherkie vicine ai trasporti pubblici privilegierebbero questa nuova fonte di finanziamento mentre le associazioni degli automobilisti, in particolare, la respingono nettamente. Da diverse parti è stata chiesta una partecipazione finanziaria potenziata da parte della Confederazione. Diversi partecipanti erano scettici sul differente trattamento riservato al traffico urbano rispetto a quello regionale.

Si terrà conto, a seconda delle possibilità, del risultato della consultazione con la nuova soluzione proposta nella misura in cui è previsto un impegno rafforzato della Confederazione negli investimenti in nuove linee e ampliamenti della rete.

6.1.4.4.3 Nuova soluzione

Con l'introduzione della NPC, la Confederazione parteciperà, entro i limiti osservati finora, al finanziamento degli investimenti per la manutenzione e il rinnovo dell'infrastruttura. Essa potrà ora impegnarsi anche in grandi investimenti infrastrutturali destinati agli agglomerati. In entrambi i casi i sussidi federali sono versati ai consorzi.

- Per il finanziamento degli investimenti per la manutenzione e il rinnovo dell'infrastruttura sono proposti consorzi che si occupano del traffico negli agglomerati urbani cui competono la pianificazione e il finanziamento dei bisogni d'investimento. Di regola più Cantoni partecipano a un consorzio per cui devono essere realizzate forma di cooperazione sovracantonali in base ai principi della collaborazione intercantonale. La regolamentazione della qualità di socio, della forma organizzativa eccetera è affidata agli stessi consorzi per permettere soluzioni su misura.

Nella maggior parte dei casi i consorzi si autofinanziano attraverso quote sociali e contributi dei Cantoni, tasse riscosse per i posteggi eccetera. Tuttavia occorre prevedere anche nuove fonti di finanziamento. Una possibilità consisterebbe nell'introduzione del road-pricing (tassa stradale). A tal fine occorrerebbe una base costituzionale.

Premesso che i consorzi praticino una forma adeguata di collaborazione intercantonale e intercomunale, la Confederazione può sostenerli finanziariamente a titolo sussidiario e nel quadro degli obiettivi federali per lo sviluppo sostenibile. A questo riguardo sono previste risorse limitate indotte dai proventi dell'imposta sugli oli minerali. I trasporti urbani verrebbero dunque cofinanziati attraverso una parte limitata dei proventi dell'imposta sugli oli minerali. I beneficiari sono i consorzi in qualità di responsabili del progetto. Alcune parti dei nuovi finanziamenti (manutenzione e rinnovo dell'infrastruttura dei trasporti) e l'esatta delimitazione delle responsabilità per le singole infrastrutture devono essere definite con la riforma delle ferrovie 2 poiché gli effetti vanno oltre gli agglomerati.

- Per la realizzazione di grandi progetti per il traffico negli agglomerati urbani (nuove linee e ampliamenti sostanziali della rete), la Confederazione svolgerà un ruolo molto più importante di quello odierno sia nella pianificazione sia nel finanziamento. In questi casi, il partner della Confederazione non sarà più il Cantone responsabile bensì il consorzio. Per la copertura del fabbisogno finanziario si potrebbe ricorrere al fondo FTP che comporterebbe però una modifica costituzionale.
- Per la realizzazione di grandi progetti devono essere trovate soluzioni adeguate esterne alla NPC. L'istituzionalizzazione dei consorzi, da concretizzare a livello di legge, deve in ogni caso essere coordinata con i passi ulteriori della riforma delle ferrovie e del progetto seconda tappa di Ferrovia 2000. Nel maggio 2001, il gruppo di esperti incaricato dal DATEC «Finanziamento dei trasporti negli agglomerati» («gruppo di esperti Bieri») ha approvato e pubblicato le sue raccomandazioni⁷⁹. Il 22 agosto 2001 abbiamo deciso di approfondire queste raccomandazioni. Dal momento che le misure raccomandate dal gruppo di esperti chiedono la stessa modifica costituzionale prevista dalla NPC, per motivi di economia procedurale rinunciamo a un messaggio separato. La revisione costituzionale consentirà di finanziare gli investimenti concernenti rotaie e strade per il traffico negli agglomerati anche mediante i proventi dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata. Nel messaggio concernente l'iniziativa «Avanti» illustreremo le misure previste a favore del traffico negli agglomerati e prenderemo una decisione sulla dotazione di mezzi finanziari che eccedano quelli previsti dalla NPC.

⁷⁹ Cfr. Gruppo di esperti «Finanziamento dei trasporti negli agglomerati»: spiegazione delle raccomandazioni del 1° maggio 2001; Berna 2001; (http://www.brp.admin.ch/medien_2001/bieri_d.html)

6.1.4.4.4 Modifica della Costituzione federale

Le proposte inerenti ai trasporti negli agglomerati urbani richiedono due modifiche costituzionali:

Articolo 82 Cost. Circolazione stradale: con il completamento previsto nel capoverso 3 è creata la base costituzionale per un'eventuale introduzione del road-pricing ai fini del finanziamento dei consorzi relativi ai trasporti pubblici negli agglomerati urbani (cfr. commenti al n. 6.5.2).

Articolo 86 Cost. Imposta di consumo sui carburanti e altre tasse sul traffico: il sostegno finanziario limitato proposto per i trasporti pubblici negli agglomerati urbani finanziato con i proventi dell'imposta sugli oli minerali richiede un nuovo articolo 86 capoverso 2 lettera bb^{bis} della Costituzione federale (cfr. commenti al n. 6.5.2).

6.1.4.4.5 Modifiche della legislazione speciale

L'esistenza di consorzi quale presupposto per una partecipazione della Confederazione al finanziamento degli investimenti a favore dei trasporti pubblici negli agglomerati urbani dev'essere sancita a livello di legge (LUMin).

Anche i criteri per la ripartizione dei proventi dell'imposta sugli oli minerali a favore dei consorzi devono essere disciplinati nella legge. Il criterio più importante per il riconoscimento dei consorzi è l'esistenza di una concezione globale dei trasporti. Inoltre, devono essere rispettate le regole per la cooperazione intercantonale. Per fissare i contributi globali della Confederazione occorre stabilire una chiave di ripartizione adeguata alle diverse necessità degli agglomerati.

6.1.5 Sicurezza sociale

6.1.5.1 Prestazioni individuali dell'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS)

6.1.5.1.1 Situazione iniziale

Le prestazioni individuali dell'AVS comprendono rendite di vecchiaia, per vedovi e per orfani nonché assegni per grandi invalidi e contributi a favore di mezzi ausiliari. Esse costituiscono uno dei tre pilastri del sistema di previdenza per la vecchiaia in Svizzera e, in qualità di prestazioni di un'assicurazione obbligatoria basata sul sistema di ripartizione, si prefiggono di coprire in modo adeguato il fabbisogno vitale una volta raggiunta l'età cui la legge vi dà diritto.

L'AVS versa anzitutto rendite (art. 18 segg. legge del 20 dicembre 1946⁸⁰ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)). Inoltre essa paga anche assegni per grandi invalidi (art. 43^{bis} LAVS) e mezzi ausiliari (art. 43^{ter} LAVS). Diritto, computo e pagamento di queste prestazioni sono disciplinate dal diritto federale. I Cantoni non sono autorizzati a disciplinare.

⁸⁰ RS 831.10

L'applicazione dell'AVS compete alle casse di compensazione (art. 49 LAVS). Attualmente vi sono due casse di compensazione della Confederazione (una cassa per il personale federale e una cassa per i pagamenti all'estero), 26 casse di compensazione cantonali e circa 60 casse di compensazione professionali (associazioni padronali).

Il 20 per cento delle spese dell'AVS sono finanziate mediante contributi degli enti pubblici (art. 103 LAVS). Il contributo della Confederazione a favore dell'assicurazione ammonta al 16,36 per cento delle spese, quello dei Cantoni al 3,64 per cento⁸¹. Le rimanenti uscite sono coperte mediante entrate dell'assicurazione o con le riserve del Fondo (contributi, entrate da regresso e interessi del Fondo di compensazione).

Nel 1999 le uscite dell'AVS per prestazioni in denaro e misure individuali sono ammontate a 27 047 milioni di franchi. La Confederazione ha contribuito con 4480 milioni di franchi, i Cantoni con 997 milioni di franchi.

6.1.5.1.2 Risultati della consultazione

La stragrande maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha approvato la soluzione integrale della Confederazione.

6.1.5.1.3 Nuova soluzione

Viene effettuata una completa dissociazione, nel senso che il contributo degli enti pubblici all'AVS è assunto esclusivamente dalla Confederazione la quale assume anche la completa responsabilità delle prestazioni dell'AVS ampiamente standardizzate. Le competenze in materia di disciplinamento e di uscite vengono riunite, ciò che facilita anche l'applicazione uniforme del diritto.

I Cantoni saranno sgravati interamente dal finanziamento dell'AVS. Questa centralizzazione non ha alcuna ripercussione su diritto, computo e pagamento delle prestazioni. Tuttavia essa solleva la questione circa la posizione delle casse di compensazione cantonali, la cui istituzione spetta ai Cantoni. Questi stabiliscono l'organizzazione interna della cassa, i compiti e le competenze del gerente della cassa e nel quadro delle regolamentazioni cantonali assumono anche il personale della cassa di compensazione. Di conseguenza i Cantoni devono rispondere dei danni arrecati all'assicurazione con atti illeciti o violazione, intenzionale o per negligenza grave, delle prescrizioni. Dato che i Cantoni sono affiliati a queste casse di compensazione nella loro qualità di datori di lavoro e utilizzano le loro infrastrutture per evitare doppiami amministrativi (come il disbrigo per le riduzioni dei premi dell'assicurazione malattie tramite le casse di compensazione cantonali), il progetto NPC non prevede nessuna riorganizzazione dell'assicurazione. Per tale ragione la nuova ripartizione dei compiti non ha ripercussioni organizzative e nemmeno sugli effettivi del personale.

⁸¹ Con il programma di stabilizzazione 1998, 0,64 punti percentuale sono stati temporaneamente trasferiti, a partire dal 1999, dalla Confederazione (in precedenza 17%) ai Cantoni (in precedenza 3%). Questo disciplinamento terminerà alla fine del 2004.

6.1.5.1.4 Modifica della Costituzione federale

Articolo 112 Cost. Assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità: l'articolo costituzionale riveduto cita la possibilità da parte del legislatore di non prevedere più contributi dei Cantoni. Precisa, per contro, che l'assicurazione accorda prestazioni in denaro e in natura (cfr. commenti al n. 6.5.2).

6.1.5.1.5 Modifiche della legislazione speciale

Nell'articolo 103 della LAVS si statuisce che i contributi pubblici sono esclusivamente contributi della Confederazione.

6.1.5.2 Prestazioni individuali dell'assicurazione invalidità (AI)

6.1.5.2.1 Situazione iniziale

Da un lato gli enti pubblici sono tenuti a disciplinare il finanziamento delle prestazioni individuali, dall'altro occorre organizzare opportunamente l'esecuzione del loro versamento. L'AI fornisce le seguenti prestazioni individuali:

- provvedimenti d'integrazione (art. 8 segg. legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per invalidità (LAI)⁸²): provvedimenti sanitari, provvedimenti professionali, istruzione scolastica speciale e assistenza agli assicurati grandi invalidi d'età inferiore a 20 anni, somministrazione di mezzi ausiliari, pagamento di indennità giornaliera;
- rendite (art. 28 segg. LAI);
- assegni per grandi invalidi (art. 42 LAI).

La Confederazione disciplina le prestazioni in denaro e in natura, mentre finanziamento ed esecuzione delle competenze sono suddivise tra Confederazione e Cantoni. La metà delle spese annue sono nella misura di tre quarti a carico della Confederazione e nella misura di un quarto a carico dei Cantoni (art. 78 LAI). Nel 1999, questi ultimi hanno versato per l'assicurazione invalidità in totale 1041 milioni di franchi.

Il computo di rendite e indennità giornaliera nonché il pagamento di tali prestazioni spetta alle casse di compensazione dell'AVS (art. 60 LAI); la Confederazione (UFAS) ha l'autorità di vigilanza tecnica e amministrativa.

Il Cantone in qualità di terzo partner ha il diritto e l'obbligo di stabilire l'organizzazione e la sede dell'ufficio AI nonché di disciplinare le questioni in materia di diritto del personale (art. 54 LAI). Nel quadro della terza revisione dell'AI, realizzata mediante il secondo pacchetto di misure per la nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, tra il 1992 e il 1995 le segreterie AI, gli uffici AI regionali e le commissioni AI sono stati raggruppati in 26 uffici AI cantonali nonché nell'ufficio AI della Confederazione per gli assicurati residenti all'estero. Gli uffici

⁸² RS 831.20

AI cantonali hanno in particolare il compito di determinare e sorvegliare le prestazioni individuali dell'AI. Essi assumono anche compiti nell'ambito dell'informazione del pubblico.

Come è il caso per le prestazioni individuali dell'AI, così anche per le prestazioni individuali dell'AVS le competenze in materia di disciplinamento e di spese sono separate. Le competenze sovrapposte di assicurazione, Confederazione e Cantoni nell'ambito tecnico e organizzativo rendono difficoltosa un'applicazione uniforme del diritto.

6.1.5.2.2 Risultati della consultazione

Diversi Cantoni (BE, ZG, BS, AI, GR, TG, NE) hanno respinto la competenza federale per l'organizzazione degli uffici AI. Il PSS, le organizzazioni sindacali dei lavoratori, l'Unione svizzera degli imprenditori e numerose organizzazioni sociali hanno approvato la proposta. L'Unione svizzera delle arti e mestieri l'ha respinta perché verrebbe meno un ampio sostegno.

La sovrapposizione delle competenze di ente assicurativo, Confederazione e Cantoni nel settore tecnico-organizzativo rende difficile un'applicazione giuridica uniforme per cui riteniamo ragionevole la competenza integrale della Confederazione. Ne consegue che le competenze dei Cantoni in campo organizzativo (sede degli uffici AI, loro organizzazione interna e posizione giuridica dei collaboratori) sono trasferite alla Confederazione.

6.1.5.2.3 Nuova soluzione

Il finanziamento e l'esecuzione delle prestazioni individuali dovranno essere di esclusiva competenza della Confederazione; l'istruzione scolastica speciale rientra invece nella sovranità cantonale (cfr. n. 6.1.2.1).

Il passaggio all'esclusiva competenza della Confederazione non ha di per sé alcuna influenza sul sistema delle prestazioni individuali dell'AI. Nonostante le competenze in ambito organizzativo siano trasferite alla Confederazione (sede degli uffici AI, loro organizzazione interna, posizione giuridica dei collaboratori), gli uffici AI continueranno a essere presenti a livello cantonale o regionale per gli assicurati.

L'esclusiva competenza della Confederazione per le prestazioni individuali dell'AI consente:

- di raggruppare le competenze in materia di disciplinamento e di spese;
- alla stessa di assumere la totale responsabilità per le prestazioni dell'AI, ciò che facilita l'uniformità nell'applicazione del diritto;
- alla stessa di realizzare un'amministrazione più snella ed economica nell'esercizio delle sue competenze nell'ambito dell'organizzazione dell'AI.

6.1.5.2.4 Modifica della Costituzione federale

Articolo 112 Cost. Assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità: la Costituzione è modificata in modo tale per cui la disposizione che consentiva i contributi dei Cantoni è abrogata (cfr. commenti al n. 6.5.2).

6.1.5.2.5 Modifiche della legislazione speciale

La riveduta LAI stabilisce che ora la competenza di istituire gli uffici AI nei Cantoni spetta alla Confederazione. Tuttavia, laddove opportuno, la Confederazione deve poter continuare a far assumere ai Cantoni determinati compiti degli uffici AI, stipulando con loro contratti di zona.

6.1.5.3 Prestazioni complementari (PC)

6.1.5.3.1 Situazione iniziale

L'articolo 112 statuisce che la rendite dell'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità devono coprire adeguatamente il fabbisogno vitale. Dato che attualmente le cose non stanno così si rimedia con prestazioni complementari conformemente alla nostra constatazione nel rapporto sui 3 pilastri⁸³, in base alla quale il fabbisogno vitale deve essere assicurato mediante PC. Pertanto, occorre non solo riformulare il catalogo delle prestazioni ma chiedersi pure se e come debbano essere ripartiti i compiti tra Confederazione e Cantoni.

Secondo l'articolo 196 numero 10 delle disposizioni transitorie Cost., la Confederazione sussidia le prestazioni complementari che i Cantoni versano ai beneficiari di una rendita che non copre il fabbisogno vitale.

Le PC svolgono due funzioni principali. Da un lato devono garantire in modo adeguato il minimo vitale a tutte le persone che hanno il diritto a rendite dell'AVS e dell'AI, e ciò fino a quando le prestazioni dell'assicurazione AVS e AI non sono in grado di farlo. Dall'altro le PC assumono viepiù anche compiti di un'«assicurazione cure»⁸⁴: un terzo dei beneficiari delle PC soggiorna in case di cura e $\frac{2}{3}$ delle spese delle PC sono addebitabili a queste categorie di persone.

La legge federale del 19 marzo 1965⁸⁵ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC) rappresenta quindi una legge sui sussidi e sulle prestazioni. In modo sommario essa prevede le seguenti prestazioni:

- prestazioni a persone a titolo complementare o in luogo della loro rendita per la vecchiaia, i superstiti o per l'invalidità;

⁸³ Cfr. DFI; Rapporto del Dipartimento federale dell'interno per l'attuale strutturazione ed evoluzione della concezione svizzera dei 3 pilastri della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; ottobre 1995.

⁸⁴ Cfr. AFF; Rapporto conclusivo del gruppo progetto 4 «Assicurazioni sociali e politica sociale»; Berna, 1998; p. 34.

⁸⁵ RS 831.30

- rifusione di spese causate da malattia e di maggiori spese dovute all'handicap di persone aventi diritto alla rendita;
- sussidi a Pro Senectute, Pro Infirmis e Pro Juventute in casi individuali particolarmente gravi (sussidiari all'assistenza pubblica).

Se i Cantoni rivendicano dalla Confederazione sussidi per le PC erogate devono però stabilire l'entità delle prestazioni da versare agli assicurati in base alle regole della LPC. I sussidi che la Confederazione accorda ai Cantoni sono graduati secondo la loro capacità finanziaria. I Cantoni finanziariamente forti ricevono il 10 per cento, quelli finanziariamente deboli il 35 per cento dei costi computabili. Negli ultimi due decenni, la Confederazione ha frenato lo sviluppo dell'AVS per motivi finanziari ed ha istituito il sistema delle prestazioni complementari. Prima del 1986, anno di entrata in vigore del primo pacchetto per la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, la Confederazione e i Cantoni hanno erogato ognuno il 50 per cento delle prestazioni complementari mentre ora il rapporto è di circa il 20 per cento della Confederazione contro l'80 per cento dei Cantoni.

L'odierno sistema di compiti in comune è la causa di un disciplinamento misto insoddisfacente nell'ambito del finanziamento e delle competenze. I Cantoni assumono la parte principale del finanziamento delle PC. Nel 1999 i Cantoni hanno speso complessivamente 1759 milioni di franchi su un totale di spese delle PC di 2237 milioni di franchi, mentre la struttura materiale delle PC viene prescritta in larga misura dalla Confederazione.

6.1.5.3.2 Risultati della consultazione

I pareri sono riferiti ancora alla proposta di soluzione avanzata nel progetto in consultazione in base al quale la Confederazione deve assumersi la copertura del minimo vitale al 100 per cento e non solo per i ⁵/₈.

La maggioranza dei Cantoni ha sostenuto il nuovo disciplinamento mentre alcuni (FR, AR, TG, TI, NE) lo hanno respinto. PLR, UDC e Unione svizzera degli imprenditori si sono dichiarati a favore mentre PSS, USS, FSI e numerose organizzazioni sociali, comunali e urbane si sono schierati contro.

Non condividiamo le preoccupazioni espresse. Le PC restano come in passato un'assicurazione alla quale si ha diritto. Non si tratta di smantellamento sociale bensì di un semplice decentramento dei finanziamenti.

6.1.5.3.3 Nuova soluzione

La Confederazione è competente soprattutto per le PC, quindi per il minimo vitale mentre i Cantoni, oltre alla partecipazione alla copertura del minimo vitale, si assumono l'intera responsabilità per i settori delle PC che sono collegati con le spese per il soggiorno nella casa di cura o sanitarie. Conformi a questa dissociazione sono la responsabilità finanziaria e la competenza normativa. Ogni livello statale si assume precipuamente la gestione del settore di PC che gli spetta per competenza abolendo così in ampia misura l'intersecarsi di competenze. Gli assicurati hanno come in pas-

sato un interlocutore che di regola è la cassa di compensazione. Ciò accresce la trasparenza e definisce chiaramente le responsabilità.

Malgrado queste dissociazioni parziali, il carattere delle PC rimane quello che è attualmente. In tal modo non vengono, ad esempio, creati comparti di assistenza sociale; del resto, le PC e l'assistenza sociale non possono essere mescolati. Il cambiamento risiede, concretamente, nel fatto che mentre per le persone a casa le PC mensili non subiscono variazioni, ora sono i Cantoni a stabilire estensione ed entità delle spese per malattia e invalidità da indennizzare. Per le persone che vivono in case per invalidi i Cantoni stabiliscono come ora la pigione e l'importo delle spese personali.

6.1.5.3.3.1 Minimo vitale quale compito precipuo della Confederazione

Poiché la Confederazione, secondo l'articolo 112 Cost., deve emanare prescrizioni in materia di assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, ma non è raggiunta in tutti i casi la realizzazione dell'obiettivo costituzionale, vale a dire la copertura adeguata del minimo vitale, la gestione della quota di PC che compete a tale minimo deve diventare compito preminente della Confederazione. Gli aventi diritto ricevono pertanto prestazioni complementari per la copertura del loro minimo vitale finanziate per i $\frac{5}{8}$ dalla Confederazione e per $\frac{3}{8}$ dai Cantoni⁸⁶. Di conseguenza, la Confederazione deve partecipare pure alle spese amministrative degli uffici PC relative alla sua quota di PC. I sussidi erogati finora ai Cantoni decadono. Perciò, il controllo della Confederazione si limita al minimo vitale.

A causa del nesso interno tra AVS, AI e PC, la Confederazione, oltre al computo delle prestazioni dell'AVS e dell'AI gestisce, nel contempo, l'entità delle PC che essa deve erogare quale suo compito principale per la copertura del minimo vitale. Al fine di evitare riduzioni delle prestazioni rispetto all'entità attuale, occorre partire dai valori attuali fissati per il fabbisogno vitale (persone sole 16 880 fr., coniugi 25 320 fr.).

6.1.5.3.3.2 Spese per il soggiorno in case di cura e per le cure a carico dei Cantoni

I Cantoni, in quanto responsabili per la costruzione e la gestione delle case di cura, esercitano una notevole influenza sulle spese per il soggiorno nelle case e per le cure. Di conseguenza è normale che essi si assumano anche le PC relative all'alloggio. Tuttavia i Cantoni devono essere obbligati a fornire prestazioni soltanto quando le spese delle case di cura superano il fabbisogno vitale. Per semplificare si prenderebbero in considerazione l'importo del fabbisogno vitale (16 880 fr. l'anno) e della pi-

⁸⁶ Nel rapporto inviato in consultazione era previsto che la Confederazione si assumesse la copertura del minimo vitale non per $\frac{5}{8}$ ma al 100 per cento. Dal momento che i Cantoni, conformemente al presente messaggio, sono troppo poco gravati grazie alla dissociazione dei compiti, affinché la perequazione finanziaria risulti neutrale in materia di spese per la Confederazione, si procede a una compensazione sul piano delle PC relative al minimo vitale (cofinanziamento da parte dei Cantoni nella misura di $\frac{3}{8}$).

gione massima possibile (13 200 fr. l'anno) che comportano un importo giornaliero arrotondato a franchi 80 (cfr. art. 3b e art. 5 cpv. 1 lett. b LPC). Se l'ospite di una casa di cura non è in grado di pagare i primi 80 franchi giornalieri, la Confederazione e i Cantoni si assumono la differenza in ragione dei $\frac{5}{8}$ la prima e dei $\frac{3}{8}$ i secondi. In tal modo si intende garantire un uguale trattamento riguardo al fabbisogno di base delle persone che vivono a domicilio e di quelle che vivono in una casa di cura. Se il fabbisogno vitale e le spese per la casa di cura superano insieme gli 80 franchi al giorno, la differenza è a carico dei soli Cantoni. Dato che questi ultimi fissano, come è già il caso attualmente, il limite massimo delle tasse giornalieri della casa di cura, essi stabiliscano pure la quota di PC a loro carico. Le tasse giornalieri della casa, a loro volta, sono fissate in base alle spese di costruzione e di gestione della casa stesse. Ai fini di stabilire le PC per gli ospiti delle case di cura, il reddito è calcolato nel modo adottato per le persone che risiedono a casa propria. Solo la sostanza può essere tenuta più o meno presente dai Cantoni. Grazie a questo nuovo sistema il Cantone può scegliere liberamente tra aiuto al soggetto (individuale, vale a dire riferito alla persona) e all'oggetto (sussidiamento di istituzioni). Se esso sovvenziona l'istituto quale oggetto, può stabilire tasse d'istituto più basse nel computo delle PC. Se non lo fa, dovrà erogare PC più elevate agli aventi diritto.

I Cantoni, conseguentemente, devono anche stabilire nella loro legislazione d'esecuzione le spese per malattia, cure, handicap, soggiorno in istituti o case di cura e sussidi che saranno versati ai beneficiari e in quale misura queste spese saranno rimborsabili. I Cantoni determinano pure l'importo che spetta agli ospiti di istituti per spese personali. Il minimo vitale fissato dalla Confederazione sarà ovviamente garantito in ogni caso.

Infine, i Cantoni designano gli organi ai quali spetta l'accoglimento delle richieste, la definizione e il versamento delle prestazioni complementari. Essi possono delegare questi compiti alle casse cantonali di compensazione ma in nessun caso ad organizzazioni sociali. Dato che i Cantoni sono definitivamente competenti per il settore degli istituti e delle cure, l'approvazione dei decreti cantonali da parte della Confederazione non sarà più necessaria.

Ne consegue, in pratica, che anche in futuro una richiesta di PC debba essere valutata e, se del caso, soddisfatta soltanto se essa cumuli il minimo vitale (compito esclusivo della Confederazione) e le spese d'istituto di cura (compito dei Cantoni). Le spese per il minimo vitale sono contegiate dai Cantoni alla Confederazione.

6.1.5.3.4 Modifica delle Costituzione federale

Articolo 112a Cost. Prestazioni complementari: nella misura in cui l'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità non copre il minimo vitale, la Confederazione e i Cantoni versano prestazioni complementari; l'ammontare delle prestazioni così come i compiti e le competenze rispettivi di Confederazione e Cantoni sono stabiliti dalla legge. Dato che il testo costituzionale da modificare non dovrà essere iscritto, come finora, soltanto nelle disposizioni transitorie ma nel diritto costituzionale ordinario, l'articolo 196 numero 10 delle disposizioni transitorie Cost. dell'articolo 112 Cost. può essere abrogato (cfr. commenti al n. 6.5.2).

6.1.5.3.5 Modifiche delle legislazione speciale

La LPC (art. 1-9) deve essere adeguata al nuovo disciplinamento in quanto la partecipazione della Confederazione viene limitata ai $\frac{5}{8}$ delle spese delle PC che assicurano il minimo vitale. Significativa è la disposizione di legge in base alla quale le autorità assistenziali non possono più essere chiamate in causa per l'accoglimento delle richieste e nemmeno per la definizione e il versamento di PC. Per il nuovo disciplinamento sono necessari alcuni nuovi articoli di legge (ad es., disciplinamento del domicilio nel caso di ospiti di istituti).

6.1.5.4 Sussidi per la costruzione e per le spese d'esercizio di case per invalidi, laboratori per invalidi e istituzioni a favore dell'integrazione professionale e sanitaria

6.1.5.4.1 Situazione iniziale

Costruzione, installazione ed esercizio delle case per invalidi, dei laboratori e delle istituzioni devono essere regolati, finanziati e organizzati in modo conveniente.

Conformemente all'articolo 73 capoversi 1 e 2 LAI, l'AI assegna sussidi per la costruzione, l'ampliamento, il rinnovo e le spese d'esercizio di case che accolgono gli invalidi per un soggiorno limitato o permanente, per le spese di centri d'integrazione ai fini della loro occupazione permanente come pure per le spese di istituzioni che provvedono alle misure d'integrazione dell'assicurazione.

Nel 1999, l'AI ha versato circa 93 milioni di franchi a titolo di sussidi per la costruzione e le apparecchiature. Per l'esercizio le istituzioni responsabili, prevalentemente private e di utilità pubblica, hanno ricevuto dall'AI circa 964 milioni di franchi. In questi settori, l'AI ha versato nel 1999 un totale di circa 1057 milioni di franchi⁸⁷.

Non è opportuno scindere le istituzioni responsabili per la costruzione e l'esercizio a livello locale e per il finanziamento principale a livello nazionale. Le norme dettagliate di costruzione e d'esercizio prescritte dalla Confederazione/AI possono portare a soluzioni costose per cui i contributi dell'AI sono limitati dalla Confederazione. Non è praticamente possibile osservare le condizioni quadro secondo l'uso locale. Il sistema può generare falsi stimoli facendo apparire che nell'ambito delle direttive federali si perseguono standard elevati di costruzione e di esercizio al fine di ricevere i sussidi federali equivalenti.

⁸⁷ Gli importi corrispondenti per l'istruzione scolastica speciale non sono contenuti in queste cifre (cfr. n. 6.1.2.1.1).

6.1.5.4.2 Risultati della consultazione

La CdC era d'accordo con le dissociazioni in campo sociale che pure il CDOS ha approvato in linea di massima. Le preoccupazioni circa l'utilizzo della NPC da parte dei Cantoni ai fini di uno smantellamento delle prestazioni e dei diritti sociali non sono giustificate. I Cantoni sarebbero invece disposti ad accettare condizioni quadro unitarie in settori di compiti determinanti per la redistribuzione della ricchezza e per la sicurezza sociale. Friburgo e Appenzello Esterno rifiutano il nuovo disciplinamento. Soletta e Basilea Città concordano sostanzialmente con la proposta NPC pur esprimendo alcune preoccupazioni puntuali.

L'UDC e l'Unione svizzera degli imprenditori sono sostanzialmente favorevoli alla «cantonalizzazione» mentre il PSS, le associazioni sindacali dei lavoratori (FSSC, USS, FSI) e altre organizzazioni sociali hanno espresso un deciso rifiuto. Si teme che nei laboratori per invalidi e nei centri d'integrazione subentri uno smantellamento della produzione e una contrazione del personale; si teme pure che il pensiero giuridico fondamentale «integrazione prima della rendita» finisca nell'utopia. I livelli di efficienza diversificati a livello cantonale rappresenterebbero una cesura con il principio dell'assicurazione e in tal modo un ritorno all'assistenzialismo. La libera scelta delle istituzioni e del domicilio sarebbe minacciata.

Non temiamo uno smantellamento sociale ma ci ripromettiamo per contro una divisione dei compiti adeguata. A livello federale sono formulati, all'insegna dello standard minimo, obiettivi d'integrazione, si disciplinano questioni di procedura e i Cantoni sono tenuti a protrarre per almeno tre anni ancora, e nella stessa misura, le prestazioni dell'AI mediante una normativa transitoria.

6.1.5.4.3 Nuova soluzione

Cantonalizzazione:

- collaborazione intercantonale;
- obiettivi d'integrazione della legislazione federale quali standard minimi.

L'AI si è ritirata dal cofinanziamento della costruzione e dell'esercizio di istituzioni per invalidi. La responsabilità tecnica e finanziaria in questo settore è stata trasferita per intero ai Cantoni. L'AI continuerà a garantire le misure di integrazione individuali in base agli articoli 15-17 LAI e a stipulare convenzioni tariffali con le istituzioni che comprendono pure l'ammortamento e gli interessi edilizi di (pre) investimenti dei Cantoni e delle istituzioni. La Confederazione e il CDOS perseguono in tal senso l'armonizzazione tra i contributi al finanziamento dell'AI e quelli dei Cantoni. I Cantoni sostengono inoltre l'AI nell'adempimento del mandato d'integrazione mettendole a disposizione le strutture necessarie. L'impegno comprende i settori stazionario o parzialmente stazionario di un soggiorno temporaneo o permanente (per bambini, giovani e adulti con o senza possibilità di occupazione interna), il soggiorno di giovani o adulti in un centro sociale come pure i lavori di giovani e adulti in un'officina per invalidi (occupazione o produzione centralizzate o decentralizzate). In merito, i Cantoni dovranno strutturare l'offerta in maniera conforme agli obiettivi d'integrazione formulati quali standard minimi nella legislazione federale. Questi comprendono:

Obiettivi d'integrazione formali:

- I Cantoni dispongono, al più tardi tre anni dopo l'entrata in vigore della NPC, di un programma giuridico vincolante che includa almeno gli elementi: analisi del fabbisogno, situazione ricercata (dal punto di vista quantitativo e qualitativo), sistema di garanzia della qualità, collaborazione intercantonale e piano di applicazione.
- Prevedere nelle misure predisposte dai Cantoni per l'applicazione dei concetti vie di ricorso cantonali per gli interessati, le istituzioni e organizzazioni legittimate. Gli invalidi e i loro rappresentanti devono essere obbligatoriamente informati per scritto sui loro diritti.

Obiettivo d'integrazione materiale:

- Ogni persona handicappata (nel senso previsto dall'AI), indipendentemente dal domicilio, riceve nei settori «alloggio», «formazione», «lavoro o occupazione», «contatti sociali e tempo libero», fatto salvo il principio dell'integrazione e dell'autodeterminazione, promozione e assistenza adeguate ed economicamente sostenibili.

Procedura:

- Un gruppo di esperti composto di rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni degli handicappati esamina i programmi cantonali, in particolare la questione se gli obiettivi d'integrazione della Confederazione sono realizzati (analisi dell'offerta ospedaliera, parzialmente ospedaliera o ambulatoriale per ogni gruppo specifico mirato e sua utilizzazione in un confronto intercantonale: accordi di collaborazione e di integrazione reciproca dei Cantoni (esistenza e contenuti); esistenza di sistemi di garanzia della qualità con valutazione esterna).
- La Confederazione approva i programmi sulla base della valutazione effettuata dal gruppo di esperti.

Disciplinamento transitorio:

- Le prestazioni fornite finora dall'AI sono assicurate, a partire dall'entrata in vigore della NPC, dai Cantoni; sono tuttavia calcolate in base ai disciplinamenti e sistema di calcolo esistenti, fino a quando i Cantoni non disporranno di un sistema proprio autorizzato, ma almeno per altri tre anni.

I Cantoni saranno impegnati nella collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri (cfr. art. 12 cpv. 1 lett. i LPF) che in futuro sarà molto importante. In tal modo, saranno disciplinate l'utilizzazione e la pianificazione intercantonale dei posti e delle istituzioni. Con la nuova convenzione intercantonale per le istituzioni sociali (CIS) riveduta, che sostituisce la convenzione intercantonale sulle istituzioni (CII), e che è stata dotata di competenze di pianificazione e di coordinamento accresciute, i Cantoni avranno a disposizione uno strumento efficace. Nel quadro della revisione attuale della CII, si aprono le trattative per le istituzioni nel campo della dipendenza. I Cantoni stipuleranno accordi di prestazione con le istituzioni, il coordinamento necessario è assicurato dal CDOS.

Per realizzare la cantonalizzazione, i Cantoni emaneranno leggi d'esecuzione per la pianificazione intercantonale e il finanziamento di case per invalidi, officine e altre istituzioni, per garantire la qualità e per l'organizzazione della vigilanza e della tutela giuridica. La nuova soluzione elimina doppioni e falsi incentivi. Scompare la struttura superata «qui responsabilità finanziaria nazionale, là responsabilità locale» per la costruzione e l'esercizio. Per organizzazioni e istituzioni le decisioni sono più brevi e dirette. La parità di trattamento degli invalidi è assicurata, all'occorrenza, dagli obiettivi d'integrazione stabiliti dalla Confederazione.

Agli invalidi, alle organizzazioni degli handicappati e alle istituzioni degli handicappati sono aperte, se del caso, le vie legali per il raggiungimento degli obiettivi. La Confederazione ne vigila la realizzazione mediante un controlling adeguato basato su indici.

6.1.5.4.4 Modifica della Costituzione federale

Articolo 112b Cost. Promozione dell'integrazione degli invalidi: in base al nuovo articolo della Costituzione federale, la Confederazione promuove l'integrazione degli invalidi mediante prestazioni in denaro e in natura. A tale scopo essa può impiegare risorse dell'assicurazione invalidità.

I Cantoni, per contro, devono sostenere l'integrazione degli invalidi in particolare mediante contributi per la costruzione e l'esercizio di istituzioni che servono per l'alloggio e l'occupazione degli handicappati. Gli obiettivi dell'integrazione e, se necessari, i principi saranno stabiliti dalla Confederazione (cfr. commenti al n. 6.5.2).

6.1.5.4.5 Modifiche della legislazione speciale

La Confederazione emana una legge quadro per la concretizzazione degli obiettivi d'integrazione summenzionati e nella quale si stabiliscono le esigenze nei confronti dei programmi cantonali e il loro esame.

Un disciplinamento transitorio in seno alla legge quadro impone ai Cantoni di versare alle istituzioni i contributi d'esercizio finora erogati dall'AI in base al sistema di calcolo esistente fino a quando non saranno adempiute le esigenze della legge quadro o almeno per tre anni ancora.

6.1.5.5 Sostegno dell'aiuto agli anziani e ai disabili inclusa l'assistenza e le cure a domicilio

6.1.5.5.1 Situazione iniziale

L'aiuto alle persone anziane e agli invalidi da parte di organizzazioni private come Pro Senectute, Croce Rossa o organizzazioni Spitex deve essere finanziato mediante contributi affinché lo Stato non debba costituire strutture proprie.

Per promuovere l'integrazione sociale degli invalidi devono essere sussidiate pure le organizzazioni mantello dell'assistenza privata agli invalidi le quali si adoperano per la loro integrazione.

I sussidi alle organizzazioni private Spitex sono erogate, in base all'articolo 101^{bis} LAVS per consulenza, assistenza e occupazione di persone anziane, per l'organizzazione di corsi che servono a mantenere oppure migliorare le facoltà intellettuali o fisiche, a permettere di attendere autonomamente alla propria persona e a stabilire contatti col proprio ambiente; per prestazioni di assistenza, come l'aiuto domestico, l'aiuto per l'igiene personale e il servizio pasti come pure per la formazione e perfezionamento professionale per il personale insegnante, specializzato e ausiliario (ad esempio, nell'assistenza agli anziani).

Hanno ricevuto sussidi: la Pro Senectute (1999: 42 mio di fr., in base all'accordo di prestazione, corrispondenti al 30% delle entrate complessive, di cui 4 mio di fr. per il servizio tecnico e commerciale della Pro Senectute Svizzera e 38 mio di fr. per le attività molteplici delle sezioni cantonali della Pro Senectute); la Croce Rossa Svizzera (1999: 7 mio di fr. suddivisi in seguito tra le sezioni cantonali); organizzazioni Spitex (1999: 157 mio di fr. che corrispondono al 15-20% delle entrate). Altre organizzazioni sono state sostenute mediante contributi per un ammontare di 27 milioni di franchi. I contributi complessivi all'assistenza privata agli anziani stanziati nel 1999 ammontano a 233 milioni di franchi. Secondo le disposizioni vigenti, l'80 per cento di queste spese ricadono sull'assicurazione, il 17 per cento sulla Confederazione e il 3 per cento sui Cantoni. Per l'assistenza individuale, la Pro Senectute ha ricevuto altri 13 milioni di franchi e la Pro Juventute 1,6 milioni di franchi, il cui finanziamento avviene attraverso la sola AVS.

L'aiuto agli anziani è attualmente un compito congiunto. Da un lato i fornitori di prestazioni privati citati sono sovvenzionati sulla base della LAVS; dall'altro anche i Cantoni si assumono in questo ambito alcuni compiti soprattutto nella dotazione delle case di riposo e delle case di cura come pure presso Spitex, per cui si verificano doppi inopportuni sia sul piano materiale sia su quello finanziario.

Le organizzazioni mantello dell'assistenza privata agli invalidi e le organizzazioni collegate ricevono dall'AI contributi alle spese per:

- la consulenza e l'assistenza agli invalidi e ai loro congiunti;
- l'organizzazione di corsi come pure
- prestazioni specifiche per il sostegno e la promozione dell'integrazione degli invalidi.

Con questi contributi la reintegrazione degli invalidi è facilitata.

L'AI ha sostenuto nel 1999 oltre 600 organizzazioni versando contributi per un ammontare complessivo di 142 milioni di franchi. Inoltre, la Pro Infirmis ha ricevuto, grazie alla LPC, 11 milioni di franchi per prestazioni finanziarie a favore di invalidi. I sussidi costituiscono pretese giuridiche garantite dalla LAI. Anche alcuni Cantoni versano sussidi, in misura molto minore della Confederazione e, nella maggior parte dei casi, senza obbligo legale.

6.1.5.2 Risultati della consultazione

Nella consultazione, le innovazioni in materia di assistenza privata ad anziani e invalidi sono state trattate separatamente.

Mentre l'aiuto agli anziani è stato approvato dalla maggioranza dei Cantoni (ZG, FR, SO, BS, GR, TI), talvolta con importanti riserve, il Cantone di Neuchâtel vi si è opposto. UDC, PLR e Unione svizzera degli imprenditori hanno fatto presente alcuni nonsensi. PSS, USS e FSI hanno espresso la loro opposizione perché le innovazioni colpirebbero un sistema ben funzionante. La FSSC e diverse organizzazioni sociali hanno chiesto una legge quadro della Confederazione per la tutela dell'egualianza di diritto. L'Unione dei comuni e della città svizzere ha manifestato il timore di diventare il campo espiatorio per le minori entrate nell'ambito Spitex.

La maggioranza dei Cantoni ha approvato la nuova soluzione proposta per l'aiuto agli invalidi. PSS, FSSC e USS la ritengono per contro insensata.

Abbiamo tenuto conto delle critiche nella misura in cui l'attività nazionale delle organizzazioni (inclusa l'associazione Spitex) continuerà ad essere sussidiata dalla Confederazione.

6.1.5.3 Nuova soluzione

Il sussidiamento delle organizzazioni private per le loro attività a livello nazionale quali consulenza e assistenza a persone anziane, organizzazione di corsi e specializzazione, rimane di competenza della Confederazione. La Confederazione stipula con le relative organizzazioni mantello come la Pro Senectute o la Croce Rossa Svizzera, mandati di prestazione. A garanzia di una certa uniformità dell'offerta di prestazioni come pure delle misure per il perfezionamento, l'aggiornamento e la promozione della qualità nell'ambito Spitex, la Confederazione concluderà anche con l'Associazione svizzera d'assistenza e cure a domicilio un mandato di prestazione. Nel sussidiamento delle organizzazioni private per l'aiuto agli invalidi entra in linea di conto un disciplinamento uguale a quello in vigore a partire dal 2001.

Il sussidiamento delle organizzazioni Spitex cantonali e comunali (cure medico-sanitarie, cure a domicilio, aiuto domestico) è ora di competenza dei Cantoni. Questa soluzione equivale in parte al disciplinamento delle competenze in campo sociale e sanitario. Le basi legali sono presenti nella maggioranza dei Cantoni ma devono essere rese più vincolanti. In tal senso, occorre garantire anche in futuro la qualità delle prestazioni Spitex. I Cantoni e i Comuni stipulano mandati di prestazione con i fornitori di prestazioni delle organizzazioni Spitex.

6.1.5.5.4 Modifica della Costituzione federale

Articolo 112c Cost. Aiuto agli anziani e ai disabili: la nuova disposizione designa l'assistenza e la cura a domicilio quale ambito di pertinenza dei Cantoni. Le attività che non rientrano in questo settore possono essere promosse dalla Confederazione, come finora, per mezzo dell'assicurazione vecchiaia e superstiti e dell'assicurazione invalidità (cfr. commenti al n. 6.5.2).

6.1.5.5.5 Sguardo alle modifiche della legislazione speciale

Con la modifica del 2 febbraio 2000⁸⁸ dell'ordinanza del 17 gennaio 1961⁸⁹ sull'assicurazione per l'invalidità, dal 1° gennaio 2001 vale la disposizione secondo cui hanno diritto ai sussidi le organizzazioni di utilità pubblica di aiuto privato agli invalidi per prestazioni che forniscono nell'interesse degli invalidi a livello svizzero o di regione linguistica⁹⁰. Di conseguenza non è necessario modificare l'articolo 74 LAI.

Deve invece essere adeguato l'articolo 101^{bis} LAVS. Inoltre, i Cantoni dovranno strutturare la loro legislazione cantonale in maniera tale che vi siano sufficienti basi legali per il loro settore di pertinenza.

6.1.6 Diritto penale

6.1.6.1 Esecuzione delle pene e delle misure

6.1.6.1.1 Situazione iniziale

L'obiettivo principale dell'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti risiede nel reinserimento sociale degli autori di reati. Per i fanciulli e gli adolescenti l'esecuzione delle pene e delle misure persegue in primo luogo un compito educativo e preventivo, concedendo ai giovani, il cui sviluppo è in pericolo, il trattamento e l'aiuto necessari.

Secondo la Costituzione federale, la Confederazione concede sussidi per la costruzione e l'allestimento di istituti per l'esecuzione delle pene e delle misure come pure per i costi del personale delle istituzioni educative. La costruzione e l'esercizio di istituzioni siffatte sono di competenza esclusiva dei Cantoni. Essi decidono circa la costruzione di questi stabilimenti, le loro caratteristiche, la loro ubicazione e la loro attivazione. In merito, occorre distinguere tra due settori, vale a dire l'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti e quella per i fanciulli e gli adolescenti.

Con la trasformazioni del tessuto sociale mutano anche i pareri su come l'esecuzione delle pene e delle misure debba conseguire i suoi obiettivi. Il legislatore ha previsto pertanto che nell'esecuzione delle pene e delle misure possano essere sperimentati a tempo determinato nuovi metodi, i cosiddetti esperimenti pilota (art. 8-10 della leg-

⁸⁸ RU 2000 1199

⁸⁹ RS 831.201

⁹⁰ Secondo il nuovo art. 108 dell'ordinanza summenzionata.

ge federale del 5 ottobre 1984⁹¹ sulle prestazioni delle Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (LPPM)). Di concerto, la Confederazione può accordare altri sussidi per lo sviluppo e la sperimentazione di nuovi metodi e concezioni nell'esecuzione delle pene e delle misure e nell'assistenza ai giovani.

La legislazione nell'ambito del diritto penale materiale è di competenza della Confederazione conformemente all'articolo 123 Cost.. Questa competenza include pure la facoltà di disciplinare l'esecuzione delle pene nei suoi tratti fondamentali. A dire il vero, alla Confederazione non spetta un'ampia competenza nel settore dell'esecuzione delle pene e delle misure. Essa può tuttavia fungere da orientamento in questo campo concedendo sussidi ai Cantoni.

6.1.6.1.2 Risultati della consultazione

Il Cantone di Basilea Città ha fatto presente che in sé e per sé le istituzioni educative non sono più suscettibili di essere sussidiate o più necessarie di quanto lo siano altre istituzioni. La Confederazione si basa però sull'articolo 123 capoverso 2 lettera c Cost. che prevede esplicitamente il sostegno a quelle istituzioni.

Il Cantone di Zugo ha sottolineato che l'esecuzione delle pene e delle misure è di esclusiva competenza dei Cantoni. Tale opinione contrasta con ciò che statuisce lo stesso articolo 123 Cost. ossia che la Confederazione ha la possibilità di sostenere i Cantoni nel loro compito.

6.1.6.1.3 Nuova soluzione

Proponiamo che:

- Alla Confederazione sia conferita la competenza di emanare prescrizioni nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure, ciò che comporta una modifica della Costituzione. Riunire tutte le disposizioni principali in materia di esecuzione contribuisce a una maggior certezza del diritto. Le norme giuridiche importanti ai fini dell'esecuzione sono molto sparse nei decreti cantonali e in parte nel Codice penale. Degni di considerazione sono pure la giurisprudenza del Tribunale federale ed i principi che sottendono all'esecuzione delle pene presenti in trattati internazionali.
- Inoltre, con l'istituzione di una base costituzionale per l'introduzione di standard unitari nell'esecuzione delle pene, la verifica dei disciplinamenti relativi dei Cantoni nel contesto delle richieste di sussidi diventa superflua.
- L'esecuzione delle pene e delle misure deve altresì essere dichiarata componente obbligatoria della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri.

Esistono attualmente tre concordati d'esecuzione intercantionali (Svizzera orientale, Svizzera nordoccidentale e centrale, Svizzera occidentale e Ticino). L'organo di coordinamento tra i Cantoni e i concordati è il cosiddetto Comitato dei Nove, una commissione della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia. Il comitato esercita naturalmente un'influenza molto ridotta. I concordati stabiliscono il Cantone che deve dirigere determinate istituzioni in materia di esecuzione delle pene e delle misure ma, in caso di rifiuto di un Cantone o di mancata approvazione dei crediti relativi da parte del popolo, le decisioni non possono essere applicate. Inoltre, le decisioni degli organi concordatari rivestono soltanto il carattere di raccomandazione per cui s'impone una forma di collaborazione vincolante tra i Cantoni.

Il rafforzamento della collaborazione intercantionale con perequazione degli oneri deve essere perseguito anche nel settore delle misure per i fanciulli e gli adolescenti (art. 82 segg. e 89 segg. CP). Queste misure sono applicate in prevalenza negli stabilimenti privati. Competenti per questo settore sono sovente, oltre alle direzioni cantonali di giustizia pure le direzioni cantonali per l'istruzione e le opere sociali, fatto che può complicare la collaborazione intercantionale. Inoltre, non esiste alcun organo di coordinamento intercantionale. Per i fanciulli e gli adolescenti, diversamente dall'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti, non esistono concordati. Il disciplinamento finanziario nell'esecuzione delle misure giovanili avviene a livello intercantionale per il tramite della convenzione intercantionale sulle istituzioni. Questo ha finora conservato il carattere di un accordo amministrativo e rappresenta un autentico sistema di copertura delle spese ma non uno strumento di programmazione. Di conseguenza, è opportuno che il problema degli istituti venga posto su una base unitaria e coordinata mediante una collaborazione orizzontale.

6.1.6.1.4 Modifica della Costituzione federale

Articolo 123 Cost. Diritto penale: alla Confederazione è data ampia competenza di emanare prescrizioni nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (cfr. commenti al n. 6.5.2).

6.1.6.1.5 Modifiche della legislazione speciale

La collaborazione tra Confederazione e Cantoni deve essere più effettiva ed efficiente. Nel 1999, nel quadro del programma di stabilizzazione, è stata posta la base legale per la forfettizzazione dei sussidi di costruzione. Non è invece ancora stato definito se si dovranno introdurre gli importi forfettari anche per i sussidi d'esercizio. La riduzione a una sola aliquota contributiva, collegata con l'entrata in vigore della legge federale sul programma di stabilizzazione, ha già portato a una semplificazione della procedura contributiva e, in tal senso, a una spesa amministrativa più ridotta. A partire dal 2001, la procedura sarà viepiù sveltita grazie alla rinuncia alla proliferazione di attestati scolastici e professionali. I richiedenti e i Cantoni, che esercitano il diritto di vigilanza sugli istituti, saranno in tal modo gravati di una re-

sponsabilità maggiore e la spesa amministrativa beneficerà di ulteriori riduzioni. Se, tenendo presenti questi fatti, l'introduzione di importi forfettari sarà ancora opportuna, lo si potrà dire solo a partire dal 2002. Allora, sarà semmai in vigore un catalogo delle prestazioni elaborato da un Cantone per le offerte sussidiate dalla Confederazione, catalogo che potrebbe essere assunto dalla Confederazione stessa.

Dovremo decidere, in occasione della redazione del secondo messaggio NPC, quando e in quale misura si dovrà procedere a un raggruppamento di tutte le prescrizioni importanti nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure. Ciò potrà avvenire mediante l'elaborazione di una legge d'esecuzione autonoma o attraverso la revisione del Codice penale. Se si dovesse optare per quest'ultima soluzione, si dovrebbe rivedere nuovamente il Codice penale subito dopo una prima revisione dello stesso o la sua entrata in vigore. Questa situazione andrebbe meditata.

6.2 Modifiche di legge nei diversi settori di compiti la cui base costituzionale non abbisogna di revisioni

Le modifiche proposte a livello costituzionale richiedono adeguamenti in numerosi atti legislativi speciali, e questo sia in leggi federali riferite ai compiti sia in leggi federali intersettoriali tra le quali sono in primo piano la legge sui sussidi e la legge sulle finanze della Confederazione. Le proposte relative vi saranno comunicate con il secondo messaggio.

Da un'angolazione concezionale, i due messaggi NPC non possono essere disgiunti. Le modifiche costituzionali proposte nel quadro del presente messaggio potranno essere effettive soltanto se affiancate dalle necessarie modifiche a livello di legge.

Conseguentemente, gli effetti finanziari tendenziali su Confederazione e Cantoni (cfr. n. 7.2) sono stati calcolati presupponendo che la NPC includa tutti gli elementi di riforma compresi quelli di non hanno bisogno di modifiche costituzionali e che, pertanto, saranno presentati per la prima volta nell'ambito del secondo messaggio. Ciò riguarda i settori che illustreremo qui di seguito.

6.2.1 Sussidi ai centri di formazione per il personale specializzato delle professioni sociali

L'AI versa sussidi ai centri di formazione per il personale specializzato ai fini dell'assistenza, la formazione e l'integrazione professionale di invalidi. Nell'interesse dell'armonizzazione del ventaglio prestazionale con le altre assicurazioni sociali, l'articolo 74 capoverso 1 lettera d LAI deve essere abrogato liberando in tal modo l'AI dal finanziamento della formazione, del perfezionamento e dell'aggiornamento. Nella misura in cui, in questo settore, la formazione di personale specializzato sarà disciplinata in futuro a livello di insegnamento superiore, la base costituzionale si troverà nel (nuovo) articolo sull'insegnamento superiore. La Confederazione, fondandosi su questa base costituzionale, continuerà a sussidiare i corsi di formazione in questione.

6.2.2 Ginnastica e sport nella scuola

L'abbandono annunciato, da parte della Confederazione, del sussidiamento dello sport scolastico e della pubblicazione di materiale didattico per la ginnastica e lo sport nella scuola, esige una modifica relativa della legge federale del 17 marzo 1972 che promuove la ginnastica e lo sport⁹².

6.2.3 Istituzioni culturali d'importanza sovrarregionale

Istituzioni culturali d'importanza sovrarregionale quali teatri, teatri lirici e sale da concerto, musei e biblioteche sono ora una componente obbligata della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri. La situazione attuale, considerata insoddisfacente per più aspetti dai fornitori di prestazioni, potrà così essere avviata a una soluzione in quanto i Cantoni negozieranno accordi intercantionali adeguati. Dal punto di vista materiale, l'assunzione di questo settori di compiti nel novero della collaborazione intercantonale, non muterà nulla a livello federale. Per questo motivo, le istituzioni culturali d'importanza sovrarregionale non saranno oggetto del secondo messaggio.

6.2.4 Pianificazione del territorio

In futuro, la Confederazione non sussidierà più i piani direttori cantonali. Con questa rinuncia al sussidiamento dei piani direttori da parte della Confederazione, esecuzione e finanziamento della pianificazione del territorio sono nella stessa mano. Benché certe basi legali sussisteranno ancora per un certo tempo, saranno necessarie alcune revisioni, dal momento che parti dell'ordinamento del territorio sono sottoposte a una forte dinamica e il piano direttore, di regola, deve essere interamente rielaborato conformemente alla legge sulla pianificazione del territorio. L'articolo 28 della legge del 22 giugno 1979⁹³ sulla pianificazione del territorio dovrà essere aggiornato di conseguenza.

6.2.5 Foreste

La Confederazione deve poter concludere, in futuro, con i Cantoni accordi programmatici. La Confederazione si occupa del solo livello strategico e si assume il controlling mediante un reporting esteso sulla base di campionature. I contributi federali si fondano su un'offerta di base differenziata a livello regionale, sono fissati in base al risultato e vengono elargiti globalmente. L'effettivo contributo programmatico della Confederazione è il risultato di trattative tra la Confederazione e i Cantoni. La legge del 4 ottobre 1991⁹⁴ sulle foreste (LFo) (art. 35-38) dovrà essere adeguatamente riveduta.

⁹² RS 415.0

⁹³ RS 700

⁹⁴ RS 921.0

In campo forestale, sono stati sperimentati, a partire dal 1997, nell'ambito del progetto «Effor2», nuove forme di collaborazione e di finanziamento, compatibili con i principi della NPC, tra Confederazione e Cantoni (accordi programmatici, preventivi globali). Una revisione della legge sulle foreste sarà perciò avviata possibilmente prima del secondo pacchetto NPC.

6.2.6 Conservazione dei monumenti storici, protezione del paesaggio e degli insediamenti

Con la revisione parziale della legge del 1° luglio 1966⁹⁵ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) proporremo una dissociazione parziale nel senso che la Confederazione si assumerà ora la responsabilità esclusiva per gli oggetti d'importanza nazionale mentre i Cantoni saranno competenti per la tutela degli oggetti d'importanza regionale e locale. Si dovrà provvedere alla compilazione di un inventario degli oggetti d'importanza nazionale. L'ipotesi formulata nel bilancio globale secondo cui con la nuova soluzione la Confederazione non sarà gravata maggiormente rispetto a oggi è quindi provvisoria e dovrà essere riesaminata in vista del secondo messaggio. L'attuale sistema comune si basa sull'articolo 78 capoverso 3 Cost., il quale accorda la possibilità al legislatore di definire quali oggetti devono essere protetti – tenendo evidentemente conto della competenza di base dei Cantoni (cfr. art. 78 cpv. 1 Cost.). La norma costituzionale vigente consente quindi al legislatore di limitare la competenza della Confederazione agli oggetti d'importanza nazionale.

6.2.7 Protezione della natura e del paesaggio

Il settore inerente alla protezione della natura e del paesaggio rimane un compito in comune. Si propone una revisione della LPN ed eventualmente anche della legge del 21 giugno 1996⁹⁶ sull'imposizione degli oli minerali (LIOM), allo scopo di rendere più efficiente ed efficace questo settore di compiti mediante mandati di prestazione con preventivi globali. La Confederazione stipula con ogni Cantone un accordo di prestazione pluriennale per la realizzazione e il finanziamento di programmi d'azione, accordo che stabilisce l'offerta di base, il limite di spesa e le modalità del controlling. La responsabilità per la realizzazione dei programmi incombe ai Cantoni. Alla Confederazione spetta la vigilanza sull'impiego delle risorse commisurato alle prestazioni mediante un controlling adeguato.

⁹⁵ RS 451

⁹⁶ RS 641.61

6.2.8 Selvaggina (caccia) e pesca

Il settore della selvaggina (caccia) rimane un compito in comune per cui occorre che nella legge federale del 20 giugno 1986⁹⁷ sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (LCP) sia istituita la base per l'introduzione degli accordi sugli obiettivi e le prestazioni con i Cantoni. Nel settore della pesca sarà effettuata una dissociazione parziale. La partecipazione cantonale alla protezione della fauna ittica deve essere abolita mediante la revisione della legislazione di principio della Confederazione (legge federale del 21 giugno 1991⁹⁸ sulla pesca (LFSP)).

6.2.9 Protezione contro le piene

Presenteremo una revisione parziale della legge del 21 giugno 1991⁹⁹ sulla sistemazione dei corsi d'acqua (art. 6-10). La Confederazione dovrà assumersi d'ora in poi la responsabilità per l'esecuzione di grandi opere di protezione e la gestione dei danni rilevanti. A tal fine essa dovrà concludere accordi di prestazione con i Cantoni.

6.2.10 Protezione delle acque / Impianti per le acque di scarico

La legge del 24 gennaio 1991¹⁰⁰ sulla protezione delle acque (LPaC) deve essere più rigida nel senso di definire meglio competenze e responsabilità finanziarie rispettive di Confederazione e Cantoni. La Confederazione, in base a impegni internazionali, dovrà, in particolare, continuare ad assumersi parte delle spese per la riduzione dell'azoto degli impianti di depurazione. Se le indennità federali, che attualmente ammontano al 50 per cento dei costi d'investimento, devono essere aumentate occorre apportare una modifica all'articolo 61 LPaC.

6.2.11 Traffico regionale pubblico

Con la revisione della legge del 20 dicembre 1957¹⁰¹ sulle ferrovie (LFer) il 1° gennaio 1996 si è tenuto ampiamente conto delle richieste della NPC in rapporto alla ripartizione dei ruoli tra Confederazione e Cantoni. Eventuali ottimizzazioni devono essere realizzate nell'ambito delle fasi successive della riforma ferroviaria.

La gestione globale auspicata dalla NPC deve essere ulteriormente sviluppata attraverso lo strumento comprovato della quota cantonale. Le quote cantonali indicano l'ammontare delle indennità già predisposte nei singoli Cantoni per il traffico regionale pubblico. Queste indennità comprendono il contributo della Confederazione e quello del Cantone.

⁹⁷ RS 922.0

⁹⁸ RS 923.0

⁹⁹ RS 721.100

¹⁰⁰ RS 814.20

¹⁰¹ RS 742.101

Le offerte che non trovano posto nella quota cantonale devono essere realizzate senza contributo federale. Il margine di manovra entro il quale si muove la quota cantonale è limitato per il Cantone singolo dal fatto che le offerte di trasporto pubblico non possono essere sottoposte a mutamenti essenziali a breve termine ma necessitano di un'evoluzione a lungo termine e, inoltre, dal fatto che moltissime offerte riguardano più Cantoni.

Il secondo messaggio NPC contiene un'elaborazione più concreta circa la ripartizione dei ruoli e la gestione globale. La quota di finanziamento della Confederazione a destinazione vincolata per il traffico regionale pubblico è abbassata, nell'ambito della NPC, da una media del 69 a quella del 50 per cento. Questa ripartizione finanziaria che assegna un 50 per cento alla Confederazione e l'altro 50 per cento ai Cantoni dovrà protrarsi a lungo al fine di assicurare in Svizzera, a lungo termine e in maniera duratura, un'offerta di trasporto pubblico integrata. Essa tiene conto del maggior margine d'intraprendenza conferito ai Cantoni dalla LFerr, da un lato, e dall'interesse della Confederazione in una politica del traffico nazionale sostenibile, dall'altro. Include essenzialmente il mantenimento della cadenza oraria nazionale e il coinvolgimento delle imprese di trasporto in un'offerta tariffaria nazionale, una pianificazione sovracantonale, il coordinamento e la garanzia di standard in seno al traffico regionale pubblico nonché il mantenimento di un'offerta di prestazioni nelle regioni poco popolate ed economicamente svantaggiate del Paese.

6.2.12 Aerodromi

Con riferimento alle competenze, gli aerodromi restano un compito in comune di Confederazione e Cantoni. Tuttavia deve essere abolita la possibilità della concessione di prestiti da parte della Confederazione. Con il secondo messaggio NPC, si chiederà di abrogare la disposizione dell'articolo 101a della legge del 21 dicembre 1948¹⁰² sulla navigazione aerea (LNA), secondo la quale la Confederazione può accordare prestiti a interessi e ammortamento vantaggiosi fino al 25 per cento. La redditività degli aerodromi può fare a meno di un'offerta ordinata e sussidiata dalla Confederazione come avviene per altri mezzi di trasporto.

6.2.13 Protezione dell'aria e protezione dall'inquinamento fonico mediante l'imposta sugli oli minerali

Una revisione parziale degli articoli 50 e 51 della legge del 7 ottobre 1983¹⁰³ sulla protezione dell'ambiente (LPA) e degli articoli 25-27 della LUMin deve favorire l'accelerazione e la semplificazione delle procedure amministrative. I Cantoni sono competenti per la protezione dell'aria e per la protezione dall'inquinamento fonico, rese necessarie dal traffico stradale lungo le strade che non sono nazionali o principali, con i mezzi attribuiti dalla Confederazione nell'ambito della destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali. A Cantoni e Comuni sarà così accordata la massima autonomia possibile. Ne consegue la possibilità di rinunciare al controllo dei singoli progetti da parte della Confederazione.

¹⁰² RS 748.0

¹⁰³ RS 814.01

6.2.14 Miglioramenti strutturali nell'agricoltura

Nel campo delle bonifiche fondiari e degli edifici agricoli si dovranno erogare in futuro, nella misura del possibile, importi forfettari come già avviene per gli immobili agricoli. Per opere più estese saranno conclusi accordi di prestazione con i Cantoni. Ciò richiede un adeguamento dell'articolo 93 capoverso 2 della legge del 29 aprile 1998¹⁰⁴ sull'agricoltura (LAgr).

6.2.15 Allevamento del bestiame

Nel quadro di una dissociazione coerente, la Confederazione deve assumere integralmente, insieme alle unioni degli allevatori interessate, l'elaborazione e il finanziamento delle misure di promozione dell'allevamento. Ciò presuppone una modifica adeguata dell'articolo 143 LAgr.

6.2.16 Miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna

L'annunciato ritiro totale della Confederazione da questo settore di compiti motivato da ragioni di politica regionale richiede l'abrogazione della legge federale relativa del 20 marzo 1970¹⁰⁵. Con la modifica della stessa il 15 dicembre 2000, il Parlamento ha deciso che gli aiuti finanziari possono essere assicurati fino al 31 dicembre 2005 al più tardi¹⁰⁶. Il Parlamento ha in tal modo già previsto di concludere l'erogazione di aiuti finanziari nel momento in cui la NPC entrerà pienamente in vigore.

6.2.17 Riduzione dei premi dell'assicurazione malattie

Presenteremo una revisione della legge del 18 marzo 1994¹⁰⁷ sull'assicurazione malattie (LAMal). La Confederazione si assumerà il 25 per cento delle spese medie per la salute per il 30 per cento della popolazione. I Cantoni aumenteranno gli stanziamenti federali allo scopo di assistere le persone in condizioni economiche modeste mediante riduzioni di premio se lo stesso supera la misura tollerata, ossia la media nazionale del 10 per cento del reddito imponibile. La nuova soluzione annunciata assicurerà una gestione più trasparente e mirata delle risorse. La prassi attuale, in base alla quale in certi Cantoni fino al 75 per cento della popolazione fruisce della riduzione dei premi, potrà essere sostituita a favore di una misura politica socialmente mirata. Occorre, infine, coordinare gli adeguamenti di legge nell'ambito del secondo messaggio NPC con i lavori nel quadro della seconda revisione parziale della LAMal.

¹⁰⁴ RS **910.1**

¹⁰⁵ RS **844**

¹⁰⁶ FF **2000** 5424

¹⁰⁷ RS **832.10**

6.2.18

Cliniche specializzate e medicina di punta

Le prestazioni della medicina di punta e i trattamenti specializzati rimangono di competenza dei Cantoni. Il settore è ora considerato componente obbligatoria della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri. Ne consegue la necessità di elaborare un accordo normativo intercantonale relativo alla programmazione e alla divisione dei compiti nella medicina di punta. Non sono previste direttive federali. L'ospedalizzazione è e rimane un dominio della politica sanitaria cantonale. Il Consiglio federale ha approvato il 18 settembre 2000 un messaggio riguardante la modifica della legge federale sull'assicurazione malattie¹⁰⁸ che disciplina ex novo il finanziamento delle prestazioni ospedaliere in seno all'assicurazione malattia. In esso si stabilisce formalmente che le prestazioni devono essere per il 50 per cento a carico dell'assicurato e per il rimanente 50 per cento a carico del Cantone di residenza dell'assicurato. Inoltre, il numero 6 del messaggio citato illustra il rapporto tra la revisione della LAMal e la ristrutturazione della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni.

6.3

Riforme correnti o programmate compatibili con la NPC

La trattazione dei settori di compiti illustrati qui di seguito, e che erano oggetto del progetto del 31 marzo 1999 inviato in consultazione, avviene all'esterno della riforma.

6.3.1

Assegni familiari

Proposta secondo il progetto inviato in consultazione: soluzione federale unitaria. Il Consiglio federale, nel suo parere del 28 giugno 2000 circa il rapporto della Commissione per la sicurezza sociale e la sanità del Consiglio nazionale del 20 novembre 1998¹⁰⁹ relativo all'iniziativa parlamentare Fankhauser¹¹⁰, ha accolto con favore gli sforzi tesi a un disciplinamento nazionale degli assegni familiari. Tuttavia, gli assegni familiari non rientrano nella perequazione finanziaria vera e propria. Il finanziamento degli assegni per i dipendenti è dovuto esclusivamente ai contributi degli imprenditori. L'ente pubblico spende solo nel suo ruolo di imprenditore e i Cantoni contribuiscono in misura molto limitata e solo parzialmente al finanziamento degli assegni famigliari per gli indipendenti e le persone senza attività lucrativa. Si dovrà pertanto perseguire una soluzione nell'ambito dell'iniziativa parlamentare suddetta.

¹⁰⁸ FF 2001 631

¹⁰⁹ FF 2000 4167

¹¹⁰ 91.411 Iniziativa parlamentare Fankhauser Angeline: prestazioni per la famiglia, trasmessa il 2 febbraio 1992.

6.3.2 Promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà

Proposta secondo il progetto inviato in consultazione: ritiro della Confederazione dal settore di compiti. La proposta di un ritiro integrale della Confederazione dalla politica dell'abitazione, conformemente alla legge del 4 ottobre 1974¹¹¹ che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP), ha suscitato una vasta opposizione. In sintonia con gli obiettivi sociali della Costituzione federale¹¹², non intendiamo vuole rinunciare anche per il futuro a un'influenza efficace della Confederazione in materia di edilizia abitativa. Con il messaggio concernente una nuova legge federale sulla promozione dell'abitazione a prezzo moderato, esporremo le linee di fondo della futura politica dell'abitazione. Il termine per la procedura di consultazione concernente questa nuova legge è scaduto alla fine di agosto 2001.

Il risanamento delle abitazioni nelle regioni di montagna rientra tuttora nel quadro della riforma NPC. In questo campo si propone una completa cantonalizzazione. Il risanamento delle abitazioni nelle regioni di montagna sarà tuttavia proseguito fino all'entrata in vigore della NPC (cfr. spiegazioni nel n. 6.2.16).

6.3.3 Formazione professionale incluso il perfezionamento

Proposta secondo il progetto inviato in consultazione: dissociazione parziale, in particolare ritiro della Confederazione dalla consulenza professionale e dalla formazione continua non professionale. Nel nostro messaggio del 6 settembre 2000¹¹³ relativo a una nuova legge federale sulla formazione professionale (LFP) abbiamo esposto le nostre opinioni circa un nuovo orientamento della formazione professionale. Esse concordano con gli obiettivi e i principi generali della NPC¹¹⁴.

6.3.4 Protezione della popolazione

Proposta secondo il progetto inviato in consultazione: dissociazione parziale, in particolare ritiro della Confederazione dai settori formazione, materiale, rifugi pubblici e interventi in presenza di un'offerta da parte di Cantoni e Comuni. Il 17 ottobre 2001 abbiamo approvato all'attenzione del Parlamento la riforma della protezione della popolazione (concetto direttivo concernente la protezione della popolazione e revisione totale della legislazione relativa alla protezione civile). Nella divisione dei compiti tra Confederazione e Cantoni la riforma parte dal principio che i Cantoni sono competenti e responsabili per la protezione della popolazione fatte salve le competenze federali. Ad essi spetta in particolare l'elaborazione di misure in casi di catastrofe o situazioni di emergenza mentre la Confederazione dà le disposizioni in caso di conflitto armato o di aumento della radioattività. La totalità delle spese rela-

¹¹¹ RS 843

¹¹² Cfr. art. 41 cpv. 1 lett. e Cost. secondo cui Confederazione e Cantoni (a completamento della responsabilità e dell'iniziativa private) si adoperano affinché ognuno possa trovare, per sé stesso e per la sua famiglia, un'abitazione adeguata e a condizioni sopportabili.

¹¹³ FF 2000 4957

¹¹⁴ FF 2000 5017

tive è a carico dall'autorità statale competente. Si ha in tal modo il passaggio dall'attuale finanziamento contributivo al cosiddetto finanziamento in base alla competenza. Questa chiara regola di competenza è in sintonia con i principi che sottendono alla NPC. Ciò significa che la Confederazione si assume ora in particolare le spese integrali per garantire la messa in allarme della popolazione, per la conservazione del valore degli impianti di protezione e per la formazione da essa sponsorizzata. I Cantoni sostengono le spese per la formazione da essi predisposta, per il materiale specifico da utilizzare in caso di catastrofi e situazioni di emergenza nella relativa località, per i rifugi promossi dagli enti pubblici come pure per gli interventi in caso di offerta da parte di Cantoni e Comuni.

6.3.5 Scuole universitarie e scuole universitarie professionali

Proposta secondo il progetto inviato in consultazione: compito comune con collaborazione intercantonale e perequazione degli oneri. Lo scopo di una politica universitaria nazionale, quale è stata delineata nel quadro della NPC, sarà proseguita nell'ambito di un'organizzazione di progetto composta di Confederazione e Cantoni. I punti di partenza di questo progetto sono rappresentati dalla necessità di riforma dal settore universitario svizzero e da una relativa mozione della CSEC del Consiglio degli Stati del 22 marzo 1999¹¹⁵. Fili conduttori sono le unità dell'istruzione terziaria e il partenariato Confederazione-Cantoni.

La consultazione concernente il nuovo articolo sulle istituzioni universitarie è stata aperta il 28 settembre 2001.

6.4 Settori di compiti esclusi

Le proposte contestate che non rivestono importanza centrale per la ristrutturazione della perequazione finanziaria e dei compiti non saranno più tenute presenti. In tal senso, le esclusioni dal pacchetto NPC dei settori che non intaccano la sostanza e le istanze di fondo della riforma devono contribuire ad aumentare il tasso di gradimento politico dell'intero pacchetto.

6.4.1 Ginnastica e sport

Proposta secondo il progetto inviato in consultazione: abolizione delle tre ore obbligatorie imposte dalla Confederazione per il settore della ginnastica e dello sport nelle scuole e ritiro della Confederazione dai settori dei sussidi per la promozione di Gioventù e Sport e la formazione dei monitori, inclusi i corsi di discipline sportive dei Cantoni. La revoca della competenza federale a emanare prescrizioni sullo sport giovanile e a dichiarare obbligatorio l'insegnamento dello sport nelle scuole comporterebbe una modifica corrispondente dell'articolo 68 capoverso 3 Cost. La con-

¹¹⁵ 99.3153 Mozione della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati: articolo sulle istituzioni universitarie, approvata: dal Consiglio degli Stati il 21 aprile 1999, dal Consiglio nazionale il 23 settembre 1999.

sultazione ha rivelato che in particolare la proposta di rinuncia alle tre ore obbligatorie della Confederazione si è scontrata con una resistenza in parte accanita. L'esclusione di questo settore contestato deve essere giustificato: esso non riveste comunque un significato importante ai fini dell'efficacia complessiva della riforma NPC.

La proposta di un ritiro della Confederazione dal sussidiamento dello sport scolastico e dalla diffusione di strumenti didattici relativi alla ginnastica e allo sport nella scuola non è stata contestata. Nell'ambito del secondo messaggio NPC, presenteremo una revisione della legge in merito (cfr. n. 6.2.2).

6.4.2 Sentieri e percorsi pedonali

Proposta secondo il progetto inviato in consultazione: cantonalizzazione. Conformemente all'articolo 88 capoverso 2 Cost., la Confederazione ha la competenza di sostenere e coordinare le misure dei Cantoni per l'allestimento e la manutenzione di reti di sentieri e percorsi pedonali. Il contributo federale al loro finanziamento ammonta annualmente a circa 0,5 milioni di franchi. In fase di consultazione, la proposta ha suscitato una vasta e in parte massiccia opposizione. Inoltre, un postulato approvato al Consiglio degli Stati chiede che si rinunci al ritiro della Confederazione¹¹⁶.

La cantonalizzazione – e con essa la rinuncia alla prestazione federale summenzionata – avrebbe ripercussioni minime, marginali sul pacchetto complessivo NPC. Riteniamo che l'esclusione del settore sentieri e percorsi pedonali dal pacchetto NPC sia sostenibile e opportuna dato l'elevato ed eterogeneo potenziale dell'opposizione.

6.4.3 Servizio di ispezione e consulenza per l'economia lattiera (SICL)

Proposta secondo il progetto inviato in consultazione: cantonalizzazione, la Confederazione si ritira totalmente dal finanziamento del SICL e si limita a emanare le disposizioni necessarie nell'ambito dell'assicurazione della qualità del latte.

Il SICL assume in particolare il controllo della qualità del latte messo in circolazione, come richiesto dall'UE. Il SICL è stato ristrutturato specificatamente per assumere questo compito perché altrimenti nel 1996 non sarebbe più stato possibile esportare latte e latticini nell'UE.

Riteniamo che la direzione dell'esecuzione da parte della Confederazione sia indispensabile per garantire l'uniformità richiesta dall'UE e l'armonizzazione nazionale dei provvedimenti. L'ordinanza sulla qualità del latte (OQL)¹¹⁷ e le ordinanze concernenti l'assicurazione della qualità¹¹⁸ sono state valutate equivalenti al diritto UE

¹¹⁶ 98.3130 Postulato Onken Thomas: tutela dei compiti di interesse generale e di coordinamento nella rete dei sentieri e dei percorsi pedonali, approvato il 15 dicembre 1998.

¹¹⁷ RS 916.351.0

¹¹⁸ RS 916.351.021.1-4

Art. 43a (nuovo) Principi per l'assegnazione e l'esecuzione di compiti statali

La nuova disposizione definisce quali sono i principi da osservare nell'assegnazione ed esecuzione dei compiti statali. Essa comprende, da un lato, una direttiva per l'assegnazione a livello costituzionale e si rivolge direttamente al costituente. In essa sono inclusi pure i principi di base per la legislazione e l'esecuzione rivolgendosi, in tal modo, sia al legislatore sia alle autorità incaricate dell'esecuzione.

L'articolo 43a riguarda in primo luogo la ripartizione e l'esecuzione dei compiti a livello verticale, ossia tra la Confederazione e i Cantoni. Il primo capoverso non ha senso se non nel contesto della ripartizione verticale dei compiti. Gli altri capoversi possono pure riguardare la realizzazione orizzontale dei compiti nel senso di idee guida (che non sono sottoposte a controllo giudiziario), ad esempio quali principi di base per l'allestimento di trattati tra i Cantoni secondo l'articolo 48 Cost.

Il capoverso 1 riprende il capoverso 2 dell'articolo 42 attuale e lo completa. Se la disposizione figura nell'articolo 43a è perché essa è là meglio ubicata dal punto di vista della sistematica, in quanto questa disposizione riunisce da ora in poi diversi principi importanti per l'assegnazione e l'esecuzione dei compiti. Quale complemento della versione attuale dell'articolo 42 capoverso 2, è precisato che la Confederazione assume i compiti che superano la capacità dei Cantoni. Questa aggiunta era già stata discussa in occasione della revisione della Costituzione federale e la commissione costituzionale del Consiglio degli Stati l'aveva allora rifiutata. È giusto che l'esigenza di un disciplinamento uniforme copra anche le situazioni nelle quali un compito supera le possibilità dei Cantoni. Si prevede tuttavia di riprendere questo aspetto al fine di concretizzare l'esigenza di un disciplinamento uniforme che sarebbe altrimenti relativamente astratta.

Occorre esaminare insieme i *capoversi 2 e 3*. Essi definiscono il principio dell'equivalenza fiscale. Questo principio richiede una triplice congruenza, nei limiti del possibile: quella dei beneficiari, dei responsabili dei costi e dei responsabili delle decisioni. Il capoverso 2 riguarda i due primi elementi, il capoverso 3 i due ultimi. Il principio dell'equivalenza fiscale si fonda sulle persone che vivono nelle comunità corrispondenti. Se queste persone traggono vantaggi dalla realizzazione di compiti statali, esse devono finanziare le prestazioni corrispondenti (per mezzo di imposte e di contributi) ed avere la possibilità di decidere democraticamente su questi compiti. Si garantisce in tal modo che i compiti corrispondenti siano svolti nel luogo giusto, in tempo utile e nella proporzione richiesta.

Se una prestazione dello Stato non avvantaggia tutta la Confederazione ma unicamente uno o più Cantoni, questi ultimi devono assicurarne il finanziamento e decidere in merito. Al contrario, le prestazioni che vanno a favore di tutto il Paese in ampia misura devono essere disciplinate e, se del caso, realizzate dalla Confederazione.

Capoverso 4: In alcuni settori sensibili, appartenenti alle prestazioni di base, occorre assicurare una ripartizione equa delle prestazioni in tutto il Paese. È possibile garantire una ripartizione siffatta mediante diversi mezzi: attraverso un autocoordinamento tra i Cantoni, mediante trattati intercantionali o con un disciplinamento federale che affidi l'esecuzione ai Cantoni oppure un disciplinamento federale che preveda l'esecuzione da parte delle autorità federali. In tale contesto, il principio di sussidiarietà esige tuttavia la garanzia di una ripartizione equa delle prestazioni nel rispetto massimo dell'autonomia. I Cantoni dovranno a loro volta evitare la centraliz-

zazione dimostrando di possedere le capacità necessarie ad assicurare una ripartizione equa delle prestazioni grazie all'autocoordinamento o collaborando tra loro sulla base di trattati. Occorre altresì precisare che l'articolo 43 non statuisce un diritto che il cittadino possa invocare davanti a un tribunale.

Il capoverso 5 introduce un'esigenza supplementare. La collettività che si vede attribuire un compito statale deve essere in grado di realizzarlo tenendo conto delle esigenze e in modo economico. La nozione di «tenere conto delle esigenze» esige una concordanza tra il bisogno e la prestazione. Il termine «in modo economico» suppone che gli effetti desiderati possano essere realizzati e che la prestazione sia fornita alla collettività ai costi più bassi possibili. Il secondo criterio, in particolare, può far sì che un compito, pur dispiegando i suoi effetti solo in una parte limitata del territorio nazionale (Cantoni o parti della Svizzera), dovrà essere realizzato nel quadro di una collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri o da parte della Confederazione in virtù dei vantaggi che derivano da una tale organizzazione su grande scala.

Art. 46 Attuazione e esecuzione del diritto federale (cpv. 2 e 3)

Il complemento al *capoverso 2* elimina ogni dubbio circa l'ammissibilità di trattati «di diritto pubblico» nei rapporti tra la Confederazione e i Cantoni. Esso migliora in tal modo la certezza del diritto per le nuove forme di collaborazione e di finanziamento. Inoltre, anche quando si tratti di una disposizione di diritto potestativo, il capoverso 2 assolve una funzione particolare che consiste nel fare appello alle istanze interessate affinché utilizzino strumenti di partenariato e trattati nel settore dei compiti comuni.

La nuova formulazione del capoverso 3 corrisponde al testo attuale del capoverso 2. È possibile sopprimere il *capoverso 3* attuale il quale prevede che la Confederazione tiene conto dell'onere finanziario derivante dall'attuazione del diritto federale lasciando ai Cantoni sufficienti fonti di finanziamento e provvedendo a un'adeguata perequazione finanziaria. Da un lato, la disposizione secondo cui la Confederazione deve lasciare ai Cantoni fonti di finanziamento sufficienti è compresa nel nuovo articolo 47 capoverso 2, in quanto quest'ultimo si applica anche all'attuazione del diritto federale. La base costituzionale per la perequazione finanziaria si trova esclusivamente nell'articolo 135 Cost. e, di conseguenza, è possibile sopprimere l'ultima parte della frase dell'articolo 46 capoverso 3.

Art. 47 Autonomia dei Cantoni (*cpv. 2 nuovo*)

Questa disposizione prevede che la Confederazione rispetti l'autonomia dei Cantoni. Essa è l'espressione del riconoscimento dell'autonomia dei Cantoni in materia di realizzazione, finanziamento e organizzazione dei compiti. Questa autonomia non è d'altronde contestata sul piano costituzionale¹²¹. Precisando questa norma nell'articolo 47, il nuovo capoverso non introduce una novità nella Costituzione. Essa non fa che esprimere in modo esplicito una norma costituzionale che è parte integrante del federalismo svizzero e che si riassume nel modo seguente:

¹²¹ Cfr. Saladin, Peter; Commento all'art. 3 Cost., n. 55 segg. e 222 segg.

Nel quadro dell'autonomia della quale fruiscono i Cantoni nella realizzazione dei loro compiti, la Confederazione si impegna, nella misura del possibile, a rispettare le competenze dei Cantoni ovvero ad accordare loro un numero sufficiente di compiti autonomi. Questo impegno è valido anche nei settori in cui la Confederazione assume compiti e dispone di competenze (principio dell'esercizio delle competenze dando prova di moderazione). D'altronde, i Cantoni sono in linea di massima liberi di realizzare compiti che la Costituzione non attribuisce alla Confederazione e che quest'ultima non svolge.

L'autonomia organizzativa protegge i Cantoni da interventi eccessivi della Confederazione nelle strutture organizzative cantonali. Ciò significa in particolare che i Cantoni possono decidere da sé in larga misura quali saranno le strutture delle loro autorità e della loro amministrazione, in quale modo realizzeranno i loro compiti e come utilizzeranno le loro risorse finanziarie.

Per quanto attiene all'autonomia dei Cantoni in materia di finanze, la Confederazione deve contribuire affinché i Cantoni dispongano delle fonti di finanziamento sufficienti per la realizzazione dei loro compiti: quelli che sono di loro pertinenza diretta e quelli che sono stati loro delegati dalla Confederazione. In virtù del diritto costituzionale applicabile, è incontestabile che la Confederazione deve risparmiare le risorse fiscali dei Cantoni (art. 46 cpv. 3 e art. 128 cpv. 2 Cost.). È ovvio che i Cantoni devono pensare a procurarsi i mezzi finanziari propri sufficienti sfruttando, ad esempio, in maniera efficace il potenziale esistente nel quadro della loro politica fiscale.

Le particolarità dei Cantoni devono essere rispettate anche quando la Confederazione esercita le sue competenze e svolge i compiti che le sono direttamente affidati. Questa norma precisa che un intervento suscettibile di incrinare i fondamenti dell'autonomia cantonale costituirebbe una violazione della Costituzione¹²².

Art. 48 Trattati intercantionali (cpv. 4-6 nuovi)

Nell'articolo 48 capoversi 1-3, la Costituzione federale disciplina in generale la collaborazione facoltativa dei Cantoni per mezzo di trattati come pure l'eventuale partecipazione della Confederazione a questi trattati. Il capoverso 4 supplementare che proponiamo rappresenta un'evoluzione importante e prevede che, su richiesta dei Cantoni interessati, la Confederazione può, in certi settori che la legge dovrà puntualizzare, dichiarare obbligatorio un trattato intercantonale.

Il fatto che l'organo federale che può obbligare i Cantoni a collaborare non figuri nella Costituzione è il risultato di una decisione volontaria. Sotto il titolo «Confederazione e Cantoni» si designa soltanto il livello dello Stato competente. La competenza degli organi non è, in generale, precisata ed occorre che la legge la disciplini.

L'obbligo di collaborare (conferimento del carattere obbligatorio generale, obbligo di partecipare) può essere imposto solo nei settori di compiti enumerati in maniera esaustiva dal legislatore federale.

¹²² Cfr. Zimmerli, Ulrich; Bund-Kantone-Gemeinde, in: Zimmerli, Ulrich (a cura di ...); Die neue Bundesverfassung. Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft; Berna 2000; p. 52.

Il conferimento del carattere obbligatorio generale e l'obbligo di partecipare possono essere decisi solo dopo una domanda da parte dei Cantoni interessati affinché venga conferito il carattere obbligatorio generale a un trattato esistente o a un progetto di trattato. Lo stesso dicasi per l'obbligo di partecipare. Il quorum necessario deve essere definito per legge.

Capoverso 5: la delega di competenze per l'emanazione di norme tecniche o di esecuzione non è contestata dal punto di vista costituzionale¹²³. Tuttavia, la questione riguardante la delega di competenze legislative supplementari (nel senso di norme primarie) ad organi intercantionali e l'estensione di un trasferimento siffatto sono state finora valutate in maniera controversa¹²⁴. Competenze di questo tipo permettono di adottare norme generali ed astratte che impongono obblighi a persone fisiche o giuridiche o che accordano loro alcuni diritti. Esse servono in tal modo a disciplinare l'organizzazione, la competenza o i compiti delle autorità come pure la procedura.

Nell'interesse di una collaborazione intensa ed efficace tra i Cantoni, è vantaggioso poter delegare competenze legislative agli organi intercantionali. L'articolo 48 riveduto della Costituzione federale prevede formalmente la possibilità di creare organi intercantionali; essi devono in particolare assumere insieme compiti d'importanza regionale. Al fine di chiarire la situazione rispetto al diritto costituzionale, l'articolo 48 precisa, fondandosi sulla giurisprudenza del Tribunale federale, quali sono le condizioni che devono essere rispettate dal punto di vista dello Stato di diritto affinché tale delega sia valida:

Lettera a: i Cantoni (governo o Parlamento) non devono poter delegare, per mezzo di trattati, a organi intercantionali, competenze legislative che superino quelle che accorda loro il diritto cantonale. La delega di competenze legislative ad organi intercantionali deve adempiere determinate condizioni che il Tribunale federale ha definito in linea di massima. Ciò significa, in particolare, che l'autorizzazione ad adottare norme legali deve essere concessa nel quadro di una procedura applicabile per l'adozione di leggi secondo il diritto cantonale. Ne consegue che la norma che prevede la delega è sottoposta a referendum e che essa deve limitarsi a un ambito preciso, nettamente definito.

Lettera b: d'altronde, il contenuto fondamentale delle norme adottate (ossia il loro oggetto, il loro obiettivo, l'estensione del disciplinamento delegato ad organi intercantionali e le linee direttrici applicabili) deve essere definito nella norma stessa che istituisce la delega e che si trova in un trattato intercantonale. È così possibile garantire che la delega di norme legislative ad organi intercantionali non potrà avvenire se non entro margini strettamente delimitati e definiti (ad esempio, nel senso di condizioni).

Per quanto attiene a una considerazione adeguata dei Parlamenti cantonali nel quadro di trattati intercantionali, i modelli concepibili sono diversi. La convenzione quadro intercantonale precisa in tal senso che i governi cantonali devono informare i rispettivi Parlamenti in tempo utile e in maniera dettagliata circa i trattati esistenti o previsti nell'ambito della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri. Inoltre, il diritto cantonale è libero di regolare i diritti di partecipazione dei Par-

¹²³ Cfr. Abderhalden, Ursula; *Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit*; Friburgo, 1999; p. 71.

¹²⁴ Cfr. Brunner, Stephan C.; *Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit*; San Gallo, Zurigo, 2000; p. 131 seg.

lamenti nel campo della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri. Se i Parlamenti cantonali debbano essere implicati direttamente nei negoziati a proposito di un trattato devono deciderlo i singoli Cantoni. Le Costituzioni dei Cantoni di Basilea Città e di Soletta prevedono formalmente tali meccanismi di partecipazione. I Parlamenti hanno il diritto di istituire commissioni che partecipino alla preparazione di trattati che sono sottoposti all'approvazione del Parlamento¹²⁵. Gli articoli 64 lettera b e 65 lettera c della nuova Costituzione del Cantone di San Gallo, ad esempio, prevedono che il Parlamento cantonale elegga i suoi rappresentanti nelle assemblee e nelle commissioni parlamentari intercantionali e internazionali. Esso è pure competente per la conclusione o la revoca, a livello della Costituzione o della legge, di accordi tra Stati.

Il paragrafo 6 esprime la gerarchia delle norme: il diritto internazionale è prioritario rispetto al diritto nazionale, il diritto federale prevale su quello cantonale che gli si contrappone e lo stesso principio vale per il diritto intercantonale rispetto al diritto cantonale. Occorre tuttavia precisare che la priorità del diritto intercantonale non è senza riserve. In particolare, il diritto intercantonale non prevale in assoluto sulle Costituzioni cantonali garantite dalla Confederazione secondo l'articolo 52 capoverso 2 Cost.

Il diritto intercantonale deroga alla legislazione cantonale che gli è contraria. Un trattato che istituisce norme legislative prevale di conseguenza su leggi e ordinanze che gli si contrappongono. La dottrina non si è ancora pronunciata sui rapporti tra il diritto intercantonale e il diritto costituzionale cantonale. La nuova disposizione deve ciò malgrado essere applicata in questo campo. Occorre pertanto valutare questi rapporti nello stesso modo in cui sono valutati quelli esistenti tra il diritto costituzionale federale e il diritto internazionale pubblico. Il diritto intercantonale prevale sul diritto costituzionale cantonale nello stesso modo in cui i trattati internazionali conclusi dalla Confederazione prevalgono sul diritto costituzionale federale.

La preminenza del diritto intercantonale sul diritto cantonale che gli si contrappone garantisce il carattere vincolante del diritto intercantonale. Questo principio evidenzia anche la solidarietà tra i Cantoni che si impegnano a rispettare effettivamente i trattati intercantionali. Trattasi di un elemento importante di un federalismo vitale. Se un Cantone dovesse agire isolatamente e non rispettasse in determinati casi i trattati intercantionali metterebbe a repentaglio la collaborazione intercantonale. Il disciplinamento esplicito previsto nel capoverso 6 rafforza la certezza del diritto.

Art. 128 Imposte dirette (cpv. 4)

Occorre rivedere l'articolo 128 *capoverso 4* il quale prevede una partecipazione fissa dei Cantoni al gettito lordo dell'imposta federale diretta e una quota parte di questo importo destinato alla perequazione finanziaria intercantonale. Il nuovo sistema di ripartizione delle entrate della Confederazione non dipende più dalla capacità finanziaria dei Cantoni. Per questo motivo, bisogna sopprimere il passaggio riguardante la perequazione finanziaria intercantonale. D'altronde, l'ammontare della quota dei Cantoni all'imposta federale diretta varierà in funzione dei trasferimenti di oneri tra la Confederazione e i Cantoni in base al bilancio generale (cfr. n. 7.2.1),

¹²⁵ Art. 64 cpv. 3 Costituzione del Cantone di Basilea Campagna del 17 maggio 1984, RS 131.222.2; art. 72 cpv. 2 Costituzione del Cantone di Soletta dell'8 giugno 1986, RS 131.221

affinché sia rispettato l'equilibrio finanziario tra i due livelli dello Stato (senza tenere conto della compensazione dei casi di rigore). La Costituzione deve ciò nonostante garantire ai Cantoni che la loro quota all'imposta federale diretta sarà del 15 per cento almeno.

Art. 132 Tassa di bollo e imposta preventiva (*cpv. 2*)

Il *capoverso 2* include la nuova frase «il 10 per cento del gettito dell'imposta preventiva spetta ai Cantoni». La parte del gettito dell'imposta preventiva riservata ai Cantoni può ormai essere fissata al 10 per cento in quanto la disposizione transitoria dell'articolo 196 numero 16 è stata soppressa con l'entrata in vigore della NPC.

Art. 135 Perequazione finanziaria (*cpv. 1 e 2*)

Il *capoverso 2* fissa sotto forma di obiettivi i pilastri più importanti della perequazione finanziaria.

Secondo la lettera a, le differenze tra i Cantoni, per quanto riguarda la capacità finanziaria, devono essere ridotte. Con «capacità finanziaria» si intendono le risorse determinanti per i proventi di un Cantone (somma dei redditi e delle sostanze imponibili delle persone fisiche come pure degli utili delle persone giuridiche). La formulazione lascia intendere che tutti i Cantoni sono interessati da questa disposizione e non semplicemente, ad esempio, i Cantoni finanziariamente più forti e quelli finanziariamente più deboli.

La lettera b stabilisce un altro obiettivo non facilmente accordabile con le condizioni poste nella lettera a: la perequazione finanziaria deve fare in modo che i Cantoni finanziariamente più deboli dispongano di risorse finanziarie minime per adempiere ai loro compiti. L'ottemperanza a questo obiettivo comporta che la capacità finanziaria dei Cantoni finanziariamente deboli sia più livellata tra loro di quella dei Cantoni finanziariamente ricchi.

La lettera c, diversamente dalle lettere a e b, non si riferisce alla capacità finanziaria e alle risorse ma a due particolari oneri che si ripercuotono sui Cantoni: le condizioni geo-topografiche e sociodemografiche. Il primo criterio trasforma il l'indice parziale «regioni di montagna» dell'attuale indice della capacità finanziaria in un criterio sistematicamente ed empiricamente migliore; il secondo criterio è riferito agli aggravii che da molto tempo in diversi Stati, da circa due decenni anche in Svizzera, sono viepiù rilevanti e riguardano in particolare le città-nucleo.

La lettera d cita, oltre ai tre pilastri della perequazione finanziaria (perequazione delle risorse, perequazione dell'aggravio geo-topografico e perequazione dell'aggravio sociodemografico), menzionati in precedenza, anche il suo quarto pilastro: la collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri. Il compito principale di questo importante quarto pilastro incombe ai Cantoni; la Confederazione, come dice il testo, svolge soltanto una funzione *promotrice*.

Nel quadro della riforma giudiziaria, il Consiglio federale aveva proposto di introdurre un controllo delle norme concreto da parte del Tribunale federale per le leggi e i decreti federali di obbligatorietà generale. Esso aveva allora limitato il controllo all'esame delle violazioni dei diritti garantiti costituzionalmente ai privati come pure all'esame delle violazioni delle competenze dei Cantoni garantite loro dalla Costituzione. In occasione dei dibattiti sulla riforma giudiziaria, il Parlamento ha però rifiutato l'introduzione di un controllo delle leggi. La presente proposta si fonda su un suggerimento della CdC. Riprendiamo questa proposta prevedendo di dare ai Cantoni il diritto di far esaminare dal Tribunale federale le violazioni di competenze, loro garantite dalla Costituzione, da parte di una legge federale. Lasciamo tuttavia al legislatore federale l'incombenza di precisare le modalità di questo controllo delle norme. Nel quadro della NPC e della riforma del federalismo ad essa collegata, la tutela delle competenze dei Cantoni svolge un ruolo importante. Il controllo delle leggi federali che noi proponiamo permette di far valere le competenze cantonali garantite dalla Costituzione anche nei confronti del legislatore federale.

Le competenze cantonali garantite dalla Costituzione possono risultare dalla definizione delle diverse competenze federali. Citeremo, ad esempio, l'articolo 77 Cost. che descrive le competenze della Confederazione nel campo delle foreste. In base a questa disposizione, la Confederazione provvede affinché le foreste possano adempiere le loro funzioni protettive, economiche e ricreative. Essa è pure incaricata di stabilire i principi applicabili alla protezione delle foreste e deve promuovere provvedimenti adeguati per la loro conservazione. Nel contesto della NPC, questo settore rientra nei compiti comuni di Confederazione e Cantoni. Nell'interesse di una cooperazione efficace e fondata sul partenariato tra la Confederazione e i Cantoni, la NPC conferisce grande importanza alla netta ripartizione dei ruoli. Nella misura del possibile, la Confederazione deve limitarsi a disciplinare i principi e gli obiettivi. Al contrario, i Cantoni devono beneficiare di un'ampia autonomia per realizzare gli obiettivi, in particolare per quanto riguarda l'utilizzazione delle risorse. L'articolo 77 Cost. limita l'operato della Confederazione alla definizione dei principi e al promovimento di misure di conservazione delle foreste. Le competenze della Confederazione sono dunque già limitate dalla stessa Costituzione, e i Cantoni dispongono di un'autonomia importante in questo settore. L'esame da parte del Tribunale federale, da noi proposto, potrebbe, ad esempio, servire a verificare se le leggi federali adottate per la realizzazione dei compiti, ossia, in concreto, la legge sulle foreste, rispettano i limiti tracciati dalla Costituzione tra le competenze della Confederazione e quelle dei Cantoni.

A livello costituzionale, la ripartizione dei ruoli nella collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni risulta pure dalle disposizioni generali relative ai rapporti tra la Confederazione e i Cantoni¹²⁶. A questo livello, il controllo giudiziario ha raggiunto i suoi limiti. Fin quando i principi generali rivestiranno il carattere di precetti o di massime non sarà possibile derivarne prescrizioni vincolanti per il caso particolare.

¹²⁶ Cfr. le osservazioni in questo messaggio circa i compiti congiunti e gli accordi programmatici come pure i principi per l'assegnazione e l'esecuzione di compiti statali, n. 2 e 3.

Per quanto riguarda la procedura, abbiamo l'intenzione di regolare l'esame delle leggi federali nell'ambito dell'azione di diritto pubblico¹²⁷, ossia per mezzo dell'azione davanti al Tribunale federale secondo la terminologia impiegata nel progetto relativo alla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale¹²⁸. L'azione di diritto pubblico offre quattro vantaggi principali. Il primo consiste nel fatto che si tratta della via legale ordinaria per definire i conflitti di competenza tra la Confederazione e i Cantoni¹²⁹. Il secondo, nel fatto che essa attribuisce esclusivamente al Tribunale federale la competenza di esaminare la costituzionalità delle leggi federali. Il terzo nell'accordare ai Cantoni il diritto di sottoporre i loro casi direttamente al Tribunale federale. È così possibile rinunciare ad esigere l'esaurimento di tutte le vie legali, esigenza che non sarebbe logica, in quanto sia i tribunali cantonali sia i tribunali federali di prima istanza (in particolare il futuro Tribunale amministrativo federale) non sarebbero in grado di controllare la costituzionalità delle leggi federali. Il quarto vantaggio, infine, risiede nel fatto che l'azione di diritto pubblico è uno strumento giuridico speciale che il legislatore può adeguare senz'altro alle particolarità del controllo della costituzionalità delle leggi federali fissando, ad esempio, un termine per la presentazione della domanda.

Anche se siamo favorevoli a un controllo delle leggi federali nel quadro dell'azione di diritto pubblico, la disposizione costituzionale proposta lascia al legislatore il compito di definire la forma per il ricorso dei Cantoni davanti al Tribunale federale. Il legislatore è di conseguenza libero di scegliere la via dell'azione di diritto pubblico o del ricorso di diritto pubblico. Egli dovrà pure decidere se i Cantoni possono contestare direttamente una legge federale, (controllo astratto delle norme), e se essi possono farlo soltanto nell'ambito di un atto di applicazione della legge (controllo concreto delle norme). Dato che il presente disegno di legge – contrariamente al progetto di riforma dell'organizzazione giudiziaria – limita il controllo della costituzionalità delle leggi federali a conflitti di competenza legislativi tra la Confederazione e i Cantoni, riteniamo inutile e inopportuno escludere già a livello costituzionale il controllo astratto delle leggi federali. Occorre evitare che i Cantoni siano costretti a prendere una decisione riguardante un privato in applicazione di una legge federale contestata prima di portare la decisione e la legge federale davanti al Tribunale federale. Con una simile procedura, il privato sarebbe in balia di un conflitto che non lo riguarda. Per questa ragione, proponiamo un disciplinamento relativamente aperto con l'articolo 189 capoverso 2, che non riduce inutilmente il campo d'azione del legislatore federale. Questa disposizione riserva tuttavia ai soli Cantoni il diritto di fare appello al Tribunale federale qualora competenze garantite ai Cantoni dalla Costituzione venissero violate dal legislatore federale. I privati non ne sono legittimati.

L'introduzione del controllo delle norme che proponiamo con la presente disposizione trasgredisce la regola prevista dall'articolo 190 Cost. inerente alla riforma giudiziaria (art. 191 Cost.). Questa disposizione prevede che il Tribunale federale e le altre autorità sono tenute ad applicare le leggi federali e il diritto internazionale. Anche senza modificare l'articolo 190 Cost., come previsto dalla riforma dell'organizzazione giudiziaria, è incontestabile che il Tribunale federale non è vincolato a una legge federale quando verifica se essa è compatibile con le competenze che la

¹²⁷ Cfr. art. 83 della legge sull'organizzazione giudiziaria, OG; RS **173.110**

¹²⁸ Cfr. art. 106 disegno di legge sul Tribunale federale nel messaggio del 28 febbraio 2001.

¹²⁹ Cfr. art. 83 lett. a OG.

Costituzione federale accorda ai Cantoni. Dal testo dell'articolo 189 capoverso 2 lettera a Cost. emerge chiaramente il fatto che questa disposizione corrisponde a una legge speciale in rapporto all'articolo 190 della Cost. previsto dalla riforma giudiziaria. Non è pertanto necessario modificare questo articolo per precisare le competenze decisionali del Tribunale federale tanto più che un'eccezione implicita esiste già: se il Tribunale federale constata che una legge federale viola il diritto internazionale, o soprattutto un diritto fondamentale garantito dal diritto internazionale, esso si riserva il diritto di rifiutare l'applicazione della legge siffatta in un caso particolare (DTF 125 II 417, 424 segg.). L'aggiunta di un'eccezione esplicita potrebbe mettere in discussione l'eccezione implicita. Un disciplinamento delle competenze in materia di decisioni non è giustificata nemmeno ai fini di chiarire che il Tribunale federale può, in certi casi, rinunciare ad annullare una legge federale che viola la Costituzione e determinare in quale misura una legge contestata resti valida. Per quanto riguarda le leggi cantonali, il Tribunale federale applica questa regola già da tempo (cfr. DTF 110 Ia 7, 26 seg.; 124 Ia 193, 201 seg.; prassi corrente). Non vi è ragione di temere che il Tribunale federale rifiuti di attribuirsi una tale competenza riguardo alle leggi federali in virtù dell'assenza di una base costituzionale esplicita.

Nell'insieme, la soluzione proposta completa, a livello di procedura, il rafforzamento dei Cantoni nell'ambito della NPC. L'introduzione di un controllo delle norme può contribuire a garantire la libertà che la riforma vuole accordare ai Cantoni e permetterà in tal modo di rafforzare il principio di sussidiarietà che svolge un ruolo centrale in seno alla NPC.

6.5.2 Commenti delle disposizioni costituzionali riferite ai compiti

Art. 60 Organizzazione, istruzione e equipaggiamento dell'esercito (cpv. 2)

Nel *capoverso 2*, la competenza dei Cantoni di fornire parte del vestiario e dell'equipaggiamento è abrogata. Anche la responsabilità per l'acquisto in questo campo è stata trasferita integralmente alla Confederazione. La sovranità militare dei Cantoni è intatta, ed essi restano competenti nel quadro del diritto federale per la costituzione di formazioni cantonali e per la nomina e la promozione degli ufficiali delle medesime.

Art. 62 Scuola (cpv. 3 nuovo)

La formazione scolastica speciale è destinata ai fanciulli e agli adolescenti disabili che non possono seguire la scuola pubblica o non sono tenuti a seguirla. Le scuole speciali forniscono anche prestazioni a livello prescolastico e assumono misure di natura pedagogico-terapeutica. Esse offrono pure alloggio, vitto e trasporti.

Il nuovo *capoverso 3* prevede che i Cantoni sono competenti per una sufficiente istruzione scolastica speciale per tutti i fanciulli e adolescenti disabili fino, al massimo, al compimento dei 20 anni. Esso garantisce in tal modo a tutti i bambini e adolescenti disabili un diritto individuale a un'istruzione scolastica speciale per incoraggiarli e formarli in maniera ottimale.

L'introduzione del nuovo capoverso 3 evidenzia che i Cantoni saranno responsabili dell'insieme dell'istruzione pubblica, sia per quanto riguarda l'insegnamento di base sia per l'istruzione scolastica speciale. Ai Cantoni è così deferita l'intera responsabilità tecnica e finanziaria in questo settore. È loro attribuita costituzionalmente la possibilità di applicare un approccio integrativo dell'istruzione pubblica vale a dire di prevedere un'istruzione scolastica speciale soltanto se misure individuali non permettono l'integrazione nella scuola primaria e se tali misure risultano insufficienti.

Alcuni Cantoni devono istituire o adeguare le basi giuridiche per l'istruzione speciale dei disabili sin dalla nascita e fino al livello primario (prestazioni prescolastiche), al livello della scuola materna e nei settori successivi alla scuola dell'obbligo. Altri Cantoni dovranno modificare le loro disposizioni legali o adottarne di nuove.

Le competenze della Confederazione e dell'AI nel campo dell'istruzione scolastica speciale sono soppresse e l'articolo 19 della LAI dovrà essere abrogato.

Art. 66 Aiuti all'istruzione (*cpv. 1*)

Il *capoverso 1* statuisce che la Confederazione può accordare contributi ai Cantoni per la concessione di finanziamenti all'istruzione destinati a studenti universitari o di altri istituti d'insegnamento superiore. In altre parole, occorre sopprimere la disposizione attuale la quale prevede che la Confederazione è competente in generale per la concessione di borse di studio o altri finanziamenti all'istruzione. Ciò significa che i Cantoni sono competenti in questo settore fino al livello secondario II incluso, e che essi sono liberi di concedere borse di studio o prestiti nell'ambito di questa delimitazione delle competenze. La Confederazione intende concentrarsi sull'istruzione di grado terziario e intensificherà i suoi sforzi per un'armonizzazione intercantonale. Alcuni punti essenziali nel campo dei finanziamenti all'istruzione saranno definiti in una legge quadro che fisserà le condizioni per ottenere sussidi.

Art. 75a (nuovo) Misurazione

Il *capoverso 1* stabilisce che la misurazione nazionale è di competenza della Confederazione. Essa costituisce la base di tutte le altre informazioni geografiche e topografiche che riguardano la Svizzera. La misurazione nazionale comprende pure il coordinamento nazionale e internazionale delle basi per la misurazione.

Il *capoverso 2* statuisce che la Confederazione emana prescrizioni sulla misurazione ufficiale nel senso di una direzione strategica. In occasione dell'introduzione del CC, il legislatore aveva scelto una forma di organizzazione decentralizzata per la misurazione ufficiale. Essa è in generale eseguita da ingegneri geometri privati abilitati. La Direzione federale delle misurazioni catastali è stata incaricata dal Consiglio federale di esercitare la direzione e l'alta vigilanza in questo settore. Tale funzione è necessaria per garantire dati e piani di alta qualità per l'insieme del territorio della Confederazione e che rappresentano un fonte indispensabile per le persone attive sul mercato immobiliare. Un coordinamento efficace delle misurazioni ai confini nazionali e la realizzazione di un modello per i dati di base valido per tutta la Svizzera sono possibili soltanto se esiste una direzione centrale e indipendente che può impartire istruzioni. La realizzazione e l'esercizio della misurazione ufficiale, che tengano conto delle particolarità locali, dovranno tuttavia essere assicurate in

collaborazione con i Cantoni (cfr. n. 3). La misurazione ufficiale è fondata sugli elementi di base forniti dalla misurazione nazionale.

Secondo il *capoverso 3*, la Confederazione può emanare prescrizioni sull'armonizzazione delle informazioni fondiari ufficiali che costituiscono «l'amministrazione del suolo». Per garantire che questo catasto plurifunzionale sia esatto e affidabile, e che esso riproduca fedelmente la situazione materiale e giuridica, è indispensabile prevedere un'armonizzazione delle informazioni ufficiali. Essa permette alla Confederazione di garantire che i compiti degli enti pubblici (Confederazione, Cantoni e Comuni) potranno essere adempiuti efficacemente e che le persone attive nel settore immobiliare disporranno di informazioni aggiornate, verificate e complete.

Art. 82 Circolazione stradale (*cpv. 3*)

Attualmente il Parlamento è competente per autorizzare, in situazioni eccezionali, il prelievo di tasse per l'utilizzazione delle strade pubbliche. Proponiamo di attribuire questa competenza al Consiglio federale. Tale misura permetterà di semplificare e di accelerare la procedura per l'introduzione del «road pricing». Esso offre ai consorzi per il traffico negli agglomerati urbani uno strumento di finanziamento supplementare (cfr. n. 6.1.4.4.3).

Art. 83 Strade nazionali (*cpv. 2 e 3*)

La nozione di «costruzione» nel *capoverso 2* include l'estensione della rete esistente (ad es., l'ampliamento di una certa tratta a sei corsie) e, se del caso, la costruzione di nuovi collegamenti da integrare nella rete esistente. Le modalità per terminare la costruzione della rete definita sono tuttavia disciplinate nella disposizione transitoria (art. 197 n. 2). La «manutenzione» concerne la conservazione della sostanza delle opere realizzate e l'«esercizio» comprende tutte le misure utili a garantire il funzionamento, la sicurezza, la direzione del traffico e la fornitura delle informazioni sulla circolazione. L'adempimento di questi compiti, compreso il loro finanziamento, è totalmente affidato alla Confederazione. Il momento e le modalità del trasferimento di queste competenze saranno stabilite a livello di legge, che dovrà pure occuparsi della questione riguardante la proprietà delle strade nazionali. In base al regolamento in vigore, i proprietari sono i Cantoni. Si prevede di trasferire questa proprietà alla Confederazione perché si faciliterebbe l'assolvimento dei compiti in numerosi campi visti i molti diritti e obblighi strettamente legati alla proprietà (ad es., la responsabilità del proprietario di un'opera, il diritto di vicinato, la stipulazione di contratti, la concessione di diritti, i diritti dei committenti). Questa disposizione non riguarda le aree di sosta e di rifornimento la cui competenza spetta esclusivamente ai Cantoni.

La Confederazione non può assumere questi compiti da sola. Essa dovrà delegarne parzialmente a terzi che potranno essere privati, Cantoni o organizzazioni miste. La Confederazione deve tuttavia poter assicurare la direzione di tutti i settori facendovi partecipare i Cantoni in una forma che deve essere ancora stabilita.

Il *capoverso 3* deve essere soppresso in quanto le strade nazionali – nella misura in cui rientrano in questo contesto – non sono più un compito congiunto ma di esclusiva pertinenza della Confederazione. Occorre pertanto riprendere il contenuto di questo capoverso nella disposizione transitoria menzionata.

Art. 86 Imposta di consumo sui carburanti e altre tasse sul traffico
(cpv. 3 lett. b, b^{bis}, c, e e f)

La *lettera b* è modificata: la promozione di provvedimenti volti «a separare i diversi modi di traffico» non è più menzionata esplicitamente perché la NPC attribuisce la competenza generale per le misure di separazione del traffico ai Cantoni. Nelle città e negli agglomerati urbani queste misure possono tuttavia rientrare nei concetti generali del traffico che la Confederazione potrà promuovere in un ambito limitato (cfr. n. 6.1.4.4.3). Di conseguenza è stata prevista una nuova *lettera b^{bis}* che rende possibile la promozione di «provvedimenti volti a migliorare lo scorrimento del traffico nelle città e negli agglomerati». In tale contesto, è opportuno non vincolare l'impiego di fondi a destinazione vincolata a misure di costruzione concrete (un progetto determinato per separare il traffico) ma all'obiettivo da raggiungere (il miglioramento dello scorrimento del traffico). La presente formulazione permette un approccio siffatto.

La *lettera c* viene riformulata. Finora, la Confederazione poteva versare contributi solo per la realizzazione di strade principali. Questo concetto includeva la costruzione di nuove strade e l'estensione di strade esistenti. Tale limite è soppresso. Ciò significa che la Confederazione può anche contribuire alla manutenzione e all'esercizio di queste strade. Trattasi unicamente di istituire una base costituzionale per ampliare il campo d'applicazione dei sussidi. La legislazione d'esecuzione determinerà in quale misura tale competenza sarà esercitata. Altri aspetti, quali la destinazione delle risorse a favore delle strade principali, il disciplinamento del regime dei contributi, la delimitazione dei singoli progetti difficili da finanziare (progetti importanti) e l'organizzazione dei programmi saranno disciplinati a livello di legge.

Nella *lettera e*, il criterio della capacità finanziaria viene meno. Con la NPC, la perequazione sarà operata esclusivamente mediante il nuovo strumento della perequazione delle risorse. Di conseguenza, non sarà più necessario collegarla a trasferimenti di mezzi finanziari fondati su altri criteri.

Nella *lettera f*, il settore delle strade alpine internazionali è soppresso. Trattasi di uno dei sussidi più antichi, che esiste sin dal 1848. In origine, esso era destinato a compensare le perdite subite dai Cantoni alpini in seguito alla soppressione di tributi relativi al transito di alcune strade o ponti. Se le strade alpine menzionate sono strade nazionali alpine, sarà d'ora in poi la Confederazione ad assumersene le spese di costruzione, di manutenzione e di esercizio. Per quanto attiene alle altre strade alpine, che servono al traffico internazionale, la Confederazione parteciperà alle spese di costruzione dei progetti difficili da finanziare conformemente alla nuova soluzione prevista dalla NPC. Per coprire le spese di manutenzione e di esercizio, i Cantoni interessati potranno utilizzare mezzi provenienti dalla perequazione degli oneri elevati dovuti a fattori *geo-topografici*. La situazione particolare dei Cantoni di Appenzello Interno ed Esterno, che non dispongono di strade nazionali, sarà tenuta presente nella nuova chiave di ripartizione per i contributi non vincolati ad opere.

Art. 112 Assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità
(*cpv. 2 lett. abis cpv. 3 lett. b, cpv. 4 e 6*)

Il *capoverso 2* riprende il contenuto dell'articolo 34^{quater} della vecchia Costituzione per precisare un principio non contestato, e che ha dato buona prova di sé nella prassi, in base al quale le prestazioni dell'assicurazione possono essere erogate in denaro o in natura. Questa aggiunta non comporta altri effetti dal punto di vista materiale.

Nel contesto della centralizzazione prevista, i *capoversi 3 e 4* non prevedono più la possibilità offerta finora ai Cantoni di partecipare al finanziamento dell'assicurazione.

Il *capoverso 6* prevede che la Confederazione incoraggi l'integrazione dei disabili e sostenga gli sforzi fatti nei confronti degli anziani, dei superstiti e degli invalidi. Questa disposizione è abrogata. Il suo contenuto sarà ripreso negli articoli 112*b* e 112*c*.

Art. 112a (nuovo) Prestazioni complementari

Questa disposizione introduce, a livello di Costituzione, il principio che la Confederazione e i Cantoni versano prestazioni complementari a persone che non possono coprire il loro fabbisogno vitale con l'AVS. Di conseguenza, occorre abrogare l'articolo 196 numero 10 Cost. (disposizioni transitorie dell'art. 112).

La 10^a revisione dell'AVS ha stabilito che le prestazioni complementari a favore degli aventi diritto (anziani, superstiti, invalidi) potranno essere versate anche nel caso in cui non siano ancora subentrate le condizioni per l'erogazione delle prestazioni AVS/AI (LF sulle prestazioni complementari: art. 2*a*, 2*b* e 2*c*, riveduti, e lett. b). La formulazione dell'articolo 112*a* Cost. tiene conto di questa revisione di legge in quanto la Costituzione concede al legislatore la possibilità che prestazioni complementari siano erogate anche a una persona che non abbia diritto alle prestazioni dell'AVS o dell'AI.

Art. 112b (nuovo) Promovimento dell'integrazione degli invalidi

Questo articolo disciplina i compiti della Confederazione, ossia le prestazioni individuali dell'AI, e quelle dei Cantoni, ossia la costruzione e l'esercizio di case per l'integrazione degli invalidi.

Nel quadro della presente riforma, la nuova ripartizione dei compiti si limita al campo dell'integrazione degli invalidi, cioè delle persone che non possono esercitare un'attività lucrativa *nel senso dell'assicurazione invalidità*.

Il *capoverso 1* statuisce che la Confederazione promuove l'integrazione degli invalidi mediante prestazioni in denaro o in natura. Questa disposizione stabilisce, a livello costituzionale, la responsabilità della Confederazione per le prestazioni individuali secondo la LAI.

Il *capoverso 2* prevede che i Cantoni promuovano l'integrazione degli invalidi in particolare mediante contributi destinati alla costruzione e all'esercizio di istituzioni che servano loro per l'alloggio e il lavoro. In altre parole, questa disposizione introduce, nella Costituzione, il principio in base al quale i Cantoni devono fornire le prestazioni collettive in favore degli invalidi.

Il *capoverso 3* accorda alla Confederazione la competenza di adottare una legge quadro che fissa gli obiettivi per l'integrazione e che definisce, se necessario, le esigenze per i concetti cantonali a favore degli invalidi e la loro considerazione.

Art. 112c (nuovo) Aiuto agli anziani e ai disabili

Il campo dell'«aiuto e della cura» non fa parte dei compiti della Confederazione. Secondo il *capoverso 1*, solo i Cantoni sono competenti in questo settore.

In virtù del *capoverso 2*, la Confederazione svolge un ruolo sussidiario nel campo dell'aiuto agli anziani e ai disabili. Essa può sostenere gli sforzi a favore degli anziani e dei disabili in una regione linguistica o su scala nazionale. Contrariamente all'AI, il termine «disabile» include anche le persone che, per l'età raggiunta, non possono più esercitare un'attività lucrativa e la cui infermità non si ripercuote sulla loro capacità di esercitare un'attività lucrativa nel senso dell'AI. Sulla base di questa disposizione costituzionale, la Confederazione può allestire programmi per l'integrazione di disabili nel senso del disegno di legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili¹³⁰.

Art. 123 Diritto penale (cpv. 2)

Il *capoverso 2* accorda alla Confederazione il diritto di emanare prescrizioni nel settore dell'esecuzione delle pene e delle misure. A tutt'oggi, non esiste consenso circa l'estensione delle competenze della Confederazione a riguardo dell'esecuzione delle pene. La modifica proposta chiarisce la faccenda a livello costituzionale: con la formulazione scelta crea una competenza concorrenziale della Confederazione che deroga a posteriori. La formula utilizzata, la quale prevede che essa «può» concedere contributi ai Cantoni, evidenzia il fatto che la Confederazione dispone di un certo margine per le sue attività in questo campo, margine del quale ha peraltro bisogno per tenere conto dei bisogni dei Cantoni.

Art. 196 n. 10 Disposizione transitoria dell'articolo 112
(assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità)

Questa disposizione transitoria può essere abrogata. Cfr. in merito i commenti riguardanti l'articolo 112c (nuovo).

Art. 196 n. 16 Disposizione transitoria dell'articolo 132
(Quota cantonale di partecipazione all'imposta preventiva)

Questa disposizione transitoria disciplina la quota cantonale di partecipazione all'imposta preventiva fino all'adozione del nuovo disciplinamento, ossia l'entrata in vigore della NPC. La quota cantonale è fissata definitivamente al 10 per cento nell'articolo 132 *capoverso 2*.

¹³⁰ Cfr. in merito il messaggio del Consiglio federale relativo all'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» e a un disegno di legge per una legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili dell'11 dicembre 2000, art. 12 e 13; FF **2001** 1477.

Art. 197 n. 1 Disposizione transitoria dell'articolo 83 (Strade nazionali)

Il completamento della rete decisa è un compito a termine, limitato nel tempo. Per questo motivo occorre disciplinare la vicenda con una disposizione transitoria. In tal modo sarà possibile distinguere in maniera precisa il campo che rimane compito congiunto da quello di competenza esclusiva della Confederazione (cfr. art. 83). Bisognerà pure risolvere alcuni problemi indotti dal diritto transitorio in quanto il completamento delle rete decisa, come pure l'estensione della rete già terminata, possono essere conflittuali per quanto attiene al momento della realizzazione, con tratte che non fanno ancora parte della rete stessa. La legislazione d'esecuzione dovrà rivolgere un'attenzione particolare a questa separazione delle competenze per la realizzazione dei compiti.

6.6 **Commento della legge federale sulla perequazione finanziaria**

6.6.1 **Sezione 1: Disposizioni generali**

Art. 1 Oggetto

L'articolo 1 elenca gli strumenti della perequazione finanziaria: la perequazione delle risorse, la perequazione degli aggravi geo-topografico e sociodemografico come pure la collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri. La compensazione dei casi di rigore non viene menzionata in questo articolo non trattandosi di uno strumento stabile. La compensazione dei casi di rigore serve da ammortizzatore per il periodo di passaggio al nuovo sistema della perequazione finanziaria ed è limitata nel tempo (cfr. i commenti relativi all'art. 18 e il n. 5.7 del messaggio).

Questi strumenti sono centrati sugli obiettivi perseguiti dalla NPC in senso stretto secondo l'articolo 135 Cost.

Art. 2 Obiettivi

Non tutti gli obiettivi che riguardano la perequazione finanziaria in senso stretto sono contenuti nell'articolo 135 della Costituzione. Pure gli articoli 47, 48 e 50 Cost. includono norme che riguardano direttamente o indirettamente la perequazione finanziaria in senso stretto. Per questo motivo, la LPF riprende gli obiettivi e li riassume nell'articolo 2: il rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni, la riduzione delle disparità tra i Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria e gli oneri fiscali, il mantenimento delle competitività dei Cantoni, la perequazione degli aggravi elevati dei Cantoni dovuti a fattori geo-topografici o sociodemografici, la garanzia di un'equa perequazione degli oneri tra i Cantoni.

6.6.2

Sezione 2: Perequazione delle risorse da parte di Confederazione e Cantoni

Art. 3 Potenziale di risorse

Dato che occorre basarsi sul valore per abitante per definire il potenziale di risorse, questo è il valore utilizzato nel *capoverso 1*.

Il *capoverso 2* elenca gli elementi del potenziale di risorse. È importante sottolineare che il calcolo delle perequazioni future non sarà basato sulle entrate realizzate dai Cantoni ma sui *potenziali* di risorse che possono essere utilizzati dal punto di vista fiscale. Perciò, il calcolo della perequazione finanziaria tiene pure conto dell'esigenza che l'imposizione sia commisurata alla capacità dei contribuenti. L'introduzione del potenziale di risorse costituisce inoltre un incentivo al suo sfruttamento.

Le lettere a e c (reddito e utili imponibili) si riferiscono alla legge federale sull'imposta federale diretta. Ma, per la *lettera b* (sostanza) questo riferimento non esiste perché la Confederazione non impone la sostanza, e le basi per l'imposizione in questo campo non sono ancora state armonizzate a livello nazionale. In vista dell'introduzione della NPC, occorrerà però elaborare una statistica uniformata della sostanza per tutta la Svizzera (cfr. n. 5.5.1.2 del messaggio). Essa permetterà al Consiglio federale di fissare in dettaglio le basi per determinare i potenziali dei Cantoni in materia di sostanza.

La parte non computabile per il calcolo del reddito delle persone fisiche menzionata nel *capoverso 3* è giustificata dal rispetto del principio dell'imposizione in funzione della capacità finanziaria del contribuente (cfr. n. 5.5.1.1.2 del messaggio). In tal modo, essa tiene conto della progressività dell'imposta sul reddito.

La sostanza delle persone fisiche include pure il capitale delle persone giuridiche e non è, di conseguenza, necessario conteggiare quest'ultimo separatamente. La sostanza è un valore che corrisponde a una dotazione fissa mentre il reddito e gli utili sono valori che rappresentano flussi finanziari. Le due componenti non possono essere semplicemente addizionate in un totale. Per questo motivo, solo la parte della sostanza che può essere imposta senza diminuirne il valore intrinseco è presa in considerazione per il calcolo del potenziale di risorse. Dunque, si tiene conto soltanto dell'aumento della sostanza. Per questo motivo, la sostanza individuata è calcolata solo in funzione di un fattore α (cfr. il n. 5.5.1.1.2 del messaggio).

Le società holding e di gestione fruiscono di un'imposizione cantonale privilegiata in virtù della legge sull'armonizzazione fiscale. Nella determinazione del potenziale di risorse questo privilegio è fatto valere, tenendo conto solo di una parte di questi utili (β) (cfr. n. 5.5.1.1.2 del messaggio).

Secondo il *capoverso 4*, il calcolo annuo del potenziale di risorse si basa sulla media degli ultimi tre anni. Questa disposizione ha lo scopo di livellare le variazioni annue che possono anche essere rilevanti.

Il *capoverso 5* definisce i criteri per classificare un Cantone nella categoria dei pagatori o dei beneficiari. Dato che, in base al *capoverso 1*, il potenziale di risorse tiene conto soltanto delle risorse (proprie) fiscalmente utilizzabili, le espressioni «finanziariamente forti» e «finanziariamente deboli» del *capoverso 5* sono riferiti alla situazione *precedente* la perequazione finanziaria.

Art. 4 Finanziamento della perequazione delle risorse

In base al *capoverso 1*, la Confederazione e i Cantoni finanziariamente forti finanziano insieme la perequazione delle risorse.

Il *capoverso 2* esige che il contributo dei Cantoni finanziariamente forti ammonti ad almeno due terzi della prestazione della Confederazione che non deve però essere superata. Il *capoverso 2* introduce in tal modo un margine affine di definire un rapporto ragionevole tra i contributi versati dalla Confederazione e quelli forniti dai Cantoni. In virtù del termine «prestazione globale *annua*», non basta che l'importo minimo versato dai Cantoni finanziariamente forti, che corrisponde ai due terzi delle prestazioni versate dalla Confederazione, sia erogato su una media di quattro anni (cfr. i commenti relativi all'art. 5). Nell'interesse delle diminuzione progressiva delle disparità, il contributo minimo dei Cantoni finanziariamente forti deve essere rispettato ogni anno.

Art. 5 Determinazione dei mezzi per la perequazione delle risorse

L'orientamento politico della perequazione finanziaria spetta all'Assemblea federale. Essa fissa, per un periodo di quattro anni, il contributo di base per la perequazione delle risorse dei Cantoni finanziariamente forti forte potenziale di risorse e della Confederazione (*cpv. 1*). Per definire questi importi, l'Assemblea federale si basa sui risultati presentati nel rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria (art. 17) che viene presentato al Parlamento ogni quattro anni.

Per evitare, nella misura del possibile, una fuga di contribuenti all'estero, il Parlamento, quando fissa il contributo totale dei Cantoni con forte potenziale di risorse, tiene pure conto della loro competitività fiscale sul piano internazionale. La legge comprende anche una garanzia istituzionale al fine di evitare che oneri eccessivi siano imposti ai Cantoni con forte potenziale di risorse. L'importo base dei Cantoni con forte potenziale di risorse è fissato in un decreto federale sottoposto a referendum. Nel quadro del rapporto sull'efficacia, da redigere periodicamente, occorrerà altresì dimostrare quali sono gli effetti dei prelievi decisi dal Parlamento per la perequazione orizzontale delle risorse sull'attrattiva e la competitività internazionale dei Cantoni contribuenti. In altre parole, i Cantoni dovranno procedere a una ponderazione degli interessi e trovare una soluzione che permetterà di raggiungere un equilibrio tra l'estensione della perequazione finanziaria orizzontale dei Cantoni e l'esigenza del mantenimento di una competitività fiscale sul piano internazionale.

Al fine di evitare una diminuzione, in termini reali, della perequazione delle risorse all'interno di un periodo di quattro anni, il *capoverso 2* accorda al Consiglio federale la competenza di adattare ogni anno i mezzi destinati alla perequazione delle risorse. Nel suoi calcoli, esso dovrà tenere conto dell'evoluzione del potenziale delle risorse e adattare la perequazione finanziaria in funzione delle crescita della capacità finanziaria dei Cantoni. I criteri corrispondenti saranno definiti in dettaglio nell'ordinanza.

Il *capoverso 3* definisce la ripartizione delle prestazioni finanziarie tra i diversi Cantoni con forte potenziale di risorse. La percentuale citata corrisponde alla differenza tra le risorse proprie per abitante di questi Cantoni e la media svizzera. Essa dipende dall'importo totale che i Cantoni con forte potenziale di risorse sono tenuti a versare e che è fissato in base all'articolo 5.

Le risorse determinanti per calcolare i pagamenti di perequazione di un Cantone sono calcolati secondo le spiegazioni contenute relative all'articolo 6 capoverso 3.

È ovvio che le prestazioni dei diversi Cantoni in materia di perequazione delle risorse saranno determinate in funzione di una chiave di ripartizione istituzionalizzata che è d'altronde utilizzata per tutte le ripartizioni di questa natura. Nella perequazione delle risorse si applica l'indice delle risorse descritto dettagliatamente nel numero 5.5.1 del messaggio. Si può anche non citare «l'indice delle risorse» nella nuova legge sulla perequazione finanziaria in quanto l'indice di un Cantone indica solo l'entità del suo potenziale di risorse (per abitante) rispetto al potenziale medio delle risorse di tutti Cantoni.

Art. 6 Ripartizione dei mezzi della perequazione delle risorse

Dato che il potenziale di risorse dei Cantoni è ricalcolato ogni anno (art. 3 cpv. 4), occorre ugualmente ridefinire ogni anno la ripartizione dei mezzi della perequazione delle risorse. Ne è competente, in base al *capoverso 1*, il Consiglio federale.

In occasione di questa ripartizione, il Consiglio federale «favorisce in misura superiore alla media» i Cantoni con potenziale di risorse particolarmente debole. Per adempiere a questa esigenza, si prevede di applicare una scala progressiva per la ripartizione dei mezzi della perequazione delle risorse tra i Cantoni: più debole sarà il potenziale di risorse di un Cantone e altrettanto maggiori saranno per esso i mezzi provenienti dalla perequazione delle risorse per abitante. Una ripartizione progressiva siffatta permette di concentrare viepiù i mezzi della perequazione sui Cantoni più deboli. La fissazione del decorso della progressione renderà più facile orientare in maniera mirata il volume di distribuzione politicamente auspicato in rapporto a gruppi di Cantoni.

Il *capoverso 2* stipula che i mezzi provenienti dalla perequazione delle risorse come pure quelli della perequazione degli oneri da parte della Confederazione (art. 9 cpv. 4) e della compensazione dei casi di rigore (art. 18 cpv. 7) versati ai Cantoni non sono a destinazione vincolata.

Il *capoverso 3* definisce quali sono le risorse finanziarie minime di cui ogni Cantone dovrebbe disporre dopo la perequazione.

È importante sottolineare che l'85 per cento della media svizzera è soltanto un obiettivo *auspicato* e quindi non imperativo. Ciò è dovuto al fatto che le Camere federali fissano un importo globale destinato alla perequazione delle risorse per un periodo di quattro anni (art. 5). Dato che i potenziali di risorse nei diversi Cantoni sono ricalcolati ogni anno in base all'articolo 3 capoverso 4, non è possibile garantire che il potenziale di risorse minimo raggiungerà l'85 per cento della media svizzera in ogni Cantone e per ogni anno.

Anche il metodo utilizzato per sapere in quale misura l'obiettivo è stato raggiunto svolge un ruolo centrale: in tale contesto importano prima di tutto la «risorse proprie determinanti». Non è possibile aggiungere o sottrarre i pagamenti di compensazione effettivi ai potenziali di risorse (basi di calcolo). Per determinare in quale maniera la capacità finanziaria dei Cantoni si è modificata in seguito alla perequazione finanziaria è stato necessario elaborare un fattore ausiliario, il «gettito fiscale standardizzati». La legge utilizza la nozione meno tecnica di «risorse proprie determinanti» per designare questo fattore. Il gettito fiscale standardizzato di un Cantone corrispondo-

no ai proventi fiscali che esso può realizzare a condizione che tutti Cantoni utilizzino in maniera identica i loro differenti potenziali di risorse.

Gli elementi computati per determinare se l'obiettivo è stato raggiunto sono pure decisivi. Trattasi delle prestazioni di perequazione che affiancano le risorse proprie determinanti e che provengono dalla perequazione finanziaria, citate nell'articolo 2 lettera d. Sono computate anche le prestazioni per compensare i casi di rigore. Dato che la compensazione dei casi di rigore non è uno strumento duraturo, la sua imputazione è disciplinata nelle disposizioni transitorie, nell'articolo 18 (cpv. 8). I pagamenti per compensare i casi di rigore sono imputati perché trattasi – come nella perequazione delle risorse – di pagamenti che non sono legati a una prestazione particolare e nemmeno motivati da oneri eccessivi. L'imputazione della compensazione dei casi di rigore è ugualmente giustificata dalla natura di questi pagamenti che permettono soprattutto ai Cantoni con un potenziale di risorse debole di sopportare il cambiamento di sistema previsto dalla NPC.

6.6.3 Sezione 3: Perequazione degli oneri da parte della Confederazione

Art. 7 Perequazione dell'aggravio geo-topografico

La perequazione finanziaria potrebbe limitarsi alla perequazione delle risorse se gli aggravii per abitante fossero simili in tutti i Cantoni. Ma così non è. Occorre tenere conto, in particolare di due tipi di oneri eccessivi: quello dovuto a fattori geo-topografici e quello dovuto alla struttura sociodemografica. La perequazione dell'aggravio geo-topografico è oggetto del *capoverso 1*.

Il *capoverso 2* definisce le caratteristiche principali dell'aggravio geo-topografico. I diversi indicatori saranno disciplinati in un'ordinanza.

Art. 8 Perequazione dell'aggravio sociodemografico

La perequazione dell'aggravio sociodemografico è oggetto del *capoverso 1*.

Come nell'articolo 7, riguardante la perequazione dell'aggravio *geo-topografico*, il *capoverso 2* definisce le caratteristiche principali dell'aggravio sociodemografico. In questo campo, gli indicatori saranno pure disciplinati in un'ordinanza.

Il *capoverso 3* menziona gli aggravii delle città e degli agglomerati quale elemento supplementare che comporta aggravii elevati in un Cantone. Questo criterio è menzionato separatamente perché in tal caso il perimetro di misurazione non è più il Cantone, come nel caso dei criteri secondo il *capoverso 2*, ma l'agglomerato.

L'ordinanza definirà in dettaglio i criteri che permettono di prendere in considerazione gli agglomerati. Soltanto gli agglomerati che rivestono un'importanza nazionale o internazionale saranno considerati sulla base del nostro rapporto del 22 maggio 1996¹³¹ sulle Linee guida per l'ordinamento del territorio.

¹³¹ FF 1996 III 499, p. 538

Art. 9 Determinazione e ripartizione dei mezzi

In maniera analoga alla procedura applicabile alla perequazione delle risorse, un contributo di base sarà attribuito ogni quattro anni ai due fondi della perequazione degli oneri. Questo contributo sarà fissato, basandosi sul rapporto previsto dall'articolo 17, da un decreto federale adottato dal Parlamento federale (cpv. 1) e sottoposto a referendum. Sarà dunque possibile orientare a livello politico anche la perequazione degli oneri.

Anche i contributi globali destinati alla perequazione degli oneri eccessivi dovuti a fattori geo-topografici e sociodemografici saranno adattati ogni anno dal Consiglio federale ma tenendo conto del rincaro. I dettagli sono disciplinati in un'ordinanza.

I criteri esatti per compensare gli aggravii geo-topografici e sociodemografici saranno stabiliti nell'ordinanza (cpv. 3).

Il *capoverso 4* precisa che i mezzi della Confederazione destinati alla perequazione degli oneri sono versati ai Cantoni senza destinazione vincolata come quelli della perequazione delle risorse (art. 6 cpv. 2) e della compensazione dei casi di rigore (art. 18 cpv. 7).

6.6.4 Sezione 4: Collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri

Art. 10 Obiettivi

La collaborazione intercantonale serve in generale ad assumere compiti economici. Tuttavia, essa deve pure evitare una centralizzazione eccessiva dei compiti pubblici. In particolare, deve permettere le decisioni e gli interventi che riguardano tutta la Svizzera o un territorio limitato senza che sia necessario affidare tale compito alla Confederazione.

In merito occorre precisare che questi compiti rimangono compiti cantonali ma devono essere assolti congiuntamente ad altri Cantoni. Vogliamo in tal modo chiarire la situazione e sottolineare che non abbiamo l'intenzione di introdurre un quarto livello autonomo nella struttura del nostro Stato federale.

Le osservazioni seguenti riguardano gli obiettivi della collaborazione intercantonale:

- *Lettera a*: la collaborazione intercantonale è necessaria per garantire un'offerta minima di prestazioni pubbliche.
- *Lettera b*: il concetto di «economico» comprende l'esecuzione dei compiti congiunta con altri Cantoni in maniera adeguata ai bisogni ed efficace. In tale contesto si tratta di fornire, al Paese o a una regione, servizi pubblici adeguati. L'estensione di questi servizi deve essere appropriata al fine di evitare eccessi o penurie. Tuttavia la questione dell'efficacia riguarda soprattutto l'aspetto operativo della realizzazione dei compiti. La soluzione di un compito è efficace se la prestazione è fornita con costi complessivi minimi. In particolare, è possibile realizzare questo obiettivo se si raggiungono certe dimensioni minime, ad esempio, per gli ospedali nel campo della medicina di punta o per gli impianti di incenerimento dei rifiuti.

- La *lettera c* prevede che i costi di servizi dei quali profittano più Cantoni devono essere indennizzati «adeguatamente». Questa esigenza implica una partecipazione appropriata dei Cantoni interessati. Di conseguenza, i pagamenti compensativi sono sempre il risultato di negoziati tra partner eguali.

L'*articolo 43a* Cost. precisa già le competenze relative alle decisioni e alla ripartizione dei costi. La costituzione di strutture cantonali o intercantionali corrispondenti per le organizzazioni incaricate della realizzazione dei compiti deve essere orientata verso i beneficiari effettivi delle prestazioni pubbliche, vale a dire le persone o le istituzioni che profittano delle prestazioni in questione. L'istituzione di competenze intercantionali per un determinato compito e la ripartizione dei costi tra i diversi Cantoni è viepiù necessaria se i beneficiari delle prestazioni sono sparsi su un territorio molto esteso.

Le disposizioni dell'*articolo 10* sono rivolte prima di tutto ai Cantoni. Esse servono tuttavia anche da guida per la Confederazione al fine di determinare se sia necessario prevedere una dichiarazione di conferimento del carattere obbligatorio generale o un obbligo di collaborazione intercantonale.

Art. 11 Convenzione quadro intercantonale

Le lettere a-f del capoverso 1 definiscono i punti da disciplinare nella convenzione quadro. I Cantoni sono i soli a decidere il contenuto della convenzione dal punto di vista materiale. La convenzione quadro rappresenta la base della collaborazione. I Cantoni vi disciplinano i punti essenziali come ad esempio, gli organi competenti, la procedura di adesione e di uscita e le forme possibili di collaborazione e di composizione intercantonale delle controversie.

Art. 12 Obbligo di collaborare

Il *capoverso 1* elenca esaustivamente i settori di compiti per i quali il Consiglio federale può prevedere un conferimento del carattere obbligatorio generale (art. 13) o un obbligo di collaborare (art. 14) per i Cantoni.

La menzione dei settori di compiti a livello di legge è conforme alla materia perché la Confederazione non interviene nei negoziati delle norme materiali contenute nella convenzione ma si limita a estendere il campo d'applicazione di un trattato intercantonale a uno o più Cantoni. Questo nuovo approccio si fonda sul nuovo articolo 48 capoverso 4 Cost.

La legge enumera in maniera esaustiva i settori di compiti che possono all'occorrenza, essere oggetto di un obbligo di collaborazione. Questa soluzione ha il vantaggio di permettere al legislatore di modificare, se necessario, la lista dei compiti nel contesto generale della perequazione finanziaria. Le Camere federali definiscono i parametri di base della perequazione delle risorse. Di conseguenza, è pure il legislatore federale che deve essere competente per definire i settori di compiti che possono essere oggetto di una collaborazione intercantonale affiancata da una perequazione degli oneri al fine di garantire un decorso coerente.

Nei *capoversi 2 e 3* si statuisce che l'obbligo di collaborare nei nove settori citati è imposto se vi è stato un conferimento di carattere obbligatorio generale o se è stato espresso un obbligo di partecipazione. I Cantoni disciplinano i dettagli tecnici della

collaborazione in un determinato settore di compiti in trattati intercantionali corrispondenti dove la base è costituita dalla CQL.

Art. 13 Conferimento del carattere obbligatorio generale

Capoverso 1: i Cantoni devono negoziare tra di loro il contenuto della convenzione quadro (lett. a) nonché i trattati intercantionali nei diversi settori di compiti (lett. b). Le disposizioni della convenzione quadro o della procedura di composizione delle controversie si applicano in seguito a tutti i partner della convenzione o, se vi è stato un conferimento del carattere obbligatorio generale, a tutti i Cantoni senza che sia necessario riprendere i negoziati.

La convenzione quadro intercantionale può far valere i suoi effetti in modo ottimale soltanto se tutti i Cantoni vi sono coinvolti. Per questo motivo, la legge prevede che il Consiglio federale possa conferire carattere obbligatorio a questa convenzione se un certo numero di Cantoni ne fanno richiesta. Il quorum necessario per chiedere un conferimento del carattere obbligatorio alla convenzione quadro è una decisione di ordine politico.

Alfine di tutelare gli interessi superiori che riguardano tutta la Svizzera, occorre evitare minoranze troppo esigue che potrebbero bloccare questo processo. Al contrario, bisogna tuttavia proteggere le minoranze ed evitare che alcuni Cantoni siano costretti a collaborare senza che ve ne sia l'effettivo bisogno. Per questi motivi, il quorum necessario per chiedere il conferimento di carattere obbligatorio generale alla convenzione quadro è stato fissato a 21 Cantoni ovvero a un livello relativamente elevato (*lett. a*). I trattati intercantionali negoziati e conclusi per i diversi settori di compiti possono essere oggetto di un conferimento di carattere obbligatorio generale su richiesta di almeno 18 Cantoni (*lett. b*).

Il conferimento del carattere obbligatorio generale a un trattato intercantionale in un settore particolare riferito alla convenzione quadro non presuppone che tutti i Cantoni abbiano aderito alla convenzione quadro o che la Confederazione abbia conferito il carattere obbligatorio generale a quest'ultima. Se il trattato in questione prevede che la convenzione quadro sia parte integrante del suo contenuto, quest'ultima è valida per il settore interessato se tutti i Cantoni firmano la convenzione o se le viene conferito il carattere obbligatorio generale da parte della Confederazione.

La legge non prevede volutamente direttive concernenti la procedura. È possibile rinunciare perché il Consiglio federale, quale potere decisionale per il conferimento del carattere obbligatorio generale o per l'obbligo di collaborare, garantisce una procedura corretta.

Quando i Cantoni sottopongono una domanda di conferimento di carattere obbligatorio generale alla convenzione quadro o a un trattato intercantionale, il Consiglio federale deve esaminare se sono rispettate alcune condizioni, ad esempio:

- se tutti i Cantoni hanno avuto la possibilità di sottoporre la loro richiesta in maniera appropriata nel corso dei negoziati;
- se tutti i Cantoni hanno avuto il tempo necessario a disposizione per prendere le loro decisioni;
- se si è tenuto sufficientemente conto delle richieste di tutti i Cantoni;

- se il conferimento del carattere obbligatorio generale è nell'interesse di tutta la Svizzera.

Problemi particolari si pongono in rapporto alla revoca della convenzione quadro. È opportuno, prima di tutto, precisare che non è necessario sottoporre la revoca al Consiglio federale. Il disciplinamento della procedura in questo campo è di competenza dei Cantoni. Le modalità di revoca dovranno pertanto essere definite nell'ambito dei negoziati che preludono a un trattato. Rinunciando a competenze della Confederazione in questo settore, la legge non include nemmeno regole riguardanti una revoca. Per quanto attiene agli effetti del conferimento del carattere obbligatorio generale è applicabile la procedura di revoca descritta nel capoverso 5.

Il Consiglio federale può prendere la sua decisione, di libero apprezzamento politico, in base ai criteri summenzionati (cfr. le spiegazioni più sopra riguardanti il cpv. 1). Tuttavia, con il *capoverso 2*, la legge accorda ai Cantoni interessati il diritto di essere sentiti.

In virtù del *capoverso 3*, i Cantoni costretti ad aderire a un trattato in seguito a un conferimento di carattere obbligatorio generale hanno gli stessi diritti e gli stessi obblighi dei Cantoni già aderenti. Essi diventano partner uguali agli altri Cantoni partecipanti alla Convenzione.

Secondo il *capoverso 4*, l'obbligo di collaborare in un certo settore deve essere limitato nel tempo. Per questa ragione, la durata del conferimento del carattere obbligatorio generale non può superare i 25 anni.

Capoverso 5: mentre perdura il carattere obbligatorio generale, i diritti di denuncia previsti dalla convenzione quadro o da un trattato intercantonale sono sospesi. Una denuncia non sarebbe compatibile con lo spirito del conferimento del carattere obbligatorio generale. Per denunciare un trattato, bisognerà dapprima far revocare il conferimento del carattere obbligatorio generale da parte del Consiglio federale. Il quorum necessario per la revoca del conferimento è di sei o nove Cantoni. Il Consiglio federale può tuttavia revocare il conferimento del carattere obbligatorio generale se esso non è più giustificato da altre circostanze, ad esempio se un cambiamento di situazione non richiede più una partecipazione di tutti i Cantoni, se il trattato comporta oneri smisurati per alcuni Cantoni o se produce effetti non più desiderabili per l'insieme del Paese.

Anche se non esiste un obbligo a collaborare «in eterno» (cfr. i commenti relativi all'art. 13 cpv. 4), il *capoverso 6* prevede ciò malgrado che i Cantoni non possono chiedere la revoca del conferimento del carattere obbligatorio prima di cinque anni. Questa disposizione deve assicurare un minimo di continuità nella collaborazione orizzontale.

Se un conferimento di carattere obbligatorio generale è revocato, i Cantoni che hanno partecipato a un trattato intercantonale di propria iniziativa ne rimangono vincolati. Essi possono liberarsi dai loro obblighi solo mediante una denuncia nei termini previsti.

Art. 14 Obbligo di partecipazione

Secondo il *capoverso 1*, l'esistenza di un trattato intercantonale bilaterale o di un disegno di trattato intercantonale che riguarda un settore di compiti menzionato nell'articolo 12 basta per permettere a un Cantone di chiedere al Consiglio federale di

costringere uno o più Cantoni ad aderirvi. Come nel caso di un conferimento del carattere obbligatorio generale, il Consiglio federale è libero di dar seguito a una richiesta siffatta o di rifiutarla. Questa libertà accordata al Consiglio federale risulta nettamente dalla formulazione potestativa di questa disposizione.

Le altre disposizioni dei *capoversi 2-6* riprendono, per analogia, le regole dell'articolo 13. La procedura prevista nel quadro del conferimento del carattere obbligatorio generale si applica, pure per analogia, alla denuncia e alla revoca di trattati regionali. I Cantoni costretti ad aderire a un trattato hanno gli stessi diritti e gli stessi obblighi degli altri Cantoni. Finché l'obbligo di aderirvi è in vigore, i Cantoni vincolati dal trattato non possono denunciarlo. L'obbligo di partecipare ha di conseguenza effetti anche sui Cantoni che hanno concluso il trattato e che non possono denunciarlo per tutta la durata dell'obbligo di partecipare. Il Consiglio federale può revocare l'obbligo di partecipare quando le circostanze non lo giustificano più, in particolare se la metà dei Cantoni membri di un trattato intercantonale lo chiede.

Se un obbligo di partecipare è revocato, i Cantoni che hanno partecipato di propria iniziativa a un trattato intercantionali ne rimangono vincolati. Essi possono liberarsi dai loro obblighi solo mediante una denuncia nei termini previsti.

Art. 15 Rimedi giuridici

Il *capoverso 1* è compatibile con gli obiettivi del disegno di legge sul Tribunale federale che prevede che quest'ultimo esaminerà soltanto le decisioni prese da un'istanza giudiziaria inferiore. In materia di diritto pubblico cantonale o intercantonale, non è tuttavia possibile costringere i Cantoni ad istituire un'istanza giudiziaria se non in presenza di una base costituzionale corrispondente (cfr. art. 191 cpv. 2 Cost. riguardante la riforma dell'organizzazione giudiziaria).

Il *capoverso 2* definisce le conseguenze giuridiche della violazione, da parte di un Cantone, di un trattato o di una decisione vincolante di un organo intercantonale (possibilità di intentare un'azione davanti al Tribunale federale).

Art. 16 Applicabilità diretta

Questa disposizione ha soprattutto il carattere di una dichiarazione. Se il diritto intercantonale contiene norme direttamente applicabili (nel senso di «self-executing»), un individuo può già attualmente ricorrere davanti al Tribunale federale.

6.6.5 Sezione 5: Rapporto sull'efficacia

Art. 17 Rapporto sull'efficacia

La redazione e la pubblicazione periodica di un rapporto (*cpv. 1*) permetteranno alle autorità competenti, in particolare alle Camere federali, al Consiglio federale e ai governi cantonali, di verificare l'esecuzione della perequazione finanziaria e la conformità delle misure decise rispetto agli obiettivi. La discussione politica sarà così più oggettiva e trasparente e sarà possibile formulare in maniera adeguata eventuali misure deliberate.

Conformemente al capoverso 2, il rapporto sull'efficacia si occupa, da un lato, del raggiungimento degli obiettivi del quadriennio precedente e, dall'altro, delle misure da adottare per il quadriennio avvenire. In entrambi i casi sono determinanti gli obiettivi generali definiti nell'articolo 2 della perequazione finanziaria. Per quanto attiene al periodo trascorso, in primo piano si porrà la verifica degli effetti della perequazione delle risorse, della perequazione degli oneri da parte della Confederazione e – nella fase di transizione – della compensazione dei casi di rigore.

Uno degli strumenti essenziali del rapporto sarà il bilancio dell'efficacia Cantone per Cantone. In esso sarà raffigurata la situazione dei Cantoni prima e dopo la perequazione finanziaria. Il capoverso 3 stabilisce che gli effetti della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri (sezione 4) devono essere esposti separatamente. Ciò significa che la perequazione intercantonale degli oneri non può essere pareggiata con la perequazione delle risorse, la perequazione degli oneri della Confederazione e la compensazione dei casi di rigore. Tuttavia, nella valutazione complessiva degli effetti della perequazione finanziaria, i risultati della perequazione intercantonale degli oneri devono pure essere tenuti presenti.

Il motivo della trattazione separata della perequazione intercantonale degli oneri risiede nel carattere diverso di questo criterio di perequazione (cfr. anche n. 7.2.1). La perequazione intercantonale degli oneri non è uno strumento di redistribuzione, come nella perequazione finanziaria convenzionale, ma piuttosto un indennizzo di prestazioni fornite. I pagamenti effettuati nell'ambito della perequazione intercantonale degli oneri sono a destinazione vincolata mentre la perequazione finanziaria in senso stretto è strutturata in base a pagamenti senza destinazione vincolata. Un'altra differenza fondamentale consiste nel fatto che la perequazione delle risorse, la perequazione degli oneri della Confederazione e la compensazione dei casi di rigore sono centralizzate mentre la perequazione intercantonale degli oneri rappresenta l'aspetto finanziario dei trattati intercantionali che non possono essere influenzati materialmente dalla Confederazione.

6.6.6 Sezione 6: Disposizioni transitorie

Art. 18 Compensazione dei casi di rigore

Il *capoverso 1* introduce lo strumento della compensazione dei casi di rigore. Essa serve ad attenuare gli effetti del passaggio verso la nuova perequazione finanziaria, in particolare per i Cantoni finanziariamente deboli.

Al fine di concentrare i mezzi a disposizione, la cerchia dei Cantoni che possono beneficiare della compensazione dei casi di rigore è limitata ai Cantoni finanziariamente deboli, vale a dire con un potenziale di risorse inferiore alla media. La distribuzione dei mezzi è stabilita dal Consiglio federale conformemente al capoverso 5.

L'espressione «finanziariamente debole» necessita di un'ulteriore precisazione: il criterio è la classificazione *prima* della perequazione finanziaria. Per quanto attiene alla non imputazione della perequazione delle risorse, questa precisazione non è di per sé importante in quanto, per il meccanismo che caratterizza la perequazione delle risorse, è impossibile che un Cantone finanziariamente debole possa trasformarsi in un Cantone finanziariamente forte. Tuttavia occorre chiarire, tenendo presente la perequazione degli oneri della Confederazione, che quest'ultima, eventual-

mente insieme alla perequazione delle risorse, può senza dubbio trasformare un Cantone finanziariamente debole in un Cantone finanziariamente forte.

Il *capoverso 2* disciplina la partecipazione finanziaria della Confederazione e dei Cantoni: la Confederazione partecipa in ragione dei due terzi e i Cantoni in ragione di un terzo ai mezzi necessari per la compensazione dei casi di rigore.

Il *capoverso 3* enuncia le competenze del Parlamento federale: esso stabilisce, una tantum, mediante un decreto federale, il contributo della Confederazione (*lett. a*) e il contributo di ogni Cantone (*lett. b*). Il contributo di un Cantone è calcolato suddividendo il contributo complessivo che i Cantoni devono finanziare in funzione del numero di abitanti.

Una tantum perché la legge vuole garantire che il contributo previsto per la compensazione dei casi di rigore sia nominalmente congelato e che esso diminuirà nel corso degli anni in termini reali.

Il *capoverso 4* precisa che il rapporto secondo l'articolo 12 dovrà pure pronunciarsi sulla necessità di continuare la compensazione dei casi di rigore. L'Assemblea federale può ordinare la revoca della compensazione dei casi di rigore mediante decreto federale.

Il *capoverso 5* riguarda la ripartizione dei mezzi destinati a compensare i casi di rigore tra i Cantoni. Questa ripartizione sarà disciplinata in un'ordinanza. I risultati dell'ultimo bilancio globale precedente l'introduzione della NPC e l'indice delle risorse serviranno quali criteri in tale contesto. I contributi a favore dei Cantoni, fissati in tal modo, saranno congelati in termini nominali per gli anni successivi. Questo approccio permetterà di ridurre, nel corso del tempo, la compensazione dei casi di rigore in termini reali. I contributi saranno versati fino al momento in cui saranno necessari secondo le spiegazioni relative al *capoverso 4*.

La compensazione dei casi di rigore è limitata ai Cantoni finanziariamente deboli (cpv. 1). Da ciò bisogna dedurre che la legge non accorderà più mezzi a tal fine a un Cantone il cui potenziale di risorse abbia superato la media svizzera. Questo principio è formalmente enunciato nel *capoverso 6*. Con «potenziale di risorse» si intende anche qui la situazione *precedente* la perequazione finanziaria (cfr. commento analogo al cpv. 1).

Secondo il *capoverso 7*, i mezzi provenienti dalla compensazione dei casi di rigore non sono a destinazione vincolata. Questa regola si applica pure ai pagamenti provenienti dalla perequazione delle risorse (art. 6 cpv. 2) e dalla perequazione degli oneri da parte della Confederazione (art. 9 cpv. 4).

Il *capoverso 8* è il complemento logico dell'articolo 6 *capoverso 3* (cfr. i commenti in merito): questo *capoverso* stipula che per verificare se l'obiettivo di dotazione minima, ossia l'85 per cento della media svizzera, è stato raggiunto occorre tenere conto delle prestazioni della compensazione dei casi di rigore.

Art. 19 Disposizioni transitorie relative al diritto ai sussidi

Per prevenire un'«ondata» di domande di sussidi (cfr. il n. 1.4.3.1) occorre prevedere una disposizione transitoria adeguata per il diritto ai sussidi. L'articolo 19 lettera a, previsto a tal fine, deve essere esaminato insieme all'articolo 36 della legge sui sussidi (LSu).

L'articolo 36 si trova nel capitolo 3 della LSu. Secondo l'articolo 2 LSu, questo capitolo è applicabile salvo disposizioni contrarie di altre leggi o decreti federali di obbligatorietà generale. La lettera a prevede tale deroga per i settori interessati durante il periodo di transizione. Il Consiglio federale deve fissare l'entrata in vigore di questa disposizione immediatamente dopo l'adozione della LPF. Le altre disposizioni della legge entreranno in vigore soltanto dopo la revisione delle leggi speciali.

Questa disposizione permetterà di trattare le domande di aiuto finanziario o di indennità depositate tra la data dell'entrata in vigore della disposizione transitoria e quella dell'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria nella sua interezza, in virtù del diritto vigente al momento dell'assegnazione. L'elemento decisivo per determinare il diritto applicabile non sarà più dunque il momento in cui è depositata la domanda ma quello dell'assegnazione. Questa soluzione delega in ampia misura all'amministrazione l'incombenza di trattare le domande di sussidi inoltrate dopo l'entrata in vigore della disposizione transitoria. Le autorità sono tuttavia tenute a comunicare la loro decisione circa la domanda basandosi esclusivamente su criteri oggettivi e ad esporre la loro pratica ai richiedenti.

Questa procedura permette di garantire, anche durante il periodo di transizione, che il volume delle domande da trattare ed i mezzi necessari a tal fine non superino il flusso normale.

Come abbiamo già detto, l'articolo 19 è una disposizione transitoria che deroga all'articolo 36 lettera a LSu. Essa è di obbligatorietà generale e riguarda tutti i settori che possono fruire di sussidi. Tuttavia, se la questione relativa al diritto applicabile è disciplinata in una legge speciale sui sussidi, queste norme speciali hanno la priorità sia sulla LSu sia sulla disposizione transitoria. In questi casi occorrerà esaminare la necessità di prevedere regole dettagliate quando si dovrà adeguare la legge speciale in questione.

La disposizione prevista nella lettera b deve garantire che la Confederazione verserà, entro un termine fissato dal legislatore, i sussidi formalmente assegnati a progetti non ancora avviati al momento dell'entrata in vigore della NPC. In altri termini, questa disposizione ha lo scopo di stimolare i beneficiari di sussidi a realizzare rapidamente i loro progetti; la legge propone un termine di tre anni. Non è nell'interesse della Confederazione e nemmeno in quello dei Cantoni dilazionare la realizzazione di questi progetti.

Con la disposizione della lettera b, la Confederazione relativizza, dal punto di vista temporale, l'impegno assunto verso i beneficiari di sussidi. Il termine scelto di tre anni, entro il quale deve essere presentato il conteggio finale relativo al progetto realizzato, assicura ai beneficiari la tutela della fiducia salvaguardando nel contempo l'interesse della Confederazione. Dopo l'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria, la Confederazione intensificherà i suoi pagamenti nell'ambito della perequazione finanziaria in senso stretto (cfr. n. 5). Il meccanismo che sottende alla NPC fa sì che la Confederazione finanzia questo maggiore impegno nella misura delle soppressioni dei sussidi a destinazione vincolata conseguenti alle dissociazioni dei compiti e dei finanziamenti. La disposizione transitoria impone tuttavia alla Confederazione, nel periodo di transizione, un doppio onere in quanto oltre alle maggiori prestazioni erogate nella perequazione finanziaria diretta essa deve continuare a far fronte, nel contempo, ai suoi impegni progressi. Se questo doppio onere

sarà limitato a un lasso di tempo ragionevole, senza ledere il principio della buona fede, il termine di tre anni rappresenta sia per la Confederazione sia per i beneficiari di sussidi una soluzione attuabile ed equa.

6.6.7 Sezione 7: Disposizioni finali

Art. 20 Esecuzione

Il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione. Esso sente dapprima i Cantoni.

Art. 21 Diritto previgente: abrogazione

Occorre abrogare la legge attuale sulla perequazione finanziaria.

Art. 22 Referendum ed entrata in vigore

Referendum

Dopo l'adozione del presente primo messaggio da parte delle Camere federali, bisognerà sottoporre dapprima le modifiche costituzionali al voto del popolo e dei Cantoni. Solo dopo l'accettazione del decreto federale da parte del popolo e dei Cantoni, la legge riveduta sulla perequazione finanziaria sarà pubblicata sul Foglio federale ed inizierà il decorso del termine referendario.

Entrata in vigore

Il Consiglio federale fissa la data dell'entrata in vigore della LPF. Essa non potrà entrare in vigore integralmente se non quando tutti gli elementi della riforma saranno stati adottati. Questa condizione sarà realizzata dopo il decorso del termine referendario relativo al secondo messaggio NPC. Non è tuttavia escluso che alcuni elementi della LPF entrino in vigore già prima di questa data, scaglionando in tal modo l'entrata in vigore della legge, ma nella misura in cui Cantoni singoli o gruppi di Cantoni non ne traggano vantaggi unilaterali. Una procedura siffatta è prevista per le disposizioni transitorie relative al diritto ai sussidi (art. 19) che devono in particolare permettere di evitare un'«ondata» di domande di sussidi durante il periodo di transizione.

7 Ripercussioni

I rapporti sull'efficacia che dovranno essere presentati periodicamente comporteranno un riesame regolare dell'efficacia della NPC nel complesso e dei suoi singoli strumenti. Una perizia eseguita su nostro mandato giunge alla conclusione che con la NPC vengono effettivamente raggiunti gli obiettivi prefissati di politica nazionale e finanziaria.

Dopo l'introduzione della NPC, nei rapporti sull'efficacia saranno sviluppate analisi analoghe. Questi rapporti dovranno essere presentati al Parlamento ogni quattro anni

necessari va comunque prestata la dovuta attenzione a salvaguardare il nuovo equilibrio perseguito fra l'assegnazione delle competenze e gli oneri finanziari per la Confederazione e i Cantoni.

È quindi opportuno escludere dalla NPC determinati settori che stanno comunque per essere riformati con criteri analoghi, oppure posticipare a una successiva serie di riforme la dissociazione dei compiti nei settori particolarmente controversi.

3. La nuova impostazione della *collaborazione tra Confederazione e Cantoni* costituisce un elemento innovativo della NPC che ne incrementa anche l'efficienza. Ciò vale in particolare per gli accordi di programma pluriennali e per il versamento di contributi globali.

Disposizioni giuridiche che impongono accordi programmatici mediante risoluzioni e sanzioni costituiscono però elementi estranei a questa riforma. La collaborazione verticale dovrebbe essere basata coerentemente su relazioni di partenariato.

4. La promozione della *collaborazione intercantonale* e soprattutto la *perequazione intercantonale degli oneri* costituiscono anch'essi elementi innovativi della NPC. La perequazione degli oneri è necessaria poiché soprattutto nelle regioni centrali le esigenze nei confronti dei Cantoni (e dei Comuni) corrispondono sempre meno alle loro competenze effettive. Essa permette inoltre di combattere l'attuale sottaciuta tendenza alla centralizzazione dei compiti pubblici, offrendo alle regioni maggiori possibilità di assumere in modo autonomo determinate responsabilità nell'ambito del settore pubblico, all'interno di un perimetro d'azione delimitato.
5. L'*indice delle risorse* stabilito in base alla base imponibile aggregata (BIA) è un ottimo sostituto dell'attuale indice della capacità finanziaria che risulta problematico a causa di numerose lacune. Anche la perequazione dell'aggravio geo-topografico e di quello sociodemografico conducono nella giusta direzione. Bisogna salvaguardare tutti e tre gli elementi della perequazione delle risorse e dell'aggravio, anche se sono ipotizzabili eventuali piccoli miglioramenti concernenti i criteri.

Sul piano fiscale la Svizzera è fortemente attrattiva nei confronti della concorrenza internazionale. Per salvaguardare questa posizione privilegiata, andrebbero inserite nella perequazione delle risorse della NPC garanzie giuridiche che non permettano in futuro di caricare di oneri sempre crescenti i Cantoni finanziariamente forti¹³³.

6. Il bilancio globale lascia trasparire solo una parte degli effetti della NPC. L'interpretazione degli effetti quantificabili va quindi effettuata con prudenza e presuppone una valutazione politica sul «giusto» livello di prestazioni pubbliche e di oneri fiscali. In ogni caso è sbagliato giudicare la NPC solo in base ai segni positivi o negativi che precedono «l'ultima colonna» del bilancio globale. Nella NPC risultano decisivi il sistema globale e la sua «mecca-

¹³³ Una perizia supplementare si occupa su mandato di chiarire se e in che misura la riforma della perequazione finanziaria possa ripercuotersi sull'attrattività e sulla competitività internazionale dei Cantoni finanziariamente forti che finanziano la NPC (cfr. n. 7.2.4).

nica» interna e complessivamente questi due aspetti sono valutabili molto positivamente.

7. Per aumentare le possibilità di effettiva realizzazione della NPC, che è nettamente migliore rispetto all'attuale perequazione, è politicamente opportuno completarla con l'istituzione di una *compensazione dei casi di rigore*. I flussi finanziari di quest'ultima dovrebbero però essere riservati a quei Cantoni che oggi risultano chiaramente deboli dal punto di vista economico. Ha poco senso perpetuare ulteriormente le lacune del vecchio sistema o addirittura crearne di nuove.
8. La valutazione complessiva del sistema della NPC è positiva. Vanno assolutamente salvaguardati i seguenti elementi:
 - la collaborazione verticale con accordi di programma e budget globali;
 - la collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri;
 - la compensazione dell'aggravio geo-topografico e di quello sociodemografico;
 - il nuovo indice delle risorse.
9. Vengono considerati necessari solo alcuni piccoli *miglioramenti*:
 - la collaborazione fra Cantoni e Confederazione andrebbe impostata esclusivamente sul partenariato. Si dovrebbe rinunciare a emanare disposizioni che permettono di imporre accordi di programma mediante risoluzioni e sanzioni;
 - provvedimenti per salvaguardare la forte attrattività internazionale della Svizzera sul piano fiscale: nella perequazione delle risorse della NPC bisognerebbe inserire garanzie giuridiche che non permettano di caricare in futuro di imposte e oneri sempre crescenti i Cantoni finanziariamente forti;
 - alcuni criteri determinanti per la perequazione dell'aggravio geo-topografico necessitano ancora di una revisione: non risulta ad esempio plausibile che tutte le superfici situate oltre l'altitudine mediana della Svizzera vengano trattate alla stessa stregua e considerate fonte di aggravio. Il trattamento andrebbe differenziato a seconda che si tratti di zone abitate e utilizzate oppure di ghiacciai o zone detritiche;
 - nell'ambito della compensazione dei casi di rigore i flussi finanziari dovrebbero essere riservati solo ai Cantoni che oggi risultano economicamente deboli.
10. A lunga scadenza l'accettazione della NPC è nell'interesse non solo della Confederazione ma anche dei Cantoni. Ambedue hanno tutto l'interesse ad impiegare in modo ottimale le loro risorse finanziarie e fare in modo che, grazie alla perequazione finanziaria, esista una rete di sicurezza per le situazioni finanziarie difficili sostenibile da tutti i Cantoni. Nell'epoca attuale, contraddistinta dalla concorrenza globale delle regioni, tutti devono essere interessati soprattutto ad un federalismo efficiente. La NPC apporta un importante contributo in questa direzione.

Sulle proposte di miglioramento contenute nella perizia (cfr. n. 9) vanno formulate le seguenti osservazioni:

- la collaborazione partenariale fra Confederazione e Cantoni è un elemento importante della NPC. Le relazioni di partenariato tuttavia non possono essere imposte e nella realtà dipendono da diversi fattori come ad esempio l'effettiva disponibilità alla collaborazione degli uffici coinvolti e delle persone incaricate. Il partenariato non può quindi essere elevato al rango di obiettivo à sé stante ma va messo in atto nella misura in cui permetta effettivamente di raggiungere gli obiettivi fissati, che consistono nell'adempimento di compiti pubblici. Il nostro Consiglio si chinerà ancora su questi aspetti fondamentali nel corso dell'elaborazione del secondo messaggio sulla NPC e illustrerà con completezza le questioni giuridiche attinenti a questo aspetto che andranno regolate a livello di legge (cfr. n. 3);
- la riduzione dell'attrattività e della competitività internazionale dei Cantoni finanziariamente forti che potrebbe conseguire dall'applicazione della NPC viene trattata per esteso nel numero 7.2.4;
- i criteri determinanti per stabilire l'aggravio geo-topografico sono stati esaminati da una perizia supplementare¹³⁴ e quindi conseguentemente adeguati e perfezionati. In questo contesto è stata pure presa in considerazione la critica espressa in precedenza e si è proceduto all'eliminazione delle lacune corrispondenti (cfr. n. 5.6.1);
- si è inoltre tenuto conto della critica concernente la compensazione dei casi di rigore: l'attuale proposta la prevede solo per i Cantoni economicamente deboli (cfr. n. 5.7).

7.2 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e per i Cantoni

In questo capitolo vengono presentate le ripercussioni della NPC sui bilanci della Confederazione e dei Cantoni nella misura in cui è già possibile quantificarle attualmente. Ampio spazio viene concesso all'esame degli effetti sui bilanci dei singoli Cantoni. Vengono esaminati e illustrati in particolare i temi seguenti: la riduzione delle disparità di capacità finanziaria e di pressione fiscale fra i Cantoni finanziariamente forti e quelli deboli, l'ampliamento del margine di manovra conferito ai Cantoni e l'evoluzione della quota non vincolata di contributi finanziari.

7.2.1 Bilancio globale

Le conseguenze finanziarie dei singoli strumenti e gli effetti globali della NPC per la Confederazione e per i Cantoni vengono illustrati nel cosiddetto bilancio globale. Innanzitutto vanno però menzionati i limiti espositivi del bilancio globale. Alcuni dati per il momento non possono ancora essere quantificati con esattezza, mentre altri dati si basano su estrapolazioni. Inoltre il bilancio globale si basa anche su un modello sviluppato attraverso una serie di ipotesi di partenza.

¹³⁴ Cfr. Inderbitzin, J.; Secon Opinion zum neuen Vorschlag für den geografischen Lastenausgleich; Lucerna, 24 maggio 2001.

- Attualmente una parte delle conseguenze finanziarie della NPC non può essere quantificata in modo affidabile. Questo vale ad esempio per il potenziale d'incremento dell'efficienza derivante dalla dissociazione dei compiti fra Confederazione e Cantoni e per quello correlato con le nuove forme di collaborazione fra questi due livelli. Anche i potenziali risparmi che risulteranno dall'estensione del margine di manovra dei Cantoni non sono ancora stati misurati con esattezza. Un ulteriore potenziale di risparmio risiede inoltre nel rafforzamento della collaborazione intercantonale: anche in questo caso non si possono però ancora fornire cifre affidabili.
- Per stimare le conseguenze finanziarie della NPC si è dovuto far capo a un modello con ipotesi di partenza che influenzano considerevolmente i risultati contenuti nel bilancio globale. Ad esempio sono stati introdotti i principali valori di riferimento della perequazione finanziaria, come gli importi dei contributi per la perequazione orizzontale e verticale delle risorse e quelli in dotazione per la perequazione dell'aggravio geo-topografico e di quello sociodemografico. Questi importi dovranno però essere stabiliti dalle Camere federali e, a seconda delle decisioni che saranno prese, i bilanci finali dei singoli Cantoni potrebbero risultare anche notevolmente diversi.
- I dati sulla base fiscale disponibili per l'elaborazione dell'indice delle risorse rispecchiano la situazione economica così come si presentava all'inizio degli anni Novanta, a causa del sistema di calcolo prenumerando e delle limitazioni nella disponibilità dei dati. Per attualizzare i dati di base è stato estrapolato l'indice delle risorse mediante stime basate sulla media del biennio 1998/99 (cfr. n. 5.5.1.3). Al momento dell'introduzione della NPC l'indice delle risorse potrà essere calcolato in base al sistema postnumerando attualizzato annualmente e disporrà quindi di una base di dati più aggiornata. Non sarà quindi più necessario ricorrere a estrapolazioni a titolo ausiliario.
- Infine anche i quattro dati principali della perequazione finanziaria in senso stretto derivano dalle ipotesi di partenza del modello adottato. Essa infatti può essere manovrata politicamente attraverso l'attribuzione di importi più o meno elevati per la perequazione verticale e orizzontale delle risorse e per quella dell'aggravio geo-topografico e di quello sociodemografico. La determinazione di questi importi viene decisa dalle Camere federali ogni quattro anni. Queste quattro cifre sono però già state calcolate in base a un modello teorico, così da poter presentare dati numerici già prima dell'introduzione della NPC.
- Il bilancio globale presenta solo una raffigurazione istantanea della situazione attuale, mentre la NPC sarà presumibilmente introdotta nel 2006. Fino a quel momento i dati di base dovrebbero subire ancora modifiche importanti, innanzitutto a seconda dell'evoluzione economica dei singoli Cantoni, ma anche grazie alla disponibilità di nuove basi statistiche attualmente inesistenti. Per il secondo messaggio sulla NPC si dovrà quindi procedere all'elaborazione di un bilancio globale aggiornato.
- Va inoltre tenuto presente che il bilancio globale presentato in questa sede non fornisce indicazioni sui vincoli più o meno ampi che accompagneranno l'attribuzione dei mezzi finanziari ai Cantoni e quindi non permette ancora

considerazioni sull'evoluzione della libertà d'azione dei Cantoni. Questo aspetto sarà analizzato nel numero 7.2.3.

Nonostante tutte queste riserve e ipotesi di lavoro e per fornire comunque una panoramica generale degli effetti finanziari della NPC per la Confederazione e per i singoli Cantoni, le tabelle 7.1 e 7.2 presentano i risultati *quantificabili* in forma di medie biennali estrapolate per gli anni 1998 e 1999.

Bilancio globale: trasferimenti di oneri dovuti alla nuova ripartizione dei compiti, compresa la graduazione verticale secondo la capacità finanziaria

(in migliaia di franchi; in base al modello di calcolo NPC)

Tabella 7.1

	Confederazione	Cantoni	Altri
Difesa nazionale			
Organizzazione, istruzione e equipaggiamento dell'esercito	10 350	-10 350	0
Protezione civile	-21 768	21 768	0
Totale	-11 419	11 419	0
Formazione, ricerca e cultura			
Istruzione speciale	0	616 070	-616 070 ^{a)}
Formazione professionale	0	0	0
Università e scuole universitarie professionali	0	0	0
Contributi alla formazione	-36 881	36 881	0
Ginnastica e sport	-265	265	0
Totale	-37 146	653 216	-616 070
Ambiente e pianificazione del territorio			
Protezione dell'aria con i proventi dell'imposta sugli oli minerali	20 176	-20 176	0
Lotta contro l'inquinamento fonico con i proventi dell'imposta sugli oli minerali	0	0	0
Impianti per i rifiuti	0	0	0
Pianificazione del territorio	-540	540	0
Misurazione	-25 054	25 054	0
Protezione contro le piene	-13 704	13 704	0
Protezione delle acque / Impianti di depurazione	-699	699	0
Foreste	-24 207	24 207	0
Protezione della natura e del paesaggio	-4 025	4 025	0
Protezione dei monumenti storici, del patrimonio nazionale e degli insediamenti	0	0	0
Selvaggina (Caccia)	0	0	0
Pesca	0	0	0
Totale	-48 053	48 053	0
Opere pubbliche e traffico			
Strade nazionali	110 809	-110 809	0
Strade principali	-34 539	34 539	0
Partecipazione all'imposta sugli oli minerali e alle tasse stradali	-54 626	54 626	0
Passaggi a livello e separazione del traffico	-1	1	0
Trasporti pubblici regionali	-290 094	290 094	0
Aeroporti	-3 767	0	3 767 ^{b)}
Totale	-272 219	268 452	3 767

	Confederazione	Cantoni	Altri
Economia			
Allevamento	20 495	-20 495	0
Pagamenti diretti	0	0	0
Migliorie strutturali in campo agricolo	-10 697	10 697	0
Formazione e perfezionamento in campo agricolo / consulenza	0	0	0
Risanamento degli alloggi nelle zone di montagna	-11 610	11 610	0
Totale	-6 412	1 812	0
Alloggio, lavoro, previdenza sociale e sanità			
Prestazioni individuali dell'AVS	653 578	-811 528	157 950 ^{e)}
Prestazioni collettive dell'AI	-675 776	-1 020 444	1 696 220 ^{d)}
Prestazioni collettive dell'AVS / AI	12 850	1 067 300	-1 080 150 ^{e)}
Prestazioni complementari dell'AVS / AI	202 781	-202 781	0
Sostegno privato agli anziani e ai disabili	0	157 950	-157 950 ^{f)}
Assegni familiari nell'agricoltura	-1 454	1 454	0
Riduzione dei premi dell'assicurazione malattie	-487 000	487 000	0
Totale	-295 021	-321 049	616 070
Diritto civile, diritto penale, metrologia			
Esecuzione delle pene e delle misure	0	0	0
Totale	0	0	0
Totale della nuova ripartizione dei compiti^{g)}	-670 269^{h)}	661 902	8 367^{h)}

Note: (+) = *aggravio*; (-) = *sgravio*

- a) Ripercussioni finanziarie relative al fondo di compensazione AVS: il fondo viene sgravato di 616 milioni di franchi ma la Confederazione non compensa integralmente la soppressione dei contributi cantonali all'AI.
- b) Le società proprietarie degli aeroporti devono far fronte alla soppressione dei prestiti federali.
- c) Al posto dei Cantoni sarà la Confederazione a versare contributi all'AVS per un importo di 812 milioni di franchi. Il fondo di compensazione AVS viene però sgravato di 158 milioni di franchi nel settore dell'assistenza agli anziani. Dato che la NPC non prevede uno sgravio per questo fondo, la Confederazione riduce di 158 milioni il suo contributo supplementare e il suo versamento netto si riduce quindi a 654 milioni di franchi.
- d) Con i trasferimenti di competenze nei settori dell'istruzione speciale e delle prestazioni collettive, l'AI viene sgravata rispettivamente di 616 e di 1080 milioni di franchi per un totale quindi di 1696 milioni di franchi. Dato che la NPC però non prevede uno sgravio per il fondo di compensazione, la Confederazione riduce in modo corrispondente il suo contributo supplementare all'AI dovuto alla soppressione di quello dei Cantoni. Quindi la Confederazione invece di versare 1020 milioni di franchi supplementari viene sgravata per un importo di 676 milioni di franchi.
- e) Questo sgravio complessivo di 1080 milioni di franchi del fondo di compensazione deriva soprattutto dall'assunzione da parte dei Cantoni dei contributi alla costruzione e all'esercizio di alloggi, officine e istituzioni per la reintegrazione medica e professionale (1042 mio di fr.). Questo sgravio viene compensato da una riduzione dei contributi federali versati all'AI.
- f) Si tratta anche qui di uno sgravio per il fondo di compensazione dell'AVS che ammonta a 158 milioni di franchi e che deriva dalla cantonalizzazione dell'aiuto alle istituzioni private che si occupano di assistenza agli anziani e agli invalidi. Anche in questo caso lo sgravio viene compensato da una corrispondente riduzione dei contributi supplementari versati all'AVS dalla Confederazione.

- g) Il saldo complessivo dei trasferimenti correlati con la dissociazione dei compiti può essere calcolato anche a partire dalla tabella 7.3 (cfr. colonne 1 e 3 della tabella 7.3).
- h) Nel «Totale della nuova ripartizione dei compiti» sotto le colonne «Confederazione» e «Altri» risulta ancora conteggiato un importo di 4,6 milioni di franchi che va ricondotto alla separazione, prevista in una fase precedente, fra la Confederazione e la Centrale del Servizio d'ispezione e di consulenza per l'economia lattiera (SICL). Questa misura avrebbe comportato un corrispettivo sgravio per la Confederazione e un corrispettivo aggravio per il SICL, ma in una fase successiva si poi è deciso di non adottarla. Quindi la Confederazione non beneficerà di questo sgravio (cfr. n. 6.4.3). L'importo correlato con il SICL non è però stato tolto dal bilancio globale appena presentato poiché si tratta di una cifra talmente ridotta da non giustificare il conseguente notevole lavoro di correzione e d'altro canto le conseguenze finanziarie sui singoli Cantoni risultano assolutamente marginali. Tutti i calcoli correlati con il bilancio globale (quindi anche la compensazione dei casi di rigore) si basano quindi su uno sgravio per la Confederazione, dovuto alla dissociazione dei compiti, che ammonta ai 670 milioni di franchi previsti in precedenza. Per l'esattezza però lo sgravio effettivo si riduce a 665,669 milioni di franchi (arrotondato a 666 mio di fr.) e l'aggravio a carico di terzi raggiunge 3,767 milioni (arrotondato a 3,8 mio di fr.). Evidentemente con l'aggiornamento del bilancio globale necessario per la stesura del secondo messaggio sulla NPC si procederà a integrare anche questa correzione.

Globalmente il trasferimento di oneri dovuto alla nuova ripartizione dei compiti ammonta a circa 5,5¹³⁵ miliardi di franchi. L'importo netto dei trasferimenti fra Confederazione e Cantoni risulta però nettamente inferiore, dato che una quota importante dei trasferimenti in un senso viene controbilanciata da quelli previsti in senso inverso. Complessivamente la nuova ripartizione dei compiti procurerà alla Confederazione uno sgravio di spesa di 570 milioni di franchi, importo che sarà trasferito a carico dei Cantoni e di altri enti (assicurazioni sociali e enti privati).

I trasferimenti più consistenti hanno luogo nel settore «abitazione, previdenza sociale e sanità» e riguardano in particolare le prestazioni dell'AVS e dell'AI, i contributi al sostegno agli anziani e ai disabili da parte di enti privati e i sussidi per la riduzione dei premi dell'assicurazione malattie. Altri settori particolarmente colpiti sono le scuole speciali, le strade nazionali e i trasporti pubblici regionali.

Come detto la Confederazione viene sgravata di circa 670 milioni di franchi che impiega per il necessario potenziamento della perequazione finanziaria in senso stretto. La Confederazione dovrà però mettere a disposizione circa 1,3 miliardi supplementari per garantire un finanziamento sufficiente della perequazione delle risorse e degli oneri. Questo importo viene compensato attraverso la riduzione della quota dei proventi dell'imposta federale diretta che spetta ai Cantoni. Secondo le ipotesi di lavoro considerate per l'elaborazione di questo messaggio, la quota cantonale scenderebbe dall'attuale 30 al 17 per cento. In questo modo la neutralità dei costi della NPC sarà garantita sia per la Confederazione sia per i Cantoni (cfr. tabella 7.2).

La compensazione dei casi di rigore, dotata di circa 428 milioni di franchi, è stata introdotta a titolo di contributo provvisorio per favorire politicamente il passaggio dal sistema attuale di perequazione a quello futuro (cfr. n. 5.7). Essa viene finanziata per i due terzi dalla Confederazione, per un totale di 285 milioni di franchi, e per un terzo dai Cantoni. Questo importo comporta quindi un ulteriore aggravio per la Confederazione e rispettivamente uno sgravio corrispondente per i Cantoni.

¹³⁵ Deducendo i trasferimenti conteggiati più volte.

**Bilancio globale: effetti complessivi quantificabili della NPC
sulla Confederazione e sui Cantoni**

(in migliaia di franchi; secondo il modello di calcolo NPC)

Tabella 7.2

	Confederazione	Cantoni	Altri
Totale della dissociazione del finanziamento e dei compiti (Riporto dalla tabella 7.1)	-670 269 ^{a)}	661 902	8 367 ^{a)}
Perequazione finanziaria in senso stretto			
Perequazione verticale delle risorse	1 431 419	-1 431 419	1 431 419
Perequazione dell'aggravio geo-topografico	275 000	-275 000	275 000
Perequazione dell'aggravio sociodemografico	275 000	-275 000	275 000
Compensazione imposta federale diretta (13%)	-1 319 518	1 319 518	
Partita di rettifica (Altri) ^{b)}	8 367	0	-8 367
Effetto complessivo della NPC senza compensazione dei casi di rigore	0	0	0
Compensazione dei casi di rigore	285 475	-285 475	0
Effetto complessivo della NPC compresa la compensazione dei casi di rigore	285 475	-285 475	0

Note: (+) = aggravio; (-) = sgravio

a) Cfr. nota h) alla tabella 7.1.

b) L'effetto finale di gran parte dei singoli aggravii e sgravii concernenti altre istituzioni consiste in un corrispondente aggravio o sgravio diretto o indiretto per la Confederazione oppure per i Cantoni. Quindi per ottenere un bilancio più facilmente leggibile queste cifre possono essere eliminate mediante una registrazione in contropartita prima di elaborare il saldo dei trasferimenti.

La tabella 7.3 illustra le conseguenze finanziarie per i singoli Cantoni.

Bilancio globale: conseguenze finanziarie quantificabili dei singoli strumenti sui Cantoni comparate con il sistema attuale
(in migliaia di franchi; in base al modello di calcolo NPC)

Tabella 7.3

(+) = *aggravio*; (-) = *sgravio*

	Dissociazione Compensazione imposta federale diretta		Abbandono della graduazione secondo la capacità finanziaria		Perequazione delle risorse		Perequazione degli oneri da parte della Confederazione		Modello di base della NPC
	dei compiti	federale diretta	verticale	orizzontale	verticale	Orizzontale	PAG	PAS	
ZH	-12 983	261 184	1 412	-475 115	0	567 587	0	-59 500	282 585
BE	14 270	96 962	213 734	394 624	-759 414	0	-14 691	-9 900	-64 415
LU	-19 019	43 916	52 446	73 218	-211 031	0	-5 712	-5 628	-71 810
UR	-9 631	4 004	18 028	11 971	-30 849	0	-8 952	0	-15 429
SZ	-10 331	84 658	7 248	-83 995	0	24 504	-3 419	0	18 665
OW	389	3 499	7 501	21 628	-22 456	0	-3 814	0	6 747
NW	-6 337	8 984	2 047	-12 653	0	13 577	-810	0	4 809
GL	-4 054	18 193	4 193	-10 916	-107	0	-3 953	0	3 355
ZG	-6 423	89 128	97	-109 509	0	134 752	-67	0	107 978
FR	7 089	31 751	62 052	115 190	-185 141	0	-11 706	-781	18 455
SO	5 724	27 791	18 010	10 657	-150 375	0	0	0	-88 193
BS	-23 244	87 940	11	-139 970	0	85 262	0	-35 238	-25 238
BL	-24 663	45 125	4 935	-70 844	0	26 787	0	0	-18 659
SH	-7 088	10 122	2 534	-11 177	-7 997	0	0	-1 879	-15 486
AR	9 586	7 195	8 132	19 603	-5 308	0	-14 639	0	24 569
AI	-2 531	1 791	1 810	4 073	-5 756	0	-5 982	0	-6 595
SG	-37 391	50 576	57 301	43 250	-131 507	0	-1 911	-5 847	-25 530
GR	-16 272	30 914	49 122	25 803	-2 664	0	-103 315	0	-16 412
AG	-27 548	67 991	25 332	-42 846	-45 717	0	0	0	-22 788
TG	11 916	26 197	28 616	11 692	-172 437	0	-3 352	0	-97 369
TI	-38 412	47 478	51 619	17 216	-118 074	0	-10 720	-25 125	-76 018
VD	65 804	90 845	70 730	-31 276	-24 533	0	0	-53 735	117 835
VS	-6 070	20 146	59 159	291 370	-431 527	0	-61 075	0	-127 997
NE	-13 534	23 279	50 832	75 370	-49 152	0	-17 868	-8 516	60 412
GE	-9 859	132 437	932	-197 599	0	147 530	0	-68 851	4 591
JU	-3 656	7 411	19 401	70 235	-77 374	0	-3 014	0	13 002
Diversi	8 936	0	0	0	0	0	0	0	8 936
Totale	-155 333	1 319 518	817 234	+/-1 185 899	-2 431 419	1 000 000	-275 000	-275 000	0

Modello di base della NPC (riporto)	Compensazione dei casi di rigore			Risultato finale	
	Quota di compensazione	Quota di finanziamento	In migliaia di franchi	In franchi per abitante	In valore percentuale sul gettito fiscale standardizzato ^{a)}
ZH	282 585	24 090	306 675	254	2.6%
BE	-64 415	18 917	-113 399	-119	-2.5%
LU	-71 810	6 835	-64 975	-189	-3.8%
UR	-15 429	688	-14 741	-427	-9.2%
SZ	18 665	2 523	21 188	167	2.1%
OW	6 747	636	-3 547	-111	-2.3%
NW	4 809	728	5 537	151	1.7%
GL	3 355	763	333	9	0.1%
ZG	107 978	1 933	109 911	1 133	7.1%
FR	18 455	4 683	-27 452	-117	-2.4%
SO	-88 193	4 815	-83 378	-345	-6.9%
BS	-25 238	3 831	-21 408	-111	-1.2%
BL	-18 659	5 088	-13 571	-53	-0.7%
SH	-15 486	1 456	-14 030	-192	-3.2%
AR	24 569	1 063	-2 003	-38	-0.6%
AI	-6 595	289	-6 305	-434	-8.1%
SG	-25 530	8 879	-36 358	-82	-1.5%
GR	-16 412	3 736	-12 676	-68	-1.0%
AG	-22 788	10 690	-18 614	-35	-0.6%
TG	-97 369	4 513	-92 856	-410	-8.5%
TI	-76 018	6 051	-69 966	-230	-4.3%
VD	117 835	12 426	-10 611	-17	-0.3%
VS	-127 997	5 406	-122 591	-452	-11.7%
NE	60 412	3 308	-13 349	-80	-1.5%
GE	4 591	8 048	12 639	31	0.3%
JU	13 002	1 340	-8 865	-132	-3.0%
Diversi	8 936	0	8 936	1	-
Totale	0	142 738	-285 475	-40	-

Note:

a) Le cifre relative ai versamenti della perequazione non possono essere sommate o sottratte direttamente a quelle del potenziale delle risorse (= base di calcolo). In un'analisi dell'efficacia è però fondamentale riuscire a stabilire quali modifiche della capacità finanziaria dei Cantoni comporta la perequazione finanziaria.

A questo scopo si è quindi proceduto a sviluppare un parametro di misura ausiliario denominato gettito fiscale standardizzato.

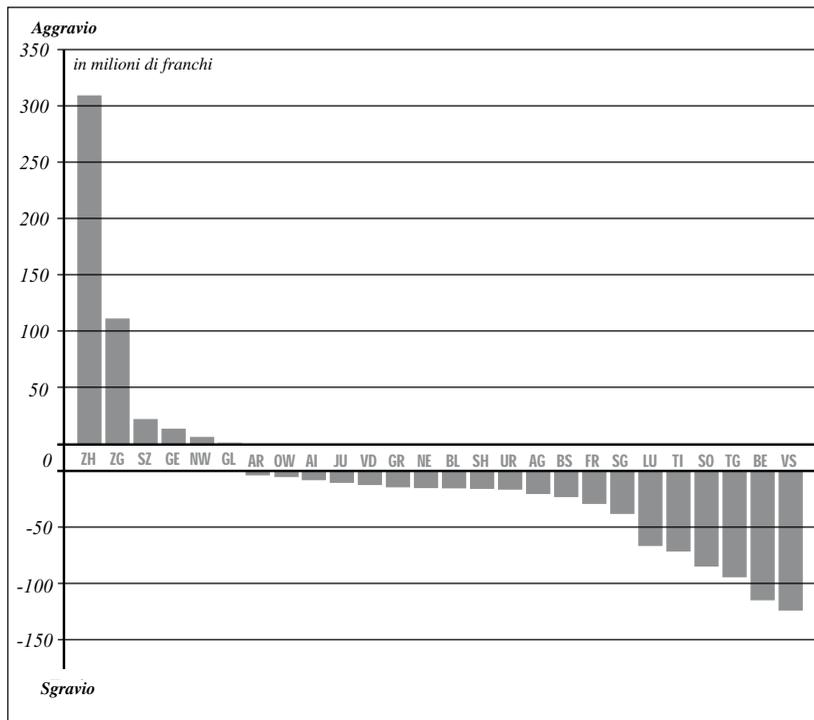
Il gettito fiscale standardizzato di un Cantone corrisponde agli introiti fiscali di cui potrebbe beneficiare nel caso ipotetico in cui tutti i Cantoni dovessero attingere in modo identico ai loro diversi potenziali delle risorse.

Il gettito fiscale standardizzato si calcola come segue:

$$[(\text{somma degli introiti fiscali effettivi di tutti i Cantoni e dei Comuni} + \text{partecipazione complessiva dei Cantoni agli introiti dell'imposta federale diretta: popolazione svizzera}) \times (\text{indice cantonale delle risorse} : 100)] \times \text{popolazione cantonale.}$$

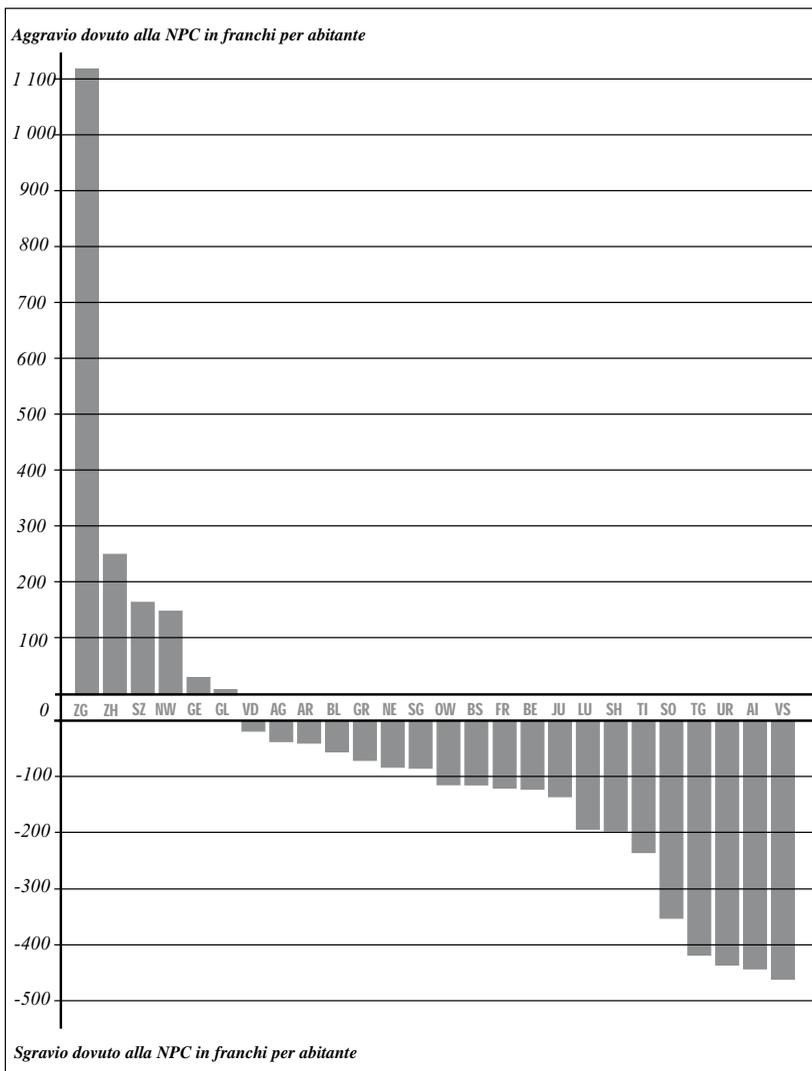
**Aggravi e sgravi dovuti alla NPC in milioni di franchi
(in base al modello di calcolo NPC)**

Illustrazione 7.1



**Aggravi e sgravi dovuti alla NPC in franchi per abitante
(in base al modello di calcolo NPC)**

Illustrazione 7.2



In complesso, grazie alla compensazione dei casi di rigore nessuno dei 19 Cantoni con un potenziale di risorse inferiore alla media, con l'eccezione di Glarona¹³⁶, viene penalizzato finanziariamente. Inoltre la compensazione dei casi di rigore costa 430 milioni di franchi, un importo che può essere considerato ragionevole se paragonato all'ordine di grandezza di tutta la perequazione finanziaria in senso stretto, che sfiora i 3 miliardi di franchi, e considerando che i flussi finanziari confluiscono solo verso i Cantoni meno dotati di risorse.

Fra i Cantoni con più risorse, soprattutto i Cantoni cittadini di Basilea e Ginevra vengono relativamente avvantaggiati dal nuovo sistema poiché la perequazione degli oneri non considera solo l'aggravio dei Cantoni di montagna, ma anche quello dei Cantoni urbani.

Le conseguenze finanziarie della *perequazione intercantonale degli oneri (PIO)* vengono presentate separatamente rispetto agli altri strumenti della NPC in primo luogo poiché la perequazione degli oneri non è uno strumento di redistribuzione ma si tratta piuttosto di un sistema di indennizzo per la fruizione di determinate prestazioni. Inoltre questi due strumenti si differenziano anche per la qualità dei dati disponibili. Attualmente infatti i dati sulle indennità da versare nel contesto della PIO sono inevitabilmente ancora poco affidabili. Per ogni singolo settore in cui è previsto il versamento di indennità, i Cantoni stabiliranno l'importo di volta in volta mediante trattative. Risulta quindi impossibile quantificare già ora in modo affidabile questi flussi. Per stimare queste indennità almeno in modo approssimativo si può comunque far capo alle cifre sui versamenti attualmente già effettuati in base agli accordi intercantionali esistenti (cfr. tabella 7.4). Per tre settori inoltre esistono stime sull'entità delle indennità che in futuro dovrebbero essere versate in base alla NPC. Questi dati non permettono valutazioni precise ma comunque lasciano trasparire quali saranno tendenzialmente le conseguenze finanziarie di questo strumento della perequazione. Evidentemente i risultati della PIO vanno inoltre considerati nel contesto di una valutazione politica della NPC.

¹³⁶ Il Cantone di Glarona registra una perdita di 333 000 franchi.

Indennità versate attualmente fra i Cantoni (in migliaia di franchi)

Tabella 7.4

Cantoni	Medicina di punta e cliniche specializzate a)	Università cantonali (Accordo sulle università) b)	Scuole universitarie professionali (Accordo sulle scuole universitarie professionali) c)	Istituzioni per il sostegno e l'assistenza agli invalidi d)		Totale delle indennità attuali	
				in fr.	in fr.	in fr.	in fr. per abitante
ZH	-37 400	-91 333	-15 955	-2 449	-147 137	-125	
BE	-33 900	-38 757	-6 881	-1 419	-80 957	-86	
LU	-3 700	26 479	-989	-1 000	20 790	61	
UR	3 900	2 353	-59	724	6 918	193	
SZ	26 300	10 452	2 578	2 386	41 716	337	
OW	5 500	2 712	79	335	8 626	275	
NW	5 200	3 162	-235	1 031	9 158	249	
GL	3 800	2 655	1 105	1 340	8 900	227	
ZG	9 700	9 333	1 154	2 008	22 195	237	
FR	10 000	-35 704	994	1 090	-23 620	-104	
SO	18 900	22 524	2 537	999	44 960	187	
BS	-35 700	-35 042	-669	-3 000	-74 411	-382	
BL	5 800	7 021	-2 043	5 793	16 571	65	
SH	6 500	5 644	3 031	1 534	16 709	226	
AR	6 500	4 241	50	-3 300	7 491	138	
AI	2 300	1 302	6	202	3 810	257	
SG	-5 500	7 839	886	-8 300	-5 075	-11	
GR	10 700	15 723	1 150	400	27 973	150	
AG	4 100	46 833	7 270	892	59 095	111	
TG	10 000	13 826	4 618	1 555	29 999	133	
TI	18 000	26 318	4 056	-108	48 266	158	
VD	-32 600	-20 760	-2 148	-2 500	-58 008	-96	
VS	8 600	29 754	205	-100	38 459	141	
NE	12 000	-1 780	-228	998	10 990	67	
GE	-31 000	-25 042	-1 109	-571	-57 722	-146	
JU	12 000	7 245	703	1 460	21 408	311	
(FL)		(3 002)	(-105)		(2897)		
Totale	+/- 179 800	+/- 248 417	+/- 30 420	+/- 22 747	+/- 481 384		

Note: (+) = aggravio; (-) = sgravio; (+/-) = totale rispettivamente degli aggravii e degli sgravii

- a) Stima per il '1996
- b) Estrapolazione in base al numero di studenti registrati nel periodo 2000/2001 e ai contributi stabiliti per il periodo 2001/2002
- c) Estrapolazione in base al numero di studenti registrati nel 2000 e ai contributi stabiliti per il periodo 2001/2002
- d) Stima per il '1996

Stima delle future indennità versate in base alla perequazione intercantonale degli oneri
(in migliaia di franchi)

Tabella 7.5

Cantoni	Traffico negli agglomerati	Istituzioni culturali di importanza sovragregionale	Istituzioni per l'integrazione e l'assistenza degli invalidi	Totale delle indennità	
				in fr.	in fr., pro capite
ZH	-19 000	-24 000	-11 271	-54 271	-45
BE	-2 200	-1 300	-9 555	-13 055	-14
LU	-1 800	-2 000	-300	-4 100	-12
UR	100	300	219	619	18
SZ	2 500	2 500	728	6 028	48
OW	500	600	365	1 465	46
NW	1 200	1 000	1 216	3 416	93
GL	300	600	1 463	2 363	62
ZG	2 000	3 200	382	5 582	58
FR	1 900	2 000	1 190	5 090	22
SO	1 500	4 500	1 015	7 015	29
BS	-	-7 000	-9 000	-16 000	-83
BL	1 200	1 200	1 130	2 330	9
SH	1 200	1 000	468	2 668	36
AR	1 200	2 200	-1 707	1 693	32
AI	100	200	185	485	33
SG	-3 100	-4 000	7 152	52	0
GR	300	1 400	5 178	6 878	37
AG	11 600	14 000	3 232	28 832	54
TG	2 000	4 000	6 314	12 314	54
TI	-	-	-317	-317	-1
VD	2 900	2 800	754	6 454	10
VS	500	500	39	1 039	4
NE	1 000	600	1 581	3 181	19
GE	-5 000	-5 000	-837	-10 837	-27
JU	300	400	376	1 076	16
Totale	+/- 31 100	+/- 43 300	+/- 32 987	+/- 107 387	

Nota: (+) =aggravio; (-) = sgravio; (+/-) = totale rispettivamente degli aggravii e degli sgravi

Tendenzialmente questa perequazione comporta quindi miglioramenti consistenti per cinque Cantoni offerenti (Basilea Città, Ginevra, Zurigo, Berna e Lucerna), mentre 17 Cantoni beneficiari si ripartiscono nell'aggravio in proporzioni diverse. Per i Cantoni di San Gallo, Ticino, Vallese e Vaud gli aggravii e gli sgravii tendono a compensarsi reciprocamente.

7.2.2 Riduzione delle disparità

Nelle considerazioni che seguono saranno analizzate le conseguenze della NPC sulla riduzione delle disparità, ma bisogna tenere presente che i risultati sono notevolmente influenzati dalle ipotesi di lavoro formulate nel modello. Ciò significa ad esempio che se nella perequazione orizzontale delle risorse si dovessero poi chiedere ai Cantoni più forti contributi più elevati rispetto a quelli ipotizzati per l'elaborazione del presente messaggio, le disparità risulterebbero ulteriormente ridotte. Il medesimo effetto si otterrebbe anche se la Confederazione decidesse di aumentare l'importo attribuito alla perequazione verticale delle risorse. L'effetto maggiore si otterrebbe comunque rafforzando la perequazione orizzontale delle risorse, poiché essa prevede un trasferimento diretto di mezzi finanziari dai Cantoni finanziariamente forti a quelli deboli, mentre una perequazione verticale più consistente aiuterebbe i Cantoni più deboli, lasciando però immutata la situazione di quelli più forti.

Un'analisi completa dell'evoluzione delle disparità di capacità finanziaria e di carico fiscale fra i Cantoni deve comprendere anche le conseguenze della perequazione dell'aggravio geo-topografico e di quello sociodemografico e della compensazione dei casi di rigore. La riduzione delle disparità non è un obiettivo diretto della NPC, poiché con la perequazione degli oneri si intende indennizzare gli aggravii particolari dei Cantoni di montagna e di quelli urbani e con la compensazione dei casi di rigore si è creato uno strumento specifico e temporaneo. L'evoluzione delle disparità fra Cantoni ne risulterà comunque influenzata, considerando in particolare la dotazione cospicua del fondo per la perequazione degli oneri che ammonta a 550 milioni di franchi e di quello per i casi di rigore che ammonta a 428 milioni.

7.2.2.1 Riduzione delle disparità di capacità finanziaria

L'incremento dell'efficienza del sistema di perequazione, nell'intento di ridurre le disparità di capacità finanziaria e di carico fiscale fra i Cantoni, è uno dei tre obiettivi prioritari della NPC (cfr. n. 1.1.7). L'analisi seguente esamina se e in che misura questo obiettivo può essere raggiunto, focalizzando l'attenzione sui seguenti fondi di compensazione:

- la perequazione orizzontale delle risorse (dotazione secondo il modello di calcolo: 1 miliardo di franchi);
- la perequazione verticale delle risorse (dotazione secondo il modello di calcolo: 1,4 miliardi di franchi);

- la perequazione da parte della Confederazione dell'aggravio geo-topografico e di quello sociodemografico (dotazione secondo il modello di calcolo: 275 milioni di franchi ciascuno);
- la compensazione dei casi di rigore (dotazione secondo il modello di calcolo: 428 milioni di franchi).

Conseguenze della NPC sulla capacità finanziaria dei Cantoni (in base al modello di calcolo NPC)

Tabella 7.6

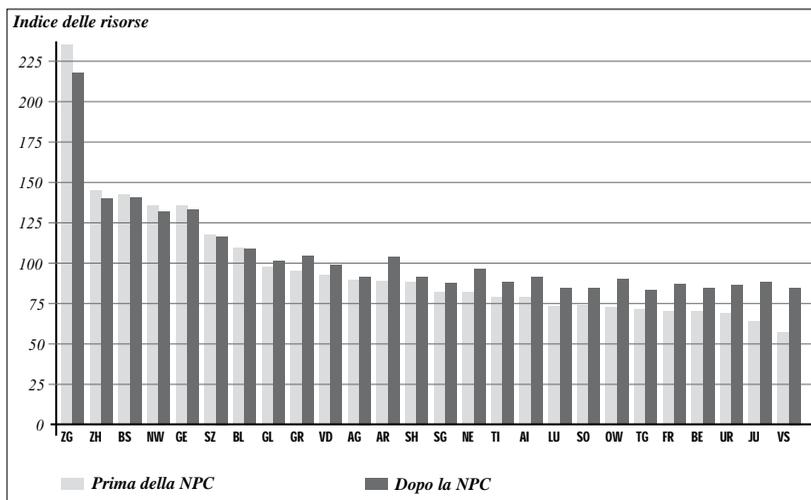
Cantoni	Indice delle risorse prima della perequazione (1998 / 1999)	Quota percentuale dei flussi di perequazione sul potenziale delle risorse	Indice delle risorse dopo la perequazione (NPC)	Indice delle risorse dopo la perequazione (sistema attuale) ^{a)}
ZH	146.7	-4.3%	140.4	140.8
BE	71.1	18.8%	84.5	80.7
LU	74.7	13.0%	84.3	80.1
UR	69.5	24.7%	86.7	82.4
SZ	119.2	-2.1%	116.7	110.2
OW	72.9	23.8%	90.3	86.5
NW	136.9	-3.8%	131.7	132.6
GL	98.3	3.1%	101.3	95.7
ZG	238.0	-8.7%	217.3	221.2
FR	71.3	22.1%	87.1	82.6
SO	74.5	12.5%	83.8	76.3
BS	144.1	-2.7%	140.2	133.2
BL	110.4	-1.4%	108.9	106.6
SH	89.3	2.3%	91.3	87.6
AR	89.8	14.8%	103.2	97.6
AI	79.7	15.1%	91.7	85.7
SG	82.5	6.5%	87.7	85.8
GR	96.2	8.8%	104.6	102.1
AG	90.6	1.6%	92.1	90.1
TG	71.8	16.1%	83.4	74.5
TI	79.9	9.5%	87.4	83.2
VD	93.6	5.6%	98.9	94.5
VS	57.8	46.8%	84.9	77.1
NE	82.4	16.6%	96.1	93.8
GE	136.3	-2.1%	133.4	129.0
JU	65.2	35.3%	88.1	85.0
Svizzera	100.0	-3.7% / + 12.6% ^{b)}	100.0	100.0
Scarto tipo	38.2		29.2	31.0

Note: (+) = aggravio; (-) = sgravio

- a) Vengono considerati i flussi di perequazione dell'attuale sistema e non quelli della NPC
- b) -3,7%: riduzione percentuale media dei mezzi finanziari per i Cantoni finanziariamente forti
+12,6%: incremento percentuale medio dei mezzi finanziari per i Cantoni economicamente deboli

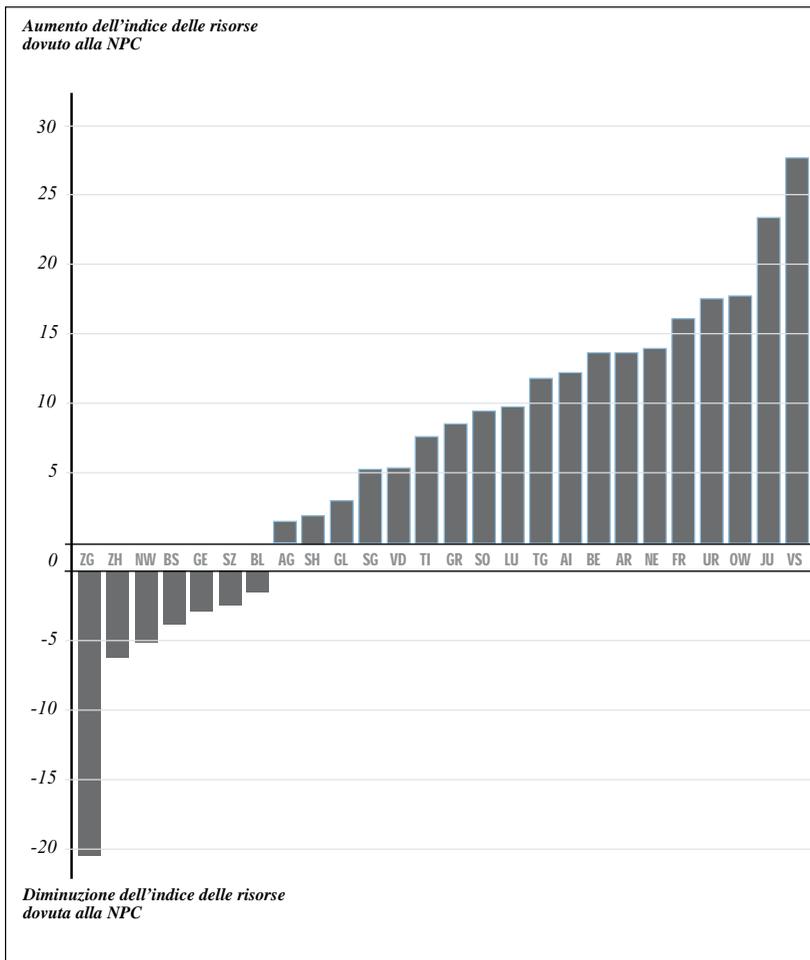
**Indice delle risorse dei Cantoni prima della NPC e dopo la NPC
(in base al modello di calcolo NPC)**

Illustrazione 7.3



Aumento o diminuzione dell'indice delle risorse dovuti alla NPC
(in base al modello di calcolo NPC)

Illustrazione 7.4



Un confronto dei valori estremi indica che la NPC riduce notevolmente le disparità di capacità finanziaria. Senza perequazione il Cantone di Zugo, che economicamente è il più forte, raggiunge sull'indice il livello di 238 punti, mentre il Vallese – il più debole – arriva solo a 57,8 punti, ciò che comporta una differenza di 180,2 punti. In altre parole Zugo detiene un potenziale di risorse più di quattro volte superiore a quello del Vallese. Con la perequazione Zugo rimane capolista dell'indice

con 217,3 punti e il Cantone più debole risulta invece Turgovia con 83,4 punti¹³⁷. La differenza fra i valori estremi si è così ridotta a 133,9 punti e il Cantone di Zugo si ritrova con un potenziale di risorse che supera di poco più di 2,5 volte quello del Cantone di Turgovia.

Se si considera solo la situazione dei due Cantoni di Zugo e Vallese situati, prima della perequazione, ai poli opposti della scala delle risorse, si può constatare che la NPC ne riduce la disparità di capacità finanziaria del 38 per cento (con il sistema attuale 30%).

Un confronto basato sullo scarto tipo¹³⁸ risulta però più indicativo rispetto a quello sviluppato in base ai valori estremi. Senza perequazione, le disparità di capacità finanziaria fra i Cantoni comportano uno scarto tipo pari a 38,2 punti. La NPC riduce lo scarto tipo a 29,2 punti, ciò che corrisponde a una riduzione delle disparità del 24 per cento, mentre con il sistema di perequazione attuale lo scarto tipo viene ridotto solo a 31 punti con una più modesta diminuzione del 19 per cento. L'effetto compensativo della NPC risulta quindi più marcato del 26 per cento rispetto al sistema di perequazione attuale.

Va inoltre ricordato che attualmente tre quarti dei flussi finanziari dalla Confederazione ai Cantoni (cfr. n. 5.2.2) sono a destinazione vincolata e richiedono ai Cantoni anche lo stanziamento di cospicui mezzi propri nei settori specifici. Una parte significativa dei trasferimenti finanziari viene quindi già per così dire neutralizzata. Le erogazioni finanziarie della NPC saranno invece integralmente assegnate a libera disposizione dei Cantoni, senza obbligarli a stanziare mezzi propri corrispondenti.

Dopo i trasferimenti della perequazione e considerando anche la compensazione dei casi di rigore, tutti i Cantoni economicamente deboli raggiungono valori più vicini alla media svizzera rispetto ad oggi. La «sottodotazione»¹³⁹ di mezzi propri di diversi Cantoni viene ridotta anche notevolmente: dal 25 per cento attuale al 17 per cento per Turgovia, dal 24 per cento al 16 per cento per Soletta, dal 23 per cento al 15 per cento per il Vallese e dal 14 per cento all'8 per cento per Appenzello Interno.

Da un'ulteriore analisi dei dati si può inoltre ritenere che più un Cantone è debole economicamente, tanto più consistente risulta di regola il sostegno finanziario della NPC. Così il Cantone del Vallese, il più debole economicamente, con la NPC si vede incrementare il potenziale di risorse del 47 per cento, mentre per il secondo più debole che è il Giura l'incremento raggiunge il 35 per cento. Zugo per contro, quale Cantone economicamente più forte, cede quasi il 9 per cento del suo potenziale di risorse e Zurigo, il secondo più forte, un buon 4 per cento. In media i prelievi dai Cantoni finanziariamente forti ammontano quasi al 4 per cento del loro potenziale di risorse, mentre il contributo medio versato ai Cantoni economicamente deboli si eleva quasi al 13 per cento. Questa situazione di squilibrio viene compensata dalla Confederazione che versa direttamente una quota supplementare di perequazione solo ai Cantoni economicamente più deboli.

¹³⁷ Il Cantone del Vallese deve far fronte a oneri particolarmente elevati per le proprie zone di montagna e quindi percepisce flussi finanziari non solo attraverso la perequazione delle risorse ma anche mediante la perequazione dell'aggravio geo-topografico. Per questo motivo *dopo* i pagamenti compensativi la sua capacità finanziaria supera quella del Cantone di Turgovia.

¹³⁸ Lo scarto tipo è una misura della dispersione dei valori rispetto alla media.

¹³⁹ Per sottodotazione s'intende la differenza espressa in termini percentuali fra l'indice di un determinato Cantone e la media svizzera (100 punti).

Grazie alla NPC anche i Cantoni più deboli economicamente raggiungono un potenziale di risorse decisamente superiore all'80 per cento della media svizzera. Così il Cantone del Vallese risale l'indice dai 57,8 agli 84,9 punti e il Giura passa da 65,2 a 88,1 punti. Considerando poi che nei Cantoni economicamente deboli il livello dei costi risulta contenuto, si può ritenere che la NPC permette anche di raggiungere l'obiettivo di dotare ogni Cantone di sufficienti mezzi finanziari propri. Quale termine di paragone si tenga presente che con l'attuale sistema di perequazione i mezzi finanziari propri del Cantone di Turgovia raggiungono solo un indice di 74,5 punti, quelli di Soletta 76,3 punti e quelli del Vallese 77,1 punti.

Nelle considerazioni precedenti le quote derivanti dalla perequazione dell'aggravio geo-topografico e di quello sociodemografico sono sempre state integrate negli importi dei flussi di perequazione. Il motivo è che anche questi mezzi finanziari sono a destinazione non vincolata e i Cantoni possono utilizzarli liberamente per finanziare le proprie attività statali proprio come i mezzi propri e quelli derivanti dalla perequazione delle risorse o dalla compensazione dei casi di rigore.

Si può però anche ritenere che i flussi derivanti dalla perequazione degli aggravati dovrebbero servire a compensare questi oneri particolarmente elevati e quindi dovrebbero essere correlati con l'adempimento di un compito specifico. La perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore dovrebbero invece servire a incrementare i mezzi propri dei Cantoni fino a permettere loro di finanziare gli "oneri normali" con un aggravio analogo. Questa differenziazione sta anche alla base del disegno di legge concernente la perequazione finanziaria. Esso infatti nell'articolo 6 capoverso 3 prescrive per tutti i Cantoni l'obiettivo di disporre di una dotazione minima di risorse pari a un indice di 85 punti, a prescindere dai flussi derivanti dalla perequazione dell'aggravio geo-topografico e di quello sociodemografico. In base alle ipotesi di modello sviluppate per questo messaggio, alcuni Cantoni non riuscirebbero a raggiungere questo obiettivo di dotazione minima. Si tratta però senza eccezioni di Cantoni che sono già tra i maggiori beneficiari del cambiamento di sistema: Berna, Lucerna, Uri, Soletta, Turgovia, e Vallese (cfr. tabella 7.3), per cui questo risultato dovrebbe essere considerato sopportabile.

Desideriamo inoltre rammentare nuovamente che il sistema della NPC è strutturato in modo da permettere una riduzione ancora più marcata delle disparità cantonali di capacità finanziaria rispetto a quella descritta dal modello appena presentato. Ciò è possibile modificando la dotazione dei fondi di compensazione in modo da raggiungere il livello politicamente auspicato di dotazione finanziaria minima per ogni Cantone. Il nuovo sistema affida al Parlamento federale la competenza politica di stabilire una riduzione delle disparità più o meno incisiva e il livello desiderato di dotazione finanziaria minima per i Cantoni economicamente più deboli. La NPC è uno strumento gestibile che permette di concretizzare con semplicità e in modo diretto la volontà politica.

7.2.2.2

Riduzione delle disparità di carico fiscale

La NPC non deve limitare la sovranità materiale dei Cantoni in materia fiscale e quindi la riduzione delle disparità di carico fiscale, contrariamente a quella della capacità finanziaria, non può che costituire un suo obiettivo indiretto. Con la NPC non esiste pertanto una possibilità diretta ma solo *indiretta* di intervenire sul carico fiscale dei Cantoni.

La concorrenza fiscale ha un effetto tendenzialmente mitigante sul carico fiscale¹⁴⁰, in combinazione con la competenza popolare di votare sull'ammontare delle imposte e con la possibilità di lanciare referendum finanziari sulle spese di una certa entità. Ma anche la perequazione stessa ha un effetto indiretto sulle disparità di carico fiscale. Infatti il potenziale di riduzione di queste disparità è tanto più cospicuo, quanto più completo è il sistema di perequazione orizzontale delle risorse e quanto più consistente è la dotazione dei fondi di compensazione degli aggravii e dei casi di rigore.

I Cantoni che beneficiano del sostegno della NPC sono però sempre liberi di decidere se e in che misura trasporre effettivamente questo potenziale in una riduzione del carico fiscale oppure se usarlo in altro modo. Così come anche i Cantoni che si ritrovano gravati da oneri maggiori sono liberi di decidere come compensare questo aggravio supplementare. Fondamentalmente le opzioni a loro disposizione sono tre: introdurre un programma di risparmi e di incremento dell'efficienza, incrementare il loro grado di indebitamento oppure aumentare il carico fiscale.

Questa libertà d'azione e di scelte politiche dei Cantoni non permette di quantificare precisamente gli effetti della NPC sull'evoluzione delle disparità fiscali, come si è già dovuto constatare nel caso dell'incremento di efficienza indotto. La NPC garantisce solo l'esistenza di un potenziale per la riduzione delle disparità e questo può comunque essere calcolato (cfr. tabella 7.7) partendo dall'ipotesi che i Cantoni finanziariamente forti compenseranno gli oneri supplementari mediante un aumento del carico fiscale e quelli deboli vorranno dal canto loro concedersi una riduzione corrispondente.

¹⁴⁰ Cfr. Schaltegger Christoph A.; Feld, Lars P.; On government centralization and budget referendums: Evidence from Switzerland; Mimeo; Università di San Gallo, 2001.

Potenziale di riduzione delle disparità di carico fiscale derivante dalla NPC (in base al modello di calcolo NPC)

Tabella 7.7

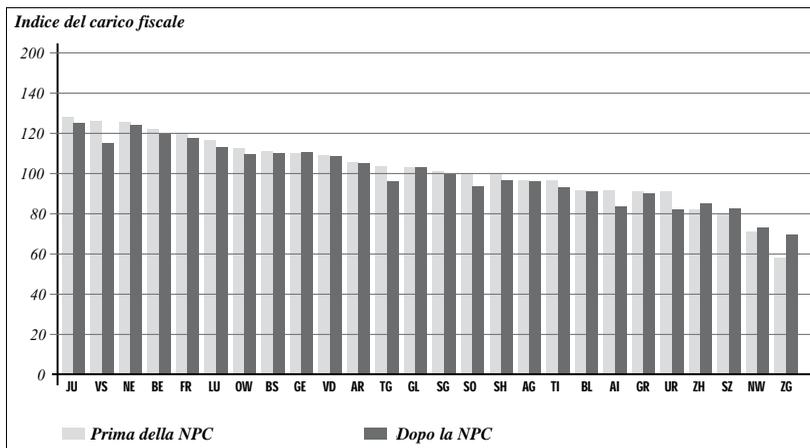
Cantoni	Introiti fiscali dei Cantoni e dei Comuni in migliaia di franchi (1998/1999) (1)	Indice del carico fiscale medio senza NPC (1998/1999) (2)	Trasferimenti complessivi della NPC compresa la compensazione dei casi di rigore in migliaia di franchi (3)	Indice del carico fiscale medio dopo la NPC (4) (4)
ZH	8 980 177	81.8	-306 676	84.7
BE	5 527 694	122.1	113 399	119.6
LU	1 971 037	116.7	64 975	113.0
UR	137 530	90.8	14 741	82.0
SZ	655 659	79.9	-21 189	82.6
OW	135 517	112.5	3 547	109.6
NW	185 364	70.8	-5 537	73.0
GL	188 899	102.9	-344	103.1
ZG	676 370	58.0	-109 911	69.3
FR	1 262 264	120.3	27 452	117.7
SO	1 250 292	99.5	83 378	93.3
BS	1 944 371	111.3	21 407	110.1
BL	1 679 142	91.7	13 571	91.0
SH	422 136	99.5	14 030	96.3
AR	284 441	105.7	2 003	105.0
AI	62 900	91.6	6 306	83.3
SG	2 531 591	100.8	36 357	99.4
GR	1 050 385	91.1	12 676	90.0
AG	2 818 715	96.4	18 613	95.8
TG	1 235 016	103.3	92 856	96.1
TI	1 972 859	96.3	69 966	93.0
VD	4 316 167	109.1	10 611	108.8
VS	1 293 525	126.1	122 591	115.2
NE	1 036 915	125.9	13 349	124.3
GE	4 322 738	110.3	-12 639	110.6
JU	368 955	128.4	8 866	125.4
Diversi			-8 935	
Svizzera	46 310 652	100.0	285 473	100.0
Scarto tipo		17.3		15.4

Note:

(a) Il carico fiscale dopo la NPC viene calcolato come segue: media degli introiti fiscali 1998/1999 (1): [(media degli introiti fiscali 1998/1999 (1) + trasferimenti complessivi dovuti alla NPC (3)) x indice del carico fiscale medio senza NPC (2)]

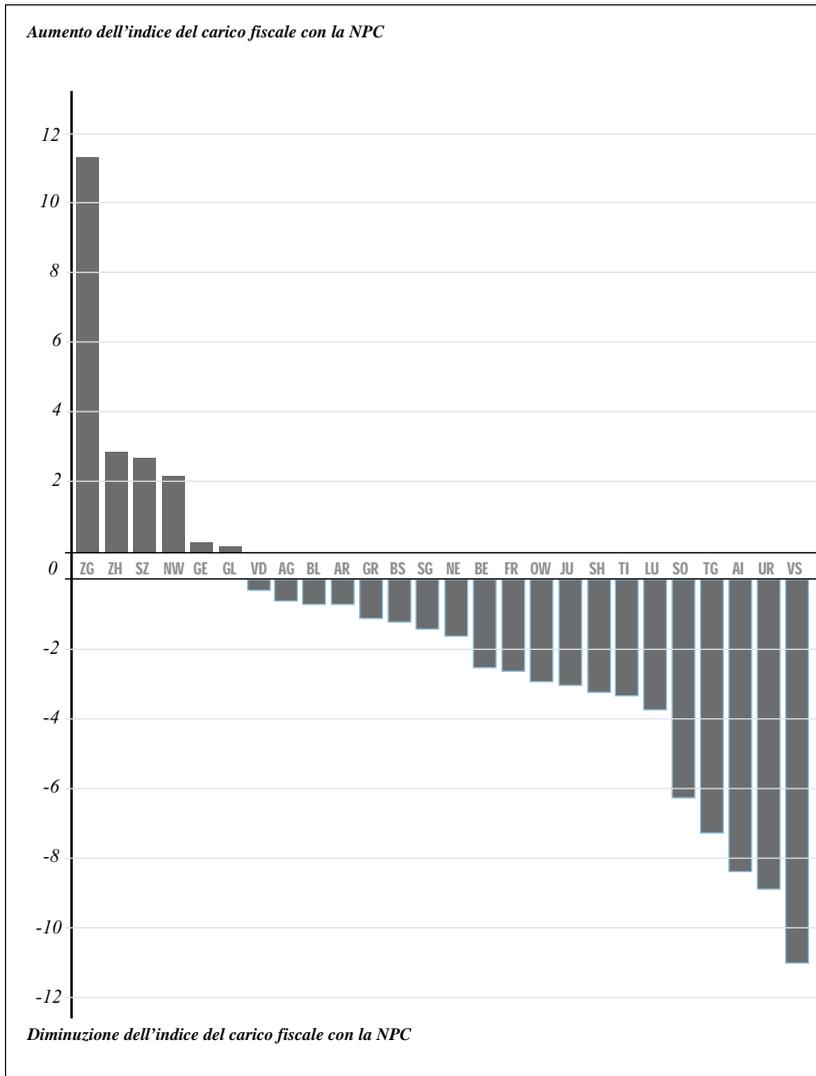
**Indice del carico fiscale dei Cantoni prima e dopo l'introduzione della NPC
(in base al modello di calcolo NPC)**

Illustrazione 7.5



Aumenti o diminuzioni dell'indice del carico fiscale derivanti dalla NPC
 (in base al modello di calcolo NPC)

Illustrazione 7.6



I Cantoni di Zugo e Giura rappresentano sempre gli estremi opposti del carico fiscale sia prima che dopo l'introduzione della NPC. Con la NPC l'indice del carico fiscale del Cantone di Zugo sale però da 58 a 69,3 punti, mentre quello del Giura scende leggermente da 128,4 a 125,4 punti. L'ampiezza della disparità diminuisce quindi del 20,3 per cento, passando da 70,4 a 56,1 punti.

Come detto questi calcoli sono puramente teorici e illustrano la massima riduzione possibile delle disparità fiscali, sempre in base alle ipotesi di modello. Nel caso in cui i nuovi flussi finanziari conseguenti all'introduzione della NPC non dovessero ripercuotersi integralmente sul carico fiscale dei Cantoni, la riduzione delle disparità di carico fiscale risulterebbe proporzionalmente minore. I Cantoni potrebbero infatti dare la preferenza ad altre misure, come ad esempio un indebitamento supplementare o misure di risparmio al posto dell'inasprimento fiscale, l'assunzione di nuovi compiti, l'attuazione di investimenti supplementari oppure la riduzione del debito pubblico al posto degli sgravi fiscali.

Riteniamo importante constatare che la NPC – non da ultimo grazie alla compensazione dei casi di rigore – offre a tutti i Cantoni con un carico fiscale superiore alla media l'opportunità di riavvicinarsi alla media svizzera.

A proposito dell'evoluzione delle disparità di carico fiscale vanno formulate ancora alcune osservazioni complementari. Queste disparità possono da un lato essere ricondotte alle diverse aspettative della popolazione locale nei confronti dello Stato, ma sono anche da mettere in relazione con le disparità delle risorse regionali e con le diverse caratteristiche strutturali di ogni regione.

Intendiamo sottolineare anche in questa circostanza che la concorrenza fiscale fra i Cantoni è un fattore positivo (cfr. n. 1.1.5). Un'armonizzazione materiale della fiscalità non sarebbe compatibile con questa proposta di riforma della perequazione finanziaria. Va quindi consentita l'esistenza di determinate disparità nel carico fiscale cantonale e l'obiettivo di stabilire dei valori massimi per le disparità fiscali non sarebbe compatibile con la NPC. Ciononostante rimane aperto l'interrogativo sull'*entità* di queste disparità. Nelle Linee direttive delle finanze federali del 4 ottobre 1999 abbiamo già posto l'accento sulla necessità che le disparità di carico fiscale fra i Cantoni non superino una determinata soglia, non da ultimo per motivi di equità fiscale e di eguaglianza di diritti¹⁴¹.

Come si può rilevare dalla tabella 7.7, in base alle ipotesi di modello la possibilità massima di riduzione delle disparità fiscali risulta comunque limitata. I valori di riferimento della NPC potranno comunque essere stabiliti direttamente dalle Camere federali, grazie alla gestibilità politica del sistema. Maggiore sarà la dotazione dei fondi di compensazione decisa dal Parlamento, maggiore sarà pure il *potenziale* disponibile per un allineamento del carico fiscale in Svizzera.

7.2.3 Margini di manovra, potenziali d'efficienza e mezzi a destinazione non vincolata

7.2.3.1 Soppressione di trasferimenti a destinazione vincolata fra Confederazione e Cantoni, compresa la graduazione secondo la capacità finanziaria

Nell'ambito del nuovo ordinamento dei compiti la NPC si pone quale obiettivo non solo l'ordine e la trasparenza delle competenze, ma anche l'estensione dei margini di manovra di Confederazione e Cantoni, in modo da sviluppare un potenziale di incremento dell'efficienza. A questo scopo è stata prevista in particolare l'eliminazione

¹⁴¹ Cfr. Consiglio federale; Linee direttive delle finanze federali: obiettivi, principi e strumenti per la politica finanziaria del Consiglio federale; Berna 1999.

dei rapporti di dipendenza e degli incentivi inadeguati determinati dai trasferimenti a destinazione vincolata.

Partendo da questa situazione bisogna ora determinare, dal punto di vista della politica finanziaria, quanti sono i settori attualmente caratterizzati da questi vincoli in cui può essere attuata la dissociazione dei compiti. A questo proposito la tabella 7.8 riporta alcuni dati riferiti alla media degli anni 1998 e 1999.

**Soppressione di trasferimenti a destinazione vincolata fra Confederazione e Cantoni, compresa la graduazione secondo la capacità finanziaria
(in base al modello di calcolo NPC)**

Tabella 7.8

Cantoni	Trasferimenti a destinazione vincolata tra Confederazione e Cantoni in migliaia di franchi (1998/1999)	Trasferimenti a destinazione vincolata tra Confederazione e Cantoni soppressi dalla NPC	
		in migliaia di franchi	valore percentuale
ZH	1 230 911	866 848	70
BE	1 719 435	724 129	42
LU	592 600	238 757	40
UR	172 500	29 172	17
SZ	185 048	71 615	39
OW	86 325	23 433	27
NW	80 389	20 886	26
GL	62 723	24 148	38
ZG	89 341	67 579	76
FR	601 070	197 303	33
SO	363 733	175 247	48
BS	399 241	206 018	52
BL	310 693	185 691	60
SH	86 813	48 945	56
AR	84 812	52 283	62
AI	36 415	7 993	22
SG	674 395	295 255	44
GR	749 874	137 877	18
AG	562 117	341 511	61
TG	322 721	153 868	48
TI	496 016	270 748	55
VD	977 807	560 218	57
VS	660 706	228 656	35
NE	492 436	144 598	29
GE	498 425	344 015	69
JU	310 256	65 378	21
Tutti i Cantoni	11 846 802	5 482 169	46
Cantoni finanziariamente forti			62
Cantoni finanziariamente deboli			41

Fonte: AFF; *Le relazioni finanziarie tra Confederazione e Cantoni nel 1998*; Berna 2000.

AFF; *Le relazioni finanziarie tra Confederazione e Cantoni nel 1999*; Berna 2001.

La NPC dissocia quindi 5,5 miliardi ossia il 46 per cento degli attuali finanziamenti in comune fra Confederazione e Cantoni. La conseguente riduzione dei trasferimenti ammonta in media al 62 per cento per i Cantoni finanziariamente forti e al 41 per cento per quelli deboli.

7.2.3.2

Soppressione di trasferimenti a destinazione vincolata fra Confederazione e Cantoni, esclusa la graduazione secondo la capacità finanziaria

Le cifre presentate nella tabella 7.8 comprendono anche la quota di trasferimenti versata a titolo di perequazione. Per ottenere un indicatore delle conseguenze dovute unicamente alla dissociazione dei compiti questa quota va tralasciata. L'ampiezza dell'operazione di dissociazione viene illustrata dalle seguenti cifre:

Soppressione di trasferimenti a destinazione vincolata tra Confederazione e Cantoni, esclusa la graduazione secondo la capacità finanziaria (in base al modello di calcolo NPC)

Tabella 7.9

Cantoni	Trasferimenti a destinazione vincolata tra Confederazione e Cantoni in migliaia di franchi (1998/1999)	Trasferimenti a destinazione vincolata tra Confederazione e Cantoni soppressi dalla NPC	
		in migliaia di franchi	valore percentuale
ZH	1 050 419	686 356	65
BE	1 373 445	378 139	28
LU	515 257	162 414	31
UR	150 241	6 913	5
SZ	169 540	56 107	33
OW	72 021	9 129	13
NW	74 107	14 604	20
GL	56 969	18 394	32
ZG	74 474	52 711	71
FR	497 957	94 191	19
SO	339 380	150 894	44
BS	353 185	159 961	45
BL	272 405	147 403	54
SH	77 928	40 059	51
AR	69 765	37 237	53
AI	33 362	4 940	15
SG	600 359	221 219	37
GR	690 623	78 626	11
AG	511 955	291 349	57
TG	287 020	118 167	41
TI	426 958	201 690	47
VD	885 321	467 732	53
VS	501 632	69 582	14
NE	411 375	63 537	15
GE	431 990	277 581	64
JU	265 064	20 185	8
Tutti i Cantoni	10 193 751	3 829 118	38
Cantoni finanziariamente forti			57
Cantoni finanziariamente deboli			31

Fonte: AFF; *Le relazioni finanziarie tra Confederazione e Cantoni nel 1998; Berna 2000.*
 AFF; *Le relazioni finanziarie tra Confederazione e Cantoni nel 1999; Berna 2001.*

In termini finanziari la nuova ripartizione dei compiti comporta quindi la soppressione di quasi il 40 per cento dei trasferimenti per compiti attualmente gestiti in comune. Per i Cantoni finanziariamente forti questa riduzione raggiunge in media circa il 60 per cento, mentre per quelli deboli si attesta in media attorno al 30 per cento.

7.2.3.3 Margini di manovra e potenziali di efficienza

La NPC comporta potenziali d'incremento dell'efficienza sia per la Confederazione sia per i Cantoni. Un potenziale di risparmio senza riduzione delle prestazioni sussiste soprattutto nell'ambito della nuova ripartizione dei compiti e delle nuove modalità di collaborazione fra Confederazione e Cantoni, ma può riguardare anche le relazioni intercantionali.

Con la *dissociazione dei compiti e del loro finanziamento* si cerca di realizzare il principio dell'equivalenza fiscale nel maggior numero di settori possibile. Ciò significa che dove possibile i beneficiari di una prestazione dovrebbero essere sempre anche responsabili dei costi e delle decisioni in materia. In questo modo si realizza il principio «Chi paga comanda» rispettivamente «Chi comanda paga» e i Cantoni possono godere di una più ampia libertà d'azione. Inoltre viene accentuata la responsabilità di chi ha la competenza di decidere e viene promosso lo sviluppo di un controllo mirato dei costi e dell'efficacia. Infine, dato che chi decide deve sopportare le conseguenze finanziarie delle proprie scelte, ci si può aspettare che in tal modo si potranno tendenzialmente evitare sia doppioni amministrativi sia i progetti e le prestazioni sovradimensionati.

Un ulteriore incremento potenziale dell'efficienza è dato anche dalla *nuova impostazione della collaborazione tra Confederazione e Cantoni* nei settori gestiti ancora in comune e dalla collaborazione intercantonale. I *nuovi accordi di programma* dovrebbero contribuire a una distinzione più chiara delle competenze fra Confederazione e Cantoni nei settori gestiti in comune e i compiti saranno quindi assolti con maggiore attenzione al raggiungimento degli obiettivi e all'efficacia delle misure. I Cantoni vengono inoltre stimolati a garantire nel modo più efficiente possibile il raggiungimento degli obiettivi stabiliti d'accordo con la Confederazione.

Il *nuovo sistema di calcolo dei contributi* contribuisce anch'esso a un uso più parsimonioso delle risorse finanziarie: al posto della copertura di una quota percentuale dei costi vengono assegnati importi globali o forfettari stabiliti non più in base ai costi ma a dipendenza del risultato effettivamente raggiunto. La soppressione degli attuali supplementi graduati in base alla capacità finanziaria comporterà una riduzione delle aliquote di contribuzione che rafforzerà nei beneficiari la consapevolezza dei costi.

I *nuovi strumenti della collaborazione intercantonale* concedono ai Cantoni maggiore libertà d'azione nei corrispondenti settori. La collaborazione intercantonale tiene conto del fatto che le strutture funzionali dell'economia e della società tendono sempre meno a corrispondere ai confini politici dei Cantoni. Essa offre quindi l'opportunità di provvedere con efficienza all'offerta di prestazioni pubbliche a livello sovracantonale (cfr. n. 4).

Preferiamo rinunciare a quantificare il potenziale d'incremento dell'efficienza, contrariamente a quanto fatto dal gruppo che aveva curato il progetto messo poi in con-

sultazione, perché è impossibile anticipare l'uso che la Confederazione e i Cantoni faranno dei nuovi margini di manovra'. Risulta unicamente assodato che di fronte a una base finanziaria di 11,8 miliardi di franchi (cfr. tabella 7.8) il potenziale d'incremento dell'efficienza è da ritenere considerevole. Va inoltre rammentato che con le misure proposte non si intende ridurre le prestazioni ma si persegue invece unicamente l'obiettivo di incrementare l'efficacia delle risorse finanziarie impiegate.

7.2.3.4 Mezzi finanziari a destinazione non vincolata

La NPC metterà a disposizione dei Cantoni più mezzi finanziari a destinazione non vincolata ed essi beneficeranno quindi di una maggiore libertà d'azione. Ai Cantoni viene offerta l'opportunità di adeguare meglio l'offerta di prestazioni alle loro caratteristiche specifiche e alle preferenze della popolazione del Cantone. Per analizzare i cambiamenti che la NPC comporta per i mezzi finanziari a destinazione non vincolata non vanno considerati solo i risultati complessivi per tutti i Cantoni, ma è importante anche operare un confronto fra i Cantoni finanziariamente forti e quelli deboli.

Va tenuto presente che le considerazioni seguenti si basano sui risultati calcolati partendo dalle ipotesi di modello della NPC. Maggiore è la dotazione che si attribuisce ai fondi di compensazione verticale e maggiore risulta l'incremento dei mezzi a destinazione non vincolata a disposizione dei Cantoni beneficiari della perequazione delle risorse e di quella degli oneri. Inoltre l'ammontare di questi mezzi dipende anche dalla dotazione del fondo di perequazione orizzontale delle risorse: una dotazione maggiore comporta un incremento dei mezzi a destinazione non vincolata per i Cantoni economicamente deboli e una riduzione per quelli forti.

Il bilancio delle modifiche che interverranno in questo settore può essere illustrato con una serie di passaggi successivi:

- Mezzi finanziari disponibili grazie allo *sgravio* dei Cantoni con la nuova ripartizione dei compiti
- + Variazione dei mezzi finanziari a destinazione non vincolata derivanti dalla *perequazione finanziaria in senso stretto* (compresa la compensazione dei casi di rigore)
- = Variazione dei *mezzi finanziari a destinazione non vincolata*, prima dell'assunzione di nuovi compiti

Bilancio delle variazioni dei mezzi finanziari a destinazione non vincolata (in migliaia di franchi)

Tabella 7.10

Cantoni	Mezzi a destinazione non vincolata disponibili grazie allo sgravio dei Cantoni con la nuova ripartizione dei compiti (senza graduazione in base alla capacità finanziaria)	Mezzi a destinazione non vincolata della perequazione finanziaria in senso stretto (compensazione dei casi di rigore compresa)	Variazione dei mezzi a destinazione non vincolata (prima dell'assunzione di nuovi compiti)	Oneri supplementari con i nuovi compiti e dovuti alla soppressione della graduazione in base alla capacità finanziaria
	1	2	1+2	
ZH	+ 416 632	- 318 246	+ 98 386	- 405 161
BE	+ 340 667	+ 341 303	+ 682 070	- 568 564
LU	+ 143 002	+ 98 402	+ 241 404	- 176 419
UR	+ 21 620	+ 23 137	+ 44 758	- 30 017
SZ	+ 38 972	- 24 271	+ 14 701	- 35 903
OW	+ 10 082	+ 11 436	+ 21 519	- 17 961
NW	+ 12 517	- 9 827	+ 2 690	- 8 231
GL	+ 14 524	- 194	+ 14 330	- 14 665
ZG	+ 30 050	- 116 236	- 86 186	- 23 735
FR	+ 93 839	+ 96 594	+ 190 433	- 162 939
SO	+ 86 848	+ 107 113	+ 193 960	- 110 595
BS	+ 107 447	- 1 825	+ 105 622	- 84 236
BL	+ 94 647	- 6 157	+ 88 490	- 74 948
SH	+ 26 858	+ 9 476	+ 36 334	- 22 314
AR	+ 23 881	+ 19 720	+ 43 602	- 41 427
AI	+ 5 470	+ 5 584	+ 11 054	- 4 722
SG	+ 179 017	+ 56 267	+ 235 284	- 198 942
GR	+ 72 524	+ 45 526	+ 118 050	- 105 352
AG	+ 175 625	+ 16 398	+ 192 023	- 173 456
TG	+ 74 885	+ 133 387	+ 208 272	- 115 430
TI	+ 167 719	+ 83 174	+ 250 893	- 180 921
VD	+ 263 505	+ 147 145	+ 410 650	- 400 104
VS	+ 95 059	+ 175 681	+ 270 740	- 148 030
NE	+ 79 957	+ 50 647	+ 130 604	- 117 227
GE	+ 167 581	- 21 565	+ 146 016	- 158 695
JU	+ 32 458	+ 24 610	+ 57 067	- 48 359
Diversi				- 8 936
Tutti i Cantoni	+ 2 775 388	+ 947 377	+ 3 722 764 ^{a)}	- 3 437 289
Cantoni finanziariamente forti			+ 369 718	- 790 909
Cantoni finanziariamente deboli			+ 3 353 046	- 2 646 380

Note:

a) La differenza di circa 285 milioni nei confronti del totale degli aggravii supplementari corrisponde all'importo del contributo federale alla compensazione dei casi di rigore.

Gli oneri supplementari che figurano nell'ultima colonna della tabella 7.10 sono stati calcolati in base a un modello e corrisponderebbero quindi alla realtà solo nel caso in cui non potessero essere realizzati guadagni di efficienza. Questo si verificherebbe se i Cantoni, a causa dei compiti supplementari e della soppressione dei supplementi graduati in base alla capacità finanziaria, dovessero ritrovarsi con una

mole di spese corrispondente a quelle attualmente effettuate nei settori d'attività condivisi con la Confederazione. Visto però che i guadagni di efficienza non sono quantificabili con esattezza, rinunciamo volutamente a sommarli ai mezzi finanziari a destinazione non vincolata.

Tutti i Cantoni, con l'eccezione di Zugo, prima di assumere i nuovi compiti stabiliti dalla NPC si ritroveranno con una disponibilità di mezzi finanziari non vincolati nettamente superiore a quella attuale.

Con questo supplemento di mezzi finanziari pari a circa 3,7 miliardi di franchi, i Cantoni devono poi finanziare i nuovi compiti di loro competenza e compensare la soppressione, nei contributi della Confederazione, dei supplementi graduati in base alla capacità finanziaria. Le spese correlate con queste nuove circostanze risulteranno maggiori o inferiori rispetto a quelle attuali a dipendenza del modo con cui i Cantoni riusciranno a gestirle. Gli incrementi potenziali dell'efficienza illustrati nel numero 7.2.3.3 lasciano presumere che i Cantoni potranno offrire queste prestazioni con costi inferiori a quelli attuali. Come detto, non è però possibile prevedere con esattezza l'ammontare di questi probabili risparmi.

Un confronto fra mezzi supplementari a destinazione non vincolata e gli oneri derivanti dai nuovi compiti conduce a considerazioni diverse per i Cantoni finanziariamente forti e per quelli deboli. La NPC comporta un incremento molto più marcato della libertà d'azione per i Cantoni finanziariamente forti rispetto a quelli deboli. Il maggiore potenziale di efficienza corrispondente dovrebbe permettere ai Cantoni finanziariamente forti di compensare almeno parzialmente il risultato negativo del confronto fra i mezzi finanziari liberati e i compiti supplementari da adempiere.

Per i Cantoni economicamente deboli il margine supplementare di manovra 'derivante dalla dissociazione dei compiti risulta nettamente inferiore rispetto a quelli forti, ma il fattore positivo più importante è costituito da un più alto grado di autofinanziamento, considerando in particolare l'ingente carico fiscale di regola vigente in questi Cantoni. Grazie alla compensazione dei casi di rigore questo effetto positivo si manifesta in modo generalizzato: anche senza guadagni di efficienza il rapporto fra i mezzi finanziari supplementari a destinazione non vincolata e le spese per i nuovi compiti risulterebbe comunque positivo per tutti¹⁴² i Cantoni economicamente deboli. Complessivamente e senza tenere conto dei possibili guadagni di efficienza, i Cantoni economicamente deboli dispongono di quasi 3,7 miliardi di franchi supplementari a destinazione non vincolata e devono far fronte a spese supplementari che ammontano solo a 2,6 miliardi di franchi.

7.2.4 Conseguenze sui vantaggi di localizzazione nella concorrenza fiscale internazionale

Un'analisi completa delle conseguenze della NPC deve chiedersi anche 'se e in che misura il maggior carico di oneri previsto per i Cantoni finanziariamente forti comporta il rischio di una fuga di contribuenti all'estero e se per controbatterlo sia necessario varare ulteriori disposizioni. Si è quindi deciso di chiedere una perizia per

¹⁴² Unica eccezione: il Cantone di Glarona. Cfr. n. 7.2.1.

un esame completo della questione partendo dalla situazione concreta del Cantone di Zugo¹⁴³.

Il Cantone di Zugo è stato scelto per due motivi: si tratta in primo luogo del Cantone più colpito dagli oneri della NPC ed è inoltre l'unico Cantone che ha sottolineato con veemenza il rischio della fuga di contribuenti all'estero. Tuttavia le considerazioni dello studio dovrebbero poter valere anche per Cantoni con situazioni analoghe, come ad esempio Nidvaldo e Svitto. Essenzialmente le conclusioni della perizia possono essere riassunte nei tre punti seguenti:

1. Non si deve temere una fuga in massa di persone giuridiche all'estero e neanche delle società particolarmente mobili come le holding e le società di gestione. I motivi che si possono addurre sono i seguenti:
 - Le società operative con sede nel Cantone di Zugo sono confrontate con un'aliquota fiscale marginale molto ridotta rispetto alla concorrenza internazionale e questo vantaggio risulterebbe garantito anche qualora gli oneri supplementari della NPC dovessero comportare un inasprimento del carico fiscale. In Europa, l'Irlanda potrebbe eventualmente diventare un concorrente in questo campo. Comunque per la Svizzera i costi salariali nettamente inferiori dell'Irlanda costituiscono già uno svantaggio di localizzazione economica nettamente più importante rispetto a un possibile incremento di 0,8 punti percentuali dell'aliquota marginale effettiva.
 - Le holding e le società di gestione sono toccate solo marginalmente da un incremento delle imposte cantonali. Attualmente una netta maggioranza di queste società paga ancora solo 150 franchi all'anno di imposta sul capitale. Questo importo è quindi inferiore alle tasse che vengono riscosse in tutta una serie di "paradisi fiscali". Nell'imposizione fiscale la Svizzera occupa una posizione assolutamente concorrenziale e – non essendo in vista un aumento massiccio – l'incremento di questa piccola imposta non porterà praticamente nessun peggioramento della situazione.

Anche le società miste attualmente non vengono quasi colpite dalle imposte cantonali. Se si temessero comunque fughe all'estero, sussisterebbe comunque la possibilità di esonerarle da quest'incremento attraverso un'imposizione ridotta degli utili realizzati all'estero. In questo caso si dovrebbe però esaminare l'eventuale necessità di una modifica dell'articolo 28 capoverso 4 della legge federale del 14 dicembre 1990¹⁴⁴ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID).

Il livello molto ridotto dell'imposizione delle persone fisiche permetterebbe anche di non incrementare l'imposta sugli utili o quella sui capitali, oppure anche ambedue le imposte. In tal caso le aziende non sarebbero per niente colpite dall'inasprimento fiscale.

¹⁴³ Cfr. Kirchgässner, Gebhard; Hauser, Heinz; Abwanderungsgefahr von Steuersubstrat ins Ausland im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA). Gutachten zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen; San Gallo, 2001.

¹⁴⁴ RS 642.14

2. Secondo gli esperti non sussiste alcun rischio di fuga all'estero neanche per le persone fisiche. Spesso le regioni che offrono condizioni fiscali particolarmente favorevoli alle aziende tassano poi considerevolmente i redditi (da lavoro) delle persone fisiche. Il Cantone di Zugo, pur concedendo condizioni fiscali di favore anche alle persone fisiche, non offre le aliquote fiscali più basse della Svizzera né per l'imposizione dei redditi né per quella della sostanza. In teoria quindi sussisterebbe il rischio di una fuga di contribuenti facoltosi per reddito o sostanza verso Comuni di altri Cantoni, in particolare nei Cantoni di Svitto e Obvaldo. Bisogna però tenere presente che la NPC e le riforme della perequazione finanziaria all'interno dei Cantoni comporteranno maggiori oneri anche per questi Comuni. Inoltre questi trasferimenti interni potrebbero ridurre il potenziale fiscale del Cantone di Zugo ma non modificano gli introiti dell'imposta federale diretta e quindi la situazione complessiva della Svizzera.
3. In modo generale va detto che un incremento delle imposte non è l'unico modo per compensare i maggiori oneri derivanti dalla NPC. Lo studio giunge alla conclusione che anche nel Cantone di Zugo, come in tutti gli altri, verrebbero a crearsi potenziali di risparmio a cui si potrebbe far capo come misura complementare rispetto all'inasprimento fiscale. L'entità dell'inasprimento fiscale che i maggiori oneri della NPC comporteranno per il Cantone di Zugo risulta quindi comunque ancora indeterminata. Prima dell'entrata in vigore della NPC il Cantone di Zugo avrebbe inoltre tempo a sufficienza per predisporre eventuali misure di tipo strutturale che incidano sui costi.

Lo studio giunge alla conclusione che evidentemente non si può escludere che un eventuale aumento delle imposte nel Cantone di Zugo indurrà singole persone o aziende a lasciare la Svizzera. Non c'è però nessun indizio che lasci pensare ad una fuga di grosse proporzioni. Pur comprendendo le preoccupazioni del Cantone di Zugo, per la totalità dei Cantoni e per la Confederazione questa eventualità è un buon motivo per rinunciare a realizzare la nuova concezione della NPC così com'è stata proposta. Per la Svizzera è molto importante disporre di una perequazione finanziaria efficace, che riduca le disparità considerate ingiuste, al fine di evitare che il principio del federalismo fiscale venga minato da una armonizzazione fiscale materiale. Quest'ultima penalizzerebbe il Cantone di Zugo e gli altri Cantoni fiscalmente attrattivi in modo molto più incisivo rispetto alla NPC.

Viste le conclusioni della perizia, rinunciamo a introdurre nella perequazione delle risorse un meccanismo che limita i contributi dei Cantoni finanziariamente forti. Riteniamo che il *freno istituzionale proposto, che prevede un decreto federale sottoposto a referendum facoltativo*, basterà per evitare che i Cantoni finanziariamente forti vengano sottoposti a uno sfruttamento eccessivo delle loro risorse nelle successive fasi di aggiornamento dei contributi di perequazione. Inoltre la legge concernente la perequazione finanziaria impone al Parlamento di prestare attenzione all'obiettivo di salvaguardare nei Cantoni la competitività internazionale delle aliquote fiscali al momento di stabilire il contributo alla perequazione delle risorse dei Cantoni finanziariamente forti. Il contributo annuale complessivo dei Cantoni finanziariamente forti non deve inoltre superare quello della Confederazione. Il rapporto periodico sull'efficacia dovrà indicare se e in che misura un successivo rafforzamento della perequazione orizzontale delle risorse sia compatibile con l'imperativo di salvaguardare nei Cantoni la competitività internazionale delle aliquote fiscali.

7.3

Conseguenze economiche generali

Nella parte generale e in quella speciale del presente messaggio sono già state sviluppate ampie riflessioni sulle conseguenze economiche generali della NPC. In questo capitolo sintetizziamo le riflessioni fondamentali e le completiamo accennando ad alcuni altri aspetti.

7.3.1

Necessità e possibilità d'intervento dello Stato

La Costituzione federale stabilisce che la Confederazione deve promuovere la perequazione finanziaria fra i Cantoni (art. 135 Cost.). In uno Stato federale la perequazione finanziaria modifica la distribuzione primaria dei redditi fra le regioni, contraddistinta dalle disparità regionali di sviluppo economico. La perequazione è parte integrante di un sistema di equa distribuzione della ricchezza ed è uno strumento classico della politica finanziaria. L'economia del benessere ha sviluppato diversi concetti di distribuzione equa della ricchezza e la NPC è impostata sul principio della parità di opportunità, mirando quindi all'equità dei processi e non all'uguaglianza dei risultati. La riforma della perequazione finanziaria mira a un impiego più efficiente delle risorse da parte della Confederazione e dei Cantoni e per raggiungere i propri obiettivi di politica distributiva introduce anche alcuni nuovi strumenti.

Nei processi dell'economia di mercato allocazione e distribuzione vengono determinate simultaneamente. Con la NPC i possibili conflitti fra efficienza ed equità vengono gestiti separando gli strumenti di promozione dell'attività economica da quelli di redistribuzione della ricchezza. La perequazione finanziaria in senso stretto mira a ridurre le disparità di capacità finanziaria esistenti fra i Cantoni finanziariamente forti e quelli deboli. Si cerca così in questo modo di internalizzare le esternalità fiscali che derivano dalla concorrenza in campo tributario e di evitare la suddivisione degli enti territoriali in due gruppi distinti a seconda del livello di reddito di cui dispongono. Le prestazioni pubbliche vanno gestite in modo decentrato per corrispondere meglio alle preferenze dei cittadini. Inoltre le esternalità geografiche vanno internalizzate e gli oneri eccessivi assunti da una collettività vanno indennizzati: solo così si potrà contare su impulsi il meno possibile distorti per la fornitura di prestazioni pubbliche.

Oltre a ciò bisogna redistribuire i compiti fra Confederazione e Cantoni rispettando i principi della sussidiarietà e dell'equivalenza fiscale. L'adempimento dei compiti pubblici va attribuito, mediante una chiara determinazione delle competenze, all'ente statale situato al livello più idoneo per farvi fronte nel modo migliore. Le nuove modalità di collaborazione e di finanziamento fra Cantoni e Confederazione dovrebbero estendere la libertà d'impostazione dei Cantoni, che saranno così stimolati a ottimizzare le loro scelte settoriali e temporali nell'impiego dei mezzi disponibili. La collaborazione intercantonale permetterà di utilizzare il potenziale esistente, attualmente inutilizzato, per un incremento dell'efficienza che si basa sui vantaggi di scala e sulle possibilità di operare in comune.

La perequazione finanziaria attualmente in vigore è difficilmente gestibile sul piano politico, non è trasparente e genera effetti indesiderati. La NPC corregge gli stimoli e gli effetti distorti dell'attuale perequazione finanziaria e con l'introduzione di nuovi strumenti mira a incrementare l'efficienza della collaborazione confederale. Tutti

i cittadini potranno trarre profitto dalla NPC attraverso la riduzione dei costi e/o una maggiore ricchezza dell'offerta, oppure con una migliore qualità delle prestazioni pubbliche.

7.3.2 Conseguenze per i diversi gruppi sociali

Le svariate soluzioni che i Cantoni svilupperanno nei settori loro attribuiti dalla dissociazione dei compiti comporteranno un notevole ampliamento della varietà delle prestazioni fornite ai cittadini. Per garantire la stabilità dell'opera di dissociazione che si intende mettere in atto e per evitare che ciò comporti nuove richieste di intervento federale, vengono stabilite esigenze minime per determinate prestazioni. L'introduzione del principio di sussidiarietà nella Costituzione federale dovrebbe garantire anche in futuro agli abitanti di una collettività territoriale la possibilità di influenzare il maggior numero possibile di decisioni concernenti la propria regione e di contribuire all'impostazione delle soluzioni. In questo modo si potranno salvaguardare due fattori essenziali nella concorrenza fra le regioni per accaparrarsi gli investimenti produttivi, che si va viepiù globalizzando: la stabilità politica e l'offerta di prestazioni pubbliche.

Le misure di redistribuzione previste dalla NPC offrono indirettamente agli abitanti delle regioni economicamente deboli anche una protezione nei confronti delle crisi congiunturali. L'impostazione della perequazione delle risorse tiene conto del rischio insito in ogni misura di redistribuzione che consiste nell'edificazione del proprio benessere sulla forza economica degli altri. Essa infatti salvaguarda gli incentivi per migliorare anche autonomamente la propria situazione. Il referendum facoltativo previsto dalla NPC dovrebbe inoltre fungere da meccanismo di sicurezza per evitare un eccessivo sfruttamento delle regioni finanziariamente forti.

7.3.3 Conseguenze complessive sull'economia

La fornitura decentrata di beni pubblici e la possibilità di indire referendum finanziari sono due elementi che rafforzano la posizione del cittadino contribuente nel processo politico e che si contrappongono all'influsso dei gruppi di interesse. La quota di attività economica gestita dallo Stato e la pressione fiscale relativamente ridotte della Svizzera rispetto a molti altri Paesi sono probabilmente da ricondurre proprio a questi meccanismi di controllo. La fornitura decentrata delle prestazioni pubbliche favorisce anche lo sviluppo di soluzioni innovative che possono nascere grazie a iniziative locali e poi, una volta sperimentate con successo, possono essere riprese da altri enti territoriali. Una maggiore efficienza nella fornitura di prestazioni pubbliche influisce inoltre positivamente in modo più generale sul complesso della produttività economica.

Con l'incremento dei mezzi finanziari a destinazione libera previsto dalla NPC si intende offrire ai Cantoni economicamente deboli la possibilità di diminuire le imposte oppure di attuare investimenti sia nel settore delle infrastrutture sia in quello delle risorse umane. I Cantoni non dovranno quindi più concentrare troppo la loro attenzione sulle spese che permettono di beneficiare di finanziamenti federali. A media e lunga scadenza queste nuove misure dovrebbero portare le economie canto-

nali interessate dal cambiamento a un livello superiore di crescita economica. Per questo motivo proprio nei Cantoni economicamente deboli andrebbe ulteriormente rivalutata la voce di bilancio degli investimenti pubblici orientati al futuro¹⁴⁵.

Il consolidamento della perequazione delle risorse dovuto alla NPC richiama con evidenza alcune riflessioni collegate alle teorie della crescita economica e alla politica economica regionale. In particolare la NPC permette di stabilizzare le aspettative di lungo periodo degli operatori concernenti le prestazioni pubbliche e il relativo carico fiscale. Questa riduzione dell'incertezza facilita la pianificazione delle scelte in materia di consumo, di risparmio e d'investimento. La NPC dovrebbe in complesso rafforzare la competitività delle regioni svizzere sul piano internazionale e rappresenta un elemento di una serie di misure di politica economica regionale che mirano a garantire le fondamenta del benessere futuro.

Non è ancora possibile valutare in modo definitivo quale sarà la tendenza evolutiva della quota statale delle attività economiche. Da un lato la partecipazione della Confederazione al finanziamento della compensazione dei casi di rigore comporterà un incremento massimo dello 0,07 per cento della quota statale delle attività economiche¹⁴⁶. L'evoluzione di questa quota dipende però anche da come i Cantoni economicamente deboli impiegheranno le risorse supplementari, rispettivamente da come quelli forti compenseranno le loro perdite. Nel caso in cui i Cantoni deboli dovessero convertire in spese supplementari tutte le ulteriori risorse e quelli forti dovessero compensare tutte le perdite mediante un inasprimento fiscale, la quota statale delle attività economiche aumenterebbe al massimo dello 0,24 per cento¹⁴⁷. Anche il modo con cui i Cantoni gestiranno il potenziale di ottimizzazione derivante dalla dissociazione dei compiti e del finanziamento avrà un influsso importante sull'evoluzione della quota statale. I previsti guadagni di efficienza (cfr. n. 7.2.3.3) dovrebbero permettere di compensare al massimo un'eventuale incremento dello 0,31 per cento della quota. Inoltre va tenuto presente che la competitività vigente in campo fiscale a livello nazionale e internazionale tende ad agire da deterrente nei confronti di possibili incrementi della spesa pubblica e del carico fiscale.

7.3.4 Soluzioni alternative

I principi della sussidiarietà e dell'equivalenza fiscale contenuti nella NPC sono conformi ad alcuni aspetti essenziali del federalismo, rispettivamente del decentramento politico: salvaguardare l'autonomia degli enti territoriali di livello inferiore, non abusare delle finanze dell'ente centrale e promuovere lo spirito innovativo'. Per questi aspetti il sistema attuale di perequazione manifesta notevoli lacune e nonostante l'impiego di mezzi finanziari importanti non è riuscito a sviluppare gli effetti

¹⁴⁵ Cfr. Singh, Raju J.; Weber, René; The composition of public expenditures and economic growth. Can anything be learned from Swiss data?; in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 133; 1997; p. 617-634.

¹⁴⁶ Calcolo: rapporto fra la quota di partecipazione della Confederazione al finanziamento della compensazione dei casi di rigore (285 milioni di franchi) e il PIL del 1999 (389 miliardi di franchi).

¹⁴⁷ Calcolo: rapporto fra la somma delle variazioni di tutti i Cantoni in termini assoluti (1216 milioni di franchi - cfr. tabella 7.3, colonna «Risultato finale»), dedotta la quota di partecipazione della Confederazione al finanziamento della compensazione dei casi di rigore (285 milioni di franchi), e il PIL del 1999 (389 miliardi di franchi).

compensativi auspicati. Certamente lo statu quo non è quindi un'alternativa, anche se l'introduzione della NPC richiede l'instaurazione di una compensazione specifica e temporanea dei casi di rigore finanziata dalla Confederazione. Considerazioni di politica nazionale e di politica economica si contrappongono a eventuali riforme più incisive che comporterebbero un'armonizzazione fiscale materiale o una riforma della suddivisione territoriale del Paese (cfr. n. 1.1.5 e 1.1.6).

7.3.5 Aspetti relativi all'applicazione

Le informazioni di base che permetteranno al Governo e al Parlamento di determinare la dotazione dei fondi di compensazione mediante un decreto federale sottoposto a referendum facoltativo saranno sviluppate grazie all'aggiornamento annuale dei dati e ai rapporti sull'efficacia della NPC elaborati ogni quattro anni. Dovranno inoltre essere considerate anche le disposizioni costituzionali sul freno all'indebitamento. La gestibilità politica che la nostra proposta offre al Parlamento mira a garantire la flessibilità e la trasparenza del sistema di perequazione.

Per quanto concerne le spese, la dissociazione dei compiti contribuirà al processo di deregolamentazione e a ridurre il carico amministrativo. Anche i finanziamenti globali e forfettari ridurranno la necessità di trasmettere dossier fra la Confederazione e i Cantoni e quindi il corrispondente carico amministrativo.

7.4 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Sembra incontestabile che in particolare la determinazione univoca delle competenze e il rispetto del principio dell'equivalenza fiscale comporteranno una riduzione del carico amministrativo. Attualmente non è però ancora possibile quantificare le ripercussioni sull'effettivo del personale. Calcoli più affidabili saranno possibili solo quando sarà elaborato il secondo messaggio sulla NPC e si passerà quindi a concretizzare le relative modifiche di legge nei singoli settori.

Il previsto trasferimento di compiti ai Cantoni dovrebbe comportare un corrispondente sgravio per il personale degli uffici federali interessati e ulteriori ripercussioni, come ad esempio la soppressione di posti di lavoro, non sono quindi da escludere.

Nei Cantoni invece questo trasferimento di compiti dovrebbe tendenzialmente condurre a un incremento degli oneri nei settori interessati, soprattutto per l'attuazione di compiti particolarmente consistenti come quelli previsti ad esempio nell'ambito delle misure collettive dell'AI. Un eventuale incremento di personale nei Cantoni dipenderà però fra l'altro anche dalle modalità di attuazione della collaborazione intercantonale, dallo sviluppo di sinergie con altri settori oppure anche da quali ruoli e funzioni saranno esercitati dalle rispettive Conferenze dei direttori cantonali.

Bisogna inoltre considerare che le attuali modalità di collaborazione e di finanziamento sono basate sui costi e comportano oneri per il controllo dei processi, che vengono distribuiti equamente fra Confederazione e Cantoni. Il passaggio dal finanziamento singolo in base ai costi alla programmazione pluriennale con finanziamento globale oppure forfettario e con obiettivi stabiliti secondo le prestazioni o gli effetti, dovrebbe comportare inizialmente un incremento degli oneri (fase introdutti-

va: determinazione degli indicatori per misurare gli effetti auspicati, istituzione di un sistema di monitoraggio e di controllo ecc.).

Indubbiamente si può comunque partire dal presupposto che a media scadenza le nuove modalità di collaborazione e di finanziamento comporteranno una notevole riduzione degli oneri amministrativi per la Confederazione e per i Cantoni. Le dimensioni delle ripercussioni complessive della NPC sugli effettivi del personale della Confederazione e dei Cantoni potranno essere misurate in modo convincente solo nel corso della stesura del secondo messaggio.

7.5 Ripercussioni per il settore informatico

Le ripercussioni per il settore informatico potranno essere valutate solo nel corso della stesura del secondo messaggio sulla NPC.

7.6 Confronto con i sistemi di perequazione cantonali

La NPC può sviluppare tutto il suo potenziale di efficienza e di efficacia solo se anche i sistemi cantonali di perequazione finanziaria sono impostati in modo analogo. Se la riforma dovesse restare isolata a livello federale, non riuscirebbe ad esempio a riequilibrare gli scompensi dovuti agli spillover esistenti all'interno dei Cantoni e fra i Comuni, poiché la NPC considera solo gli spillover intercantionali. Per ottimizzare l'offerta di prestazioni centrali è però necessario indennizzare anche gli spillover esistenti all'interno dei Cantoni mediante una perequazione cantonale dei mezzi finanziari e degli oneri. I Cantoni si impegnano quindi a rispettare per analogia i principi della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri anche nelle relazioni all'interno dei Cantoni (cfr. n. 4).

La perequazione degli oneri eccessivi costituisce un ulteriore esempio della necessità, per un buon funzionamento della NPC, di potersi basare su analoghi sistemi cantonali di perequazione. Nella NPC gli aggravii di origine geo-topografica e socio-demografica sono compensati dalla perequazione degli oneri che viene finanziata dalla Confederazione con versamenti ai relativi Cantoni. Una parte di questi oneri è però in realtà a carico dei Comuni, si pensi in particolare alle città. Il trasferimento successivo di questi oneri a chi effettivamente ne sopporta i costi presuppone l'esistenza di sistemi complementari di perequazione a livello cantonale che prevedano meccanismi analoghi a quelli federali.

Conclusioni simili si possono trarre per quasi tutti gli obiettivi della NPC. Per questo motivo riteniamo importante gettare uno sguardo sui sistemi di perequazione vigenti nei Cantoni e sui loro progetti di riforma. A questo scopo nel mese di febbraio 2001 l'AFF ha svolto una inchiesta presso le amministrazioni cantonali delle finanze in collaborazione con il Gruppo di studio per le finanze cantonali. L'inchiesta ha approfondito in particolare i seguenti interrogativi:

- In che misura i Cantoni stanno rielaborando e riformando i loro sistemi di perequazione finanziaria e la loro ripartizione interna dei compiti?
- In che misura i sistemi cantonali attuali e i progetti di riforma sono compatibili con la NPC?

Al momento in ben 23 Cantoni si sta pianificando o attuando una riforma dei sistemi di perequazione . Quindi solo tre Cantoni non se ne stanno occupando (cfr. tabella 7.11).

Progetti cantonali di riforma della perequazione finanziaria *Tabella 7.11*

	Progetti in fase di attuazione	Progetti in fase di pianificazione	Nessun progetto
Numero	18	5	3
Cantoni	BE, LU, SZ, OW, NW, FR, SO, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG, TI, VD, NE, JU	ZH, UR, ZG, BS, GE	GL, GR, VS

Al momento dell'entrata in vigore completa della NPC tutti i progetti cantonali di riforma attualmente in corso saranno portati a termine. In tre Cantoni la ' conclusione del progetto non è ancora stata definita ma anche in questi casi i progetti dovrebbero concludersi al più tardi entro il 2005 (cfr. tabella 7.12).

Panoramica dei tempi previsti per i progetti di riforma *Tabella 7.12*

	Progetti conclusi entro il 2002	Progetti conclusi entro il 2005	Conclusione dei progetti ancora indeterminata	Nessun progetto
Numero	11	9	3	3
Cantoni	BE, LU, SZ, NW, SO, BL, SH, AR, SG, TG, NE	ZH, UR, OW, FR, AI, AG, TI, VD, JU	ZG, BS, GE	GL, GR, VS

La compatibilità con la NPC dei sistemi in vigore e di quelli progettati costituisce comunque il parametro centrale di questa analisi. L'inchiesta del Gruppo di studio per le finanze cantonali è stata suddivisa in due parti complementari: innanzitutto si è chiesto direttamente ai Cantoni di valutare la compatibilità con la NPC dei loro sistemi in vigore o progettati, mentre in seguito si è proceduto indirettamente comparando i sistemi cantonali con la NPC in base ai loro obiettivi e ai loro principali strumenti. La sintesi di quest'analisi è illustrata nelle tabelle 7.13 e 7.14.

Compatibilità con la NPC del sistema di perequazione vigente *Tabella 7.13*

	Difficilmente compatibile	Parzialmente compatibile	Ampiamente compatibile
Numero	11	12	3
Cantoni	LU, SZ, SH, AR, AI, SG, AG, TG, VS, GE, JU	ZH, BE, UR, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, TI, VD	OW, GR, NE

Compatibilità con la NPC dei progetti di riforma della perequazione finanziaria

Tabella 7.14

	Difficilmente compatibile	Parzialmente compatibile	Ampiamente compatibile	Nessun progetto
Numero	0	7	16	3
Cantoni	–	UR, NW, ZG, SO, BS, AI, SG	ZH, BE, LU, SZ, OW, FR, BL, SH, AR, AG, TG, TI, NE, GE, VD, JU	GL, GR, VS

Le due tabelle precedenti indicano chiaramente che i Cantoni stanno adattando i loro sistemi di perequazione finanziaria in vista della NPC. Attualmente solo in tre Cantoni il sistema di perequazione risulta ampiamente compatibile con la NPC e in 11 Cantoni si riscontra una scarsa compatibilità, ma i progetti di riforma raggiungono comunque un livello di compatibilità nettamente superiore. A partire dal 2005 quasi tutti i Cantoni disporranno di sistemi di perequazione perlomeno parzialmente compatibili e nella maggioranza dei casi anche ampiamente compatibili con la NPC.

Le conclusioni si possono sintetizzare nei tre punti seguenti:

- Nei Cantoni è in corso un processo generalizzato di riforma della perequazione finanziaria: attualmente ben 23 Cantoni stanno lavorando in questa direzione.
- Tutti i progetti di riforma cantonali saranno conclusi entro il 2005, quindi prima dell'entrata in vigore della NPC.
- I Cantoni si stanno già preparando anticipatamente in vista dell'introduzione della NPC. I progetti cantonali di riforma risultano, in quanto a obiettivi proposti e strumenti previsti, nettamente più compatibili con la NPC rispetto a quelli attuali. L'introduzione della NPC potrà quindi essere attuata nel contesto favorevole di tutta una serie di sistemi cantonali analoghi, in parte quasi identici, e ciò ne rafforzerà l'efficienza e l'efficacia.

7.7 Ripercussioni sugli agglomerati urbani e sui Comuni

Nel corso della procedura di consultazione è stata espressa l'esigenza di prevedere un finanziamento diretto dalla Confederazione alle città, in particolare per i flussi correlati con la perequazione dell'aggravio sociodemografico (cfr. n. 5.6.2). Non è stato possibile esaudire questa richiesta per considerazioni di politica nazionale e in considerazione dell'assetto delle competenze attualmente stabilito dalla Costituzione. La NPC proposta in questo messaggio comporta però notevoli miglioramenti anche per le città e per gli agglomerati urbani. Infatti i problemi dei nuclei urbani sono stati esplicitamente considerati nel corso del rilevamento dell'aggravio sociodemografico, non da ultimo con l'introduzione di un indicatore apposito denominato problematica delle città-nucleo.

Nel rapporto sui nuclei urbani abbiamo sottolineato la situazione particolare degli agglomerati urbani e siamo consapevoli della loro importanza nel panorama socio-economico e culturale del Paese e della nostra corresponsabilità per il futuro degli

agglomerati e delle città. Come si è detto nel rapporto del 22 maggio 1996 sui principi di base della pianificazione del territorio svizzero, una rete funzionale di città rappresenta a lunga scadenza una garanzia fondamentale per uno sviluppo economicamente e territorialmente parsimonioso delle zone edificate e per la competitività della Svizzera nella concorrenza internazionale per la localizzazione di attività economiche¹⁴⁸.

I nuclei urbani hanno una posizione economica privilegiata, ma devono confrontarsi con problemi strutturali particolari che anche la Confederazione ha interesse a risolvere. Particolarmente problematiche risultano soprattutto le disparità di capacità finanziaria esistenti fra i nuclei urbani e le loro periferie. Per i progetti di riforma dei sistemi cantonali di perequazione finanziaria la sfida essenziale è quella di riuscire a finanziare le prestazioni correlate con la loro posizione centrale attraverso una ripartizione degli oneri basata sull'effettiva estensione regionale dei benefici. Ai beneficiari delle prestazioni va inoltre concessa un'adeguata voce in capitolo.

Riassumendo, gli aspetti della NPC più rilevanti per gli agglomerati urbani sono i seguenti:

- La perequazione dell'aggravio sociodemografico da parte della Confederazione è uno strumento nuovo e innovativo. L'attuale progetto costituisce un notevole perfezionamento della proposta ventilata nella procedura di consultazione e considera quindi in modo molto più differenziato la gamma degli oneri eccessivi rilevanti.
- Nella convenzione quadro intercantonale i Cantoni si impegnano a rispettare per analogia, cioè adattandoli alle relative contingenze cantonali, i principi di base della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri. Ciò significa che all'interno del Cantone vanno sviluppati sistemi di perequazione corrispondenti che garantiscano la collaborazione intercomunale e rispettino il principio dell'equivalenza, ovvero la corrispondenza fra chi decide, chi paga e chi beneficia di una determinata prestazione.
- In base alla convenzione quadro i Cantoni garantiscono inoltre che i flussi della perequazione vadano a beneficio di chi ha effettivamente sopportato gli oneri delle prestazioni. Senza questi flussi infatti le città non possono espletare in modo soddisfacente le loro funzioni centrali e la loro competitività ne risulta minacciata. Bisogna contrapporsi a questa evoluzione per salvaguardare non solo gli interessi dell'agglomerato, ma anche quelli di tutta l'economia nazionale.
- Nel secondo messaggio sulla NPC Consiglio federale e Parlamento proporranno ulteriori modifiche di legge che riguardano la posizione delle città e dei Comuni, ad esempio nell'ambito delle nuove forme di collaborazione e di finanziamento fra Confederazione e Cantoni.

Per il rafforzamento degli agglomerati risultano inoltre opportune altre misure federali: in particolare, come accennato nel rapporto sui nuclei urbani, sono già state sviluppate alcune riflessioni sulla necessità di tenere conto maggiormente delle esigenze particolari delle città e degli agglomerati nell'elaborazione delle politiche settoriali. Le misure proposte con la NPC vanno quindi intese solo come ulteriori

¹⁴⁸ UFPT; Rapporto sui principi di base della pianificazione del territorio svizzero; Berna, 1996.

passi nella direzione di una coerente politica federale per le città e per gli agglomerati. Attualmente si stanno valutando alcune opzioni concrete in un lavoro di collaborazione fra Confederazione, Cantoni, città e Comuni. Con la politica degli agglomerati la Confederazione persegue l'obiettivo di considerare maggiormente le particolarità e i problemi delle città nell'esplicazione di attività che concernono il territorio.

Questo maggiore impegno della Confederazione deve però rispettare l'attuale assetto delle competenze stabilito dalla Costituzione. Non si intende quindi modificare la strutturazione dello Stato su tre livelli. Dal punto di vista della politica nazionale e di quella finanziaria, la Confederazione sbaglierebbe se si mettesse a versare direttamente, se non in casi eccezionali e precisamente motivati¹⁴⁹, qualsiasi forma di contributo alle città e ai Comuni. I partner principali della Confederazione sono e rimangono i Cantoni ed essi sono chiamati – e anche pronti – a migliorare la situazione delle loro città e dei loro Comuni, ad esempio risolvendo equamente la problematica degli spillover all'interno del Cantone. Queste misure cantonali sono di fondamentale importanza per sgravare in modo sostanziale i nuclei urbani da una parte dei loro oneri. La NPC potrà sviluppare tutte le proprie potenzialità di efficienza e di efficacia solo se sarà integrata in una rete cantonale di sistemi di compensazione impostata in modo analogo e protesa verso i medesimi effetti (cfr. n. 7.6).

Nel 1999 una comunità di lavoro composta in modo paritetico dall'Unione delle città svizzere (UCS) e dalla Conferenza dei governi cantonali (CdC) ha pubblicato un rapporto dove si afferma che i Cantoni intendono affrontare con maggiore decisione le problematiche inerenti alle città, in collaborazione con i centri urbani e con i Comuni delle cinture urbane. Nel rapporto si dice inoltre che in linea di principio le prestazioni centrali offerte dai nuclei urbani dovrebbero essere indennizzate e che la collaborazione verticale tra Confederazione, Cantoni e città andrebbe rafforzata nel rispetto della ripartizione delle competenze stabilita dalla Costituzione. Questa iniziativa dovrebbe trovare una sua continuazione nei lavori di una Conferenza degli agglomerati, un ente tripartito composto di rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni, delle città e dei Comuni. L'obiettivo principale consiste nel rafforzamento del dialogo verticale e lo sviluppo di una politica degli agglomerati coerente e coordinata. La seduta costitutiva della Conferenza degli agglomerati si è tenuta il 20 febbraio 2001.

Siamo convinti che la nuova impostazione della perequazione finanziaria e gli altri processi in corso potranno rafforzare decisamente la posizione delle città e degli agglomerati, producendo benefici per le rispettive regioni e per tutta l'economia del Paese. Il rispetto della ripartizione delle competenze stabilita dalla Costituzione è quindi nell'interesse di tutti gli operatori coinvolti e questo è un importante presupposto per evitare con coerenza le sovrapposizioni di competenze e di settori d'attività che potrebbero altrimenti dare origine a nuovi intrecci problematici.

¹⁴⁹ La città di Berna e il Cantone Ginevra vengono indennizzate dalla Confederazione per le prestazioni supplementari d'interesse nazionale che mettono a disposizione: esse provvedono alla sicurezza delle rappresentanze e delle persone protette dal diritto internazionale, a quella del Parlamento, dei magistrati svizzeri, dell'Amministrazione federale e delle maggiori manifestazioni d'importanza nazionale. Stando ai consuntivi della Confederazione nel 1999 queste indennità ammontavano a circa 13 milioni di franchi.

7.8 Ripercussioni sulla politica regionale della Confederazione

Nel 1996 abbiamo reimpostato totalmente la politica regionale. Quest'ultima costituisce parte integrante della politica economica e mira a rafforzare durevolmente la competitività e le potenzialità di sviluppo delle regioni.

È questo lo scopo perseguito dalla nuova legge del 21 marzo 1997¹⁵⁰ sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM), che ha sostituito la precedente modificandola in modo sostanziale. Con la nuova legge si è voluto rinunciare progressivamente al sostegno delle infrastrutture regionali di base e contemporaneamente passare a promuovere in modo mirato i progetti basati sulle potenzialità specifiche della regione, offrendo nuovi impulsi allo sviluppo e rafforzando la regione in un approccio globale.

Le prestazioni previste dalla LIM possono quindi essere incentrate sullo sviluppo delle potenzialità specifiche della regione. Per contro l'obiettivo della redistribuzione della ricchezza – e quindi l'effettiva perequazione della capacità finanziaria fra i Cantoni o le regioni finanziariamente forti e quelli deboli – viene perseguito rafforzando la perequazione finanziaria in senso stretto. Grazie al rafforzamento della perequazione finanziaria in senso stretto la NPC permette ai Cantoni economicamente deboli – e quindi anche alle regioni di montagna – di garantire la disponibilità delle infrastrutture regionali di base a seconda delle proprie priorità e se necessario anche di ampliarla. Viene così eliminato l'intreccio fra gli obiettivi di distribuzione e quelli di allocazione e questo permetterà di incrementare l'efficienza dei mezzi finanziari impiegati sia nel campo della politica regionale sia in quello della perequazione delle risorse¹⁵¹.

Inoltre anche gli ingenti oneri a carico delle regioni di montagna dovuti alla loro particolare situazione geo-topografica vengono indennizzati – separatamente rispetto alla perequazione delle risorse – attraverso la perequazione degli oneri finanziata dalla Confederazione (cfr. n. 5.6.1).

Con la prevista perequazione delle risorse la NPC costituisce quindi la base e il presupposto necessario per la concretizzazione della nuova impostazione della politica regionale, che può quindi essere maggiormente focalizzata sugli originari obiettivi di allocazione e risultare di conseguenza più efficace.

7.9 Ripercussioni sulla gestione finanziaria della Confederazione

Per la Confederazione l'introduzione della NPC comporterà maggiori oneri per circa 285 milioni di franchi l'anno dovuti alla compensazione dei casi di rigore. Questi oneri supplementari sono paragonabili a una qualsiasi altra crescita delle spese derivante da una decisione del nostro Consiglio, del Parlamento o del popolo. La NPC modificherà anche la composizione dei trasferimenti verso i Cantoni. Infine va rile-

¹⁵⁰ RS 901.1

¹⁵¹ Già nel messaggio relativo al riorientamento della politica regionale avevamo evidenziato, in particolare nelle spiegazioni concernenti l'art. 6 della LIM (FF 1996 II 976), i nessi ricorrenti fra la concezione della politica regionale e quella della NPC.

vato che i versamenti della Confederazione a favore della perequazione finanziaria in senso stretto (perequazione verticale delle risorse e perequazione degli aggravi geo-topografico e sociodemografico) verranno regolarmente indicizzati (cfr. n. 5.5.2 e 5.6). Ogni quattro anni sarà elaborato un bilancio complessivo e se le circostanze lo richiederanno si potranno modificare le dotazioni dei diversi fondi.

Questi processi di gestione degli oneri non si scostano sostanzialmente da quelli già oggi abituali per la Confederazione.

In linea di principio va ribadita la necessità di garantire il finanziamento di ogni incremento di spesa e ciò vale quindi anche per le prestazioni supplementari della NPC. Vanno però tenuti presenti anche i previsti guadagni di efficienza e di efficacia (cfr. n. 7.2.3.3) che compenseranno una quota attualmente non ancora quantificabile di questi oneri supplementari. Inoltre è innegabile che ogni vincolo e ogni indicizzazione intacca la flessibilità della gestione finanziaria. Ciononostante i vantaggi della NPC superano ampiamente gli svantaggi per la politica di gestione delle finanze. Questi ultimi sono di portata ridotta rispetto all'importanza della NPC e non possono quindi costituire un argomento per opporsi a questa riforma.

La Confederazione rispetterà gli obblighi derivanti dalla NPC anche in caso di ristrettezze finanziarie? Si tratta di un interrogativo che i Cantoni evidentemente si pongono e al quale si può rispondere oggi riferendosi alle esperienze del passato: la quota delle entrate della Confederazione che spetta ai Cantoni non è mai stata ridotta. Se è vero che alcune misure di risparmio hanno comportato una riduzione dei contributi versati dalla Confederazione ai Cantoni per determinati compiti, queste decisioni si sono rese necessarie a causa della quota elevata dei trasferimenti sulle uscite complessive della Confederazione. La Confederazione ha comunque sempre onorato gli obblighi già sottoscritti e si è sempre adoperata per concordare le soluzioni con i Cantoni.

Le disposizioni sul freno alle spese non mettono in discussione questi processi da un lato perché, se esse saranno applicate con coerenza, in futuro non saranno più necessari programmi di risparmio e dall'altro va rammentato che anche queste disposizioni permettono un aumento delle uscite pari al livello medio della crescita economica.

8 Programma di legislatura

Il primo messaggio sulla NPC era stato iscritto nel rapporto del 1 marzo 2000¹⁵² sul programma di legislatura 1999-2003 quale oggetto annunciato nelle direttive. Nell'allegato sono poi stati elencati specificatamente gli oggetti che il nostro Consiglio intendeva trasmettere al Parlamento nel periodo di legislatura 1999-2003 e che andavano coordinati con la NPC¹⁵³.

Nei messaggi elaborati su questi oggetti abbiamo sempre introdotto anche un capitolo sui rapporti con la NPC. Eventuali divergenze sono state corrette dall'Amministrazione o dal nostro Consiglio dopo debita consultazione dei Cantoni e quindi finora non si sono manifestate contraddizioni fra gli oggetti correnti e la NPC.

¹⁵² FF 2000 III 2037; p. 2061 seg.

¹⁵³ FF 2000 III 2037; p. 2089 segg.

La NPC comporta chiarimenti istituzionali e innovazioni nella struttura del nostro Stato federale e di conseguenza occorre interrogarsi sulla compatibilità di questo progetto interno di riforma con un'eventuale adesione della Svizzera all'Unione europea. La riforma della perequazione finanziaria infatti non può essere fondamentalmente in contraddizione con nostra la politica d'integrazione europea e non deve richiedere una rielaborazione sostanziale nel caso di un'eventuale adesione all'UE. La NPC soddisfa questo presupposto fondamentale ed è particolarmente interessante constatare che in caso di adesione il rafforzamento della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri, che costituisce già un obiettivo della riforma, diverrebbe ancora notevolmente più importante.

Un'adesione all'UE modificherebbe notevolmente la struttura delle entrate e delle uscite della Confederazione e dei Cantoni (cfr. n. 9.2.4) e renderebbe quindi necessario un riesame della perequazione finanziaria federale. I principi fondamentali della NPC stabiliti nel disegno di nuovo articolo 135 della Costituzione federale costituirebbero comunque anche in questo caso parametri di riferimento importanti, anzi indispensabili per una perequazione finanziaria efficace e politicamente gestibile a livello federale. Quindi proprio nella prospettiva dell'integrazione europea, la NPC costituisce uno strumento per rafforzare complessivamente la posizione dei Cantoni e per migliorare la capacità d'azione della Confederazione nei rapporti con l'estero.

Qui di seguito saranno sviluppati i seguenti aspetti: il numero 9.1 espone le relazioni fra la NPC e il diritto europeo, mentre il numero 9.2 si spinge oltre e analizza la compatibilità della NPC con una eventuale adesione della Svizzera all'UE.

9.1 Relazioni con il diritto europeo

La prevista dissociazione dei compiti e delle competenze fra Confederazione e Cantoni non presenta alcuna difficoltà né in relazione al diritto europeo né per l'osservanza degli accordi settoriali con la Comunità europea (CE)¹⁵⁴.

Questa situazione di partenza favorevole concerne tutte le modifiche costituzionali proposte in questo primo messaggio sulla NPC. Anche per tutte le misure che non richiedono modifiche costituzionali che saranno proposte nel secondo messaggio sulla NPC si dovrà procedere a un esame della compatibilità con gli accordi settoriali conclusi tra la Svizzera e l'UE.

9.2 La «compatibilità europea» della NPC

Qui di seguito si cercherà di stabilire se e in che misura la NPC risulterebbe compatibile con un'eventuale adesione della Svizzera all'UE. Il nostro Consiglio ritiene utile approfondire questo interrogativo poiché un'adesione all'Unione europea

¹⁵⁴ Oltre alla CE, anche tutti i Paesi membri della CE sono parti contraenti dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone poiché esso concerne anche settori che sono di competenza degli Stati e non della CE.

avrebbe ripercussioni molto più incisive sull'ordinamento delle competenze fra Confederazione e Cantoni e sulle finanze pubbliche rispetto all'entrata nello Spazio economico europeo (SEE) oppure a un'ulteriore estensione degli accordi bilaterali fra la Svizzera e la CE¹⁵⁵.

Le seguenti riflessioni vanno considerate unicamente nel *contesto della NPC*. Il nostro Consiglio riprenderà a tempo debito l'esame dettagliato delle ripercussioni di un'eventuale adesione della Svizzera all'UE su alcuni settori politicamente fondamentali, in particolare sul federalismo, sui diritti popolari, sull'ordinamento finanziario, sulla politica economica e su quella monetaria¹⁵⁶.

9.2.1 Ripercussioni di un'eventuale adesione all'UE sui compiti della Confederazione e dei Cantoni

L'adesione della Svizzera all'UE comporterebbe un *significativo trasferimento di competenze di regolamentazione* al livello sovranazionale della CE e anche una certa estensione dei compiti pubblici. Attualmente nei Paesi membri dell'UE una parte sostanziale dei compiti pubblici viene condeterminata dal diritto comunitario. Va però tenuto presente che già oggi una parte importante dell'ordinamento giuridico svizzero è impostata secondo il diritto comunitario, in base ai numerosi accordi conclusi con l'UE e con i suoi Paesi membri e all'esecuzione autonoma (ad es. con il programma Swiss Lex).

Il diritto comunitario si sovrappone agli ordinamenti nazionali e conduce all'introduzione più o meno estesa di regolamentazioni uniformi in quasi tutti i settori del diritto. Vengono così ridotti i settori in cui i Paesi membri possono agire in modo completamente autonomo e per i Paesi membri ciò comporta contemporaneamente l'assunzione di nuovi compiti (ad es. nei settori dei trasporti, della formazione superiore, della previdenza sanitaria e nel coordinamento delle assicurazioni sociali). I cambiamenti indotti dal diritto comunitario non riguardano solo le competenze ma in particolare anche l'impostazione della regolamentazione giuridica, ad esempio rafforzando gli aspetti competitivi oppure la cooperazione transfrontaliera. Spesso gli effetti di questi cambiamenti si manifestano poi anche oltre il settore giuridico specificamente toccato (si pensi ad es. alle ripercussioni della politica agricola dell'UE sull'ordinamento del territorio dei Paesi membri oppure a quelle sugli ordinamenti edili regionali derivanti dalle norme tecniche sui prodotti edili).

Gli accordi settoriali conclusi con la CE e i suoi Paesi membri (concernenti ad es. la libera circolazione delle persone o i trasporti terrestri) riguardano già anche settori giuridici che sono di competenza *dei Cantoni*. L'adesione della Svizzera all'UE comporterebbe ripercussioni più o meno estese per tutti i settori giuridici fondamentali che sono di competenza cantonale e persino comunale.

¹⁵⁵ Così ad es. si stima che i costi della partecipazione allo SEE possano corrispondere al 10-15% di quelli dell'appartenenza all'UE. Consiglio federale; Rapporto sull'integrazione 1999; Berna, 1999; p. 219-239 (n. 251.03 - 251.05).

¹⁵⁶ Cfr. Consiglio federale; Rapporto sulla politica estera. Presenza e cooperazione: tutela degli interessi in un contesto di crescente integrazione internazionale; Berna, 2000; p. 255-259 (n.3.3.2.).

In caso di adesione all'UE sarà perciò necessario elaborare chiari principi costituzionali di base per l'attribuzione dei compiti di trasposizione ed esecuzione a livello sia federale che cantonale. Questa attribuzione delle competenze andrebbe poi riesaminata periodicamente per stare al passo con le continue modifiche e i ripetuti trasferimenti di competenze in atto nell'UE.

9.2.2 Attribuzione dei compiti di trasposizione e di applicazione alla Confederazione e ai Cantoni

Il diritto comunitario affida ai Paesi membri la competenza di attribuire ai vari livelli statali interni le competenze di trasposizione e di applicazione. Bisogna comunque tenere presente che l'obbligo effettivo di trasposizione e di applicazione deriva dal dovere di lealtà dell'insieme dei Paesi membri nei confronti della Comunità. La trasposizione e l'applicazione del diritto comunitario non dipenderebbero quindi ad esempio da decisioni autonome della Confederazione, ma costituirebbero invece un compito per Confederazione e Cantoni.

In Svizzera in caso di adesione all'UE l'attribuzione dei compiti di trasposizione e di applicazione del diritto comunitario sarebbe determinata in primo luogo in base alla ripartizione dei compiti vigente a livello federale (in modo analogo ad esempio all'attribuzione dei compiti rispettivamente legislativi ed esecutivi vigente nella protezione dell'ambiente o nella sanità). L'attribuzione delle competenze per compiti parzialmente o completamente nuovi andrebbe invece stabilita in base all'articolo 3 Cost. In generale anche nel caso specifico di un'adesione all'UE andrebbero comunque rispettati i seguenti principi dello Stato federale svizzero:

- il principio di sussidiarietà che con la NPC viene sancito chiaramente nella Costituzione federale quale principio generale di politica nazionale (cfr. n. 2.6.1);
- i principi per l'assegnazione e l'esecuzione di compiti statali che la NPC propone nel disegno di articolo 43a della Costituzione federale (cfr. n. 2.6.2);
- i principi della salvaguardia dell'autonomia, della libertà d'impostazione e dell'autonomia organizzativa dei Cantoni (cfr. n. 2.6.3).

Per comprendere il significato della NPC risulta particolarmente interessante constatare che l'importanza della collaborazione intercantonale aumenterebbe sensibilmente in caso di adesione all'UE. Il dovere di salvaguardare adeguatamente gli interessi cantionali stabilito dall'articolo 55 Cost. e dalla legge federale del 22 dicembre 1999¹⁵⁷ concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC) renderebbe infatti necessaria la cooperazione intercantonale già nella fase di sviluppo del diritto comunitario. La cooperazione intercantonale risulterebbe però necessaria soprattutto per un adempimento ottimale, efficiente e tempestivo dei compiti di trasposizione e di esecuzione del diritto comunitario. Si tratterebbe in questo caso di un importante campo d'applicazione delle nuove forme di cooperazione previste dalla NPC con il disegno di articolo 48 capoversi 4 e 5 della Costituzione federale.

¹⁵⁷ RS 138.1

9.2.3

Valutazione della dissociazione dei compiti prevista dalla NPC

Le esperienze di Stati federali come la Germania e l’Austria indicano che la politica d’integrazione europea può portare a una centralizzazione della trasposizione e dell’esecuzione dei compiti comunitari¹⁵⁸. I motivi di questa tendenza alla centralizzazione sono numerosi. Per i compiti di trasposizione che restano di competenza dei singoli Stati regionali e che spesso sono piuttosto di tipo organizzativo, la via più semplice sembra essere quella di una soluzione federale unitaria. Inoltre nella fase esecutiva lo Stato centrale assicura anche il coordinamento fra gli enti regionali e locali e la Commissione o rispettivamente i competenti servizi amministrativi dell’UE. Infine i servizi amministrativi federali cercano di compensare le limitazioni comunitarie delle loro competenze decisionali (ad es. nelle normative in campo economico) accaparrandosi quelle degli Stati regionali. Di conseguenza gli Stati regionali quando sono coinvolti in questi compiti di trasposizione e di esecuzione li svolgono spesso sotto la guida e in comune con i servizi federali.

Accanto a queste considerazioni bisogna però constatare che un’adesione all’UE comporterebbe non solo rischi ma pure opportunità per il federalismo. Gli Stati regionali (Länder) tedeschi assumono oggi il loro ruolo in modo più consapevole non da ultimo anche per la posizione che occupano all’interno dell’UE. Inoltre anche le regioni che appartengono ai Länder organizzati in modo piuttosto centralizzato cercano di appropriarsi di maggiori competenze attraverso il diritto comunitario.

Un’eventuale adesione all’UE va quindi giudicata tenendo presente equamente sia i rischi sia le opportunità che essa racchiude. Quale *bilancio provvisorio* si possono trarre le seguenti conclusioni:

1. La gestione dei cambiamenti nel settore pubblico determinati da un’adesione all’UE sarà molto più complicata e difficile se ora non si riuscirà a compiere un primo passo a favore della trasparenza e della dissociazione delle competenze fra Confederazione e Cantoni e verso una maggiore responsabilizzazione dei Cantoni. Per la Svizzera la riforma in corso costituisce un’opportunità per operare una dissociazione delle competenze e del finanziamento, rafforzare la collaborazione intercantonale e *contemporaneamente* per ammodernare la perequazione finanziaria in senso stretto.
2. Una distribuzione dei compiti fra Confederazione e Cantoni basata su principi federalistici permette di ridurre la dispersione e la commistione delle responsabilità e delle competenze. In caso di adesione all’UE la Svizzera disporrebbe di una migliore capacità d’azione.
3. Nel caso di un’adesione all’UE diventa evidentemente fondamentale la capacità della Confederazione di rappresentare attivamente gli interessi della Svizzera. I Cantoni possono quindi sostenere al meglio la politica europea delle autorità federali prendendo chiaramente coscienza dei loro interessi e facendoli valere tempestivamente e con decisione grazie al rafforzamento della collaborazione intercantonale. La capacità della Svizzera di influire sui

¹⁵⁸ Cfr. Pfisterer, Thomas; Der schweizerische Föderalismus vor der Herausforderung eines möglichen Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union; in: KdK (Hrsg.); Die Kantone vor den Herausforderungen eines EU-Beitritts. Bericht der Arbeitsgruppe «Europa-Reformen der Kantone»; Zurigo, 2001; p. 322 segg.

processi dell'UE richiede uno spirito d'iniziativa autonomo e la capacità dei Cantoni di salvaguardare in modo sostanziale i propri interessi¹⁵⁹. In quest'ottica il rafforzamento della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri proposto con la NPC diventa una condizione necessaria per il rafforzamento sia dei Cantoni sia della capacità d'azione della Confederazione nella politica estera.

4. Con un'eventuale adesione all'UE è possibile che in molti settori, basandosi sui processi decisionali e amministrativi, una soluzione a livello federale possa apparire almeno a prima vista come la risposta semplice e logica da dare a un problema. Ma non va dimenticato che anche nella trasposizione del diritto comunitario relativo a settori politici fondamentali, una soluzione ancorata nella realtà cantonale o comunale avrà sempre il vantaggio di risultare più aderente all'oggetto in questione e più vicina al cittadino. Questo sarà importante non da ultimo perché proprio un'adesione all'UE rafforzerà l'importanza del rispetto e della salvaguardia della molteplicità politica, linguistica e culturale della Svizzera.
5. Non si può negare che sia la NPC sia la politica d'integrazione europea comporteranno una notevole intensificazione della collaborazione orizzontale fra i governi cantonali e con ciò si assisterà allo sviluppo di livelli istituzionali supplementari che comprenderanno tutta la Svizzera oppure le sue regioni. Ci si potrebbe contrapporre a questa tendenza operando una suddivisione radicalmente diversa dello Stato federale svizzero e quindi riunendo gli attuali Cantoni all'interno di 5-7 regioni¹⁶⁰. Questa trasformazione radicale non viene comunque perseguita né dalla NPC né dalla politica federale d'integrazione europea. Invece di sopprimere le strutture federali esistenti, ci si sta invece sforzando di ammodernarle per adeguarle alle necessità attuali (cfr. n. 1.1.6).

9.2.4 Ripercussioni di un'adesione all'UE sulle finanze pubbliche

Con la NPC si intende migliorare la perequazione finanziaria in senso stretto fra Confederazione e Cantoni. In particolare saranno realizzate la perequazione delle risorse e, da parte della Confederazione, quella degli oneri per gli aggravi geografici e sociodemografici dei Cantoni. Concettualmente questi strumenti non verrebbero rimessi in discussione da un'adesione all'UE, ma questo meccanismo andrebbe solo corretto nella sua calibrazione sulla base dei notevoli cambiamenti per le finanze della Confederazione e dei Cantoni. Questi spostamenti dei flussi finanziari sarebbero in particolare determinati dalle spese e dagli introiti supplementari seguenti:

¹⁵⁹ Cfr. Aubert, Jean-François; *Mitwirkung der Kantone an der europäischen Politik im Falle eines Beitritts der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Europäischen Union*; in: KdK (Hrsg.); *Die Kantone vor den Herausforderungen eines EU-Beitritts*. Bericht der Arbeitsgruppe «Europa-Reformen der Kantone»; Zurigo, 2001; p. 159-208.

¹⁶⁰ Cfr. *ibidem*; p. 200 segg.

1. Come Stato membro la Svizzera sarebbe chiamata a versare all'UE un importo netto di circa 3,1 miliardi di franchi¹⁶¹ e questa spesa sarebbe a carico della Confederazione.
2. La Confederazione e i Cantoni dovrebbero far fronte ad alcune riduzioni delle entrate, in particolare a seguito dell'armonizzazione delle imposte dirette per le aziende attive a livello internazionale, nel settore delle tasse sull'emissione di obbligazioni e di titoli del mercato monetario e in quello delle tariffe doganali (ancora in vigore) nei confronti dei membri dell'UE¹⁶².
3. In caso di adesione all'UE la Svizzera dovrebbe portare il tasso dell'imposta sul valore aggiunto dall'attuale 7,5 al 15 per cento almeno e ciò comporterebbe maggiori entrate per circa 15 miliardi di franchi. Da questo importo bisogna però dedurre il contributo netto da versare all'UE e il finanziamento degli oneri supplementari correlati con l'evoluzione demografica. L'importo restante andrebbe compensato mediante la riduzione di altre imposte, salvaguardando però l'autonomia finanziaria dei Cantoni. Oltre alla riduzione delle imposte dirette federali e cantonali potrebbe anche entrare in linea di conto una riduzione dei contributi alle assicurazioni sociali. Quest'ultima possibilità avrebbe il pregio di non intaccare il substrato fiscale dei Cantoni e di non richiedere nessun trasferimento finanziario tra Confederazione e Cantoni. Contemporaneamente una riduzione dei costi accessori della forza lavoro rafforzerebbe la posizione competitiva della Svizzera a livello internazionale¹⁶³.
4. Infine con un'adesione all'Unione economica e monetaria la Svizzera perderebbe la propria posizione privilegiata in materia di tassi d'interesse. Il livello dei tassi d'interesse salirebbe approssimativamente di un punto percentuale e il finanziamento dei debiti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni comporterebbe una maggiore uscita stimata attorno ai due miliardi di franchi. Contemporaneamente ci si dovrebbe aspettare un incremento dei tassi ipotecari che farebbe aumentare lievemente le spese di locazione degli enti pubblici. Infine l'incremento dei tassi d'interesse potrebbe anche comportare una diminuzione del gettito fiscale. Queste maggiori uscite e le eventuali minori entrate saranno verosimilmente recuperate con gli incrementi di produttività e di redditività economica derivanti dall'integrazione nell'UE¹⁶⁴.

In conclusione questi significativi cambiamenti dei flussi finanziari degli enti pubblici che conseguirebbero a un'adesione all'UE permettono di sviluppare le seguenti considerazioni relative alla perequazione finanziaria federale:

¹⁶¹ Le cifre sono state calcolate prendendo come base 'il 1997. Cfr. Consiglio federale; Rapporto sull'integrazione 1999; Berna, 1999; p. 219-230 (n. 251.03).

¹⁶² Cfr. Consiglio federale; Rapporto sull'integrazione 1999; Berna, 1999; p. 325 segg. (n.. 333.08.01).

¹⁶³ Cfr. Jeanrenaud, Claude; Die Folgen einer Integration in die Europäische Union für die Finanzpolitik der Kantone; in: KdK (Hrsg.); Die Kantone vor den Herausforderungen eines EU-Beitritts. Bericht der Arbeitsgruppe «Europa-Reformen der Kantone»; Zurigo, 2001; p. 131 segg.

¹⁶⁴ Cfr. ibidem, p. 141 segg.

mente dei continui cambiamenti. Va inoltre tenuto presente che la parte non computabile prevista si basa sull'attuale parte non computabile dell'imposta federale diretta. Quest'ultima potrebbe però essere modificata per motivi che non riguardano la NPC e questo comporterebbe quindi una correlazione indesiderata fra LIFD e LPF.

- Articolo 6 capoverso 1 LPF: determinazione annuale della ripartizione dei mezzi della perequazione delle risorse ai Cantoni finanziariamente deboli.

Motivazione: la determinazione annuale del potenziale delle risorse e del valore medio che fanno stato per la perequazione delle risorse richiede anche una nuova ripartizione annuale dei mezzi finanziari disponibili. L'importanza di questi adeguamenti risulta ancora più chiara se si considera l'obiettivo secondo cui con la perequazione anche i Cantoni finanziariamente deboli dovrebbero disporre di un potenziale delle risorse pari all'85 per cento della media Svizzera.

- Articolo 9 capoverso 3 LPF: determinazione dei criteri di ripartizione per la perequazione degli oneri.

Motivazione: affinché la perequazione finanziaria risulti gestibile e tenga conto dei cambiamenti delle circostanze è necessario che il nostro Consiglio possa regolamentare le questioni di dettaglio relative ai fondi di compensazione e che possa in particolare stabilire i criteri di ripartizione.

- Articolo 18 capoverso 5 LPF: regolamentazione della ripartizione della compensazione dei casi di rigore.

Motivazione: la ripartizione dei mezzi finanziari della compensazione dei casi di rigore va stabilita definitivamente solo in base al bilancio globale aggiornato immediatamente prima dell'introduzione della NPC. Solo così è possibile impostare in modo corretto ed efficace la compensazione dei casi di rigore. Dopo l'introduzione della NPC non è più previsto alcun aumento dei mezzi finanziari complessivamente disponibili per la compensazione dei casi di rigore. L'importo nominale iniziale rappresenta il tetto massimo mentre sono possibili riduzioni. In particolare se l'aggiornamento annuale dell'indice delle risorse porta un Cantone che beneficia della compensazione dei casi di rigore a superare la media Svizzera (indice superiore a 100), il suo diritto alla compensazione si estingue e la dotazione complessiva del fondo per la compensazione dei casi di rigore viene ridotto della quota corrispondente.

Glossario

Allocazione	L'allocazione consiste nell'attribuzione, secondo il luogo, il momento e l'uso specifico, di beni scarsi al processo di produzione di prestazioni economiche. Nell'ambito della spesa pubblica l'allocazione consiste nella ripartizione delle risorse fra il settore privato e quello pubblico, come pure all'interno del settore pubblico in base al genere e all'entità delle singole spese pubbliche.
Base imponibile aggregata (BIA)	La base imponibile aggregata (BIA) è un'unità di misura che sintetizza il reddito e la sostanza imponibile delle persone fisiche e gli utili imponibili delle persone giuridiche. Essa serve a determinare il potenziale di risorse dei Cantoni.
Capacità finanziaria	Cfr. potenziale di risorse
Compito in comune	Si parla di compito in comune quando esso viene finanziato congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni (cfr. dissociazione dei compiti e dissociazione parziale dei compiti).
Dissociazione dei compiti	Si parla di dissociazione dei compiti quando un solo livello statale è chiamato ad adempiere un compito precedentemente gestito in comune dalla Confederazione e dai Cantoni (cfr. dissociazione parziale dei compiti e compiti in comune).
Dissociazione parziale dei compiti	Si parla di dissociazione parziale dei compiti quando in un settore d'i attività la dissociazione viene attuata solo in alcuni ambiti. Di conseguenza nei settori dove è stata operata una dissociazione la competenza sarà in seguito attribuita a un singolo livello statale (Confederazione o Cantoni), mentre negli altri settori la competenza viene condivisa come in precedenza (cfr. dissociazione dei compiti e compiti in comune).
Equivalenza fiscale	Si parla di equivalenza fiscale quando i costi di determinate prestazioni dell'ente pubblico vengono addebitati ai cittadini che ne traggono beneficio. Se questa equivalenza non è rispettata si sviluppano effetti esterni che comportano una riduzione del livello di benessere.
Esternalità, effetto esterno	Si parla di esternalità quando la cerchia di persone interessate da un'attività economica non coincide con quella che l'ha generata. Esempio di effetto esterno negativo: il rumore. Esempio di effetto esterno positivo: il lampione.

Indice della capacità finanziaria	Unità di misura della perequazione finanziaria federale attualmente in vigore per la misurazione della capacità finanziaria dei Cantoni. Nella NPC esso viene sostituito dal nuovo indice delle risorse.
Indice delle risorse	Il valore dell'indice delle risorse di un Cantone esprime il rapporto fra il suo potenziale di risorse pro capite e la media Svizzera. Esso si basa sulla BIA e dovrebbe sostituire l'indice della capacità finanziaria utilizzato dalla perequazione finanziaria federale attualmente in vigore.
Perequazione degli oneri	Cfr. perequazione intercantonale degli oneri, perequazione dell'aggravio geo-topografico e perequazione dell'aggravio sociodemografico.
Perequazione dell'aggravio geo-topografico (PAG)	I Cantoni confrontati con aggravii elevati a causa dell'altitudine e della ripidità del loro territorio oppure della loro struttura d'insediamento sono indennizzati attraverso la PAG. Essa viene finanziata integralmente dalla Confederazione.
Perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS)	I Cantoni confrontati con oneri eccessivi a causa della loro struttura demografica o delle funzioni correlate con la loro centralità sono indennizzati con la PAS. Essa viene finanziata integralmente dalla Confederazione
Perequazione finanziaria	La perequazione finanziaria comprende tutti i trasferimenti di mezzi finanziari fra le collettività statali effettuati con l'obiettivo di incentivare l'adempimento di compiti pubblici o di compensare le disparità di capacità finanziaria.
Perequazione finanziaria in senso lato	La perequazione finanziaria in senso lato comprende tutti i trasferimenti finanziari verticali e orizzontali correlati con la ripartizione dei compiti e degli introiti.
Perequazione finanziaria in senso stretto	La perequazione finanziaria in senso stretto comprende tutti i trasferimenti di mezzi finanziari effettuati per ridistribuire la ricchezza fra i Cantoni e per compensare gli aggravii elevati derivanti da circostanze strutturali.
Perequazione finanziaria orizzontale	La perequazione finanziaria orizzontale comprende tutti i flussi finanziari che intercorrono fra i Cantoni.
Perequazione finanziaria verticale	La perequazione finanziaria verticale comprende tutti i flussi finanziari che intercorrono fra la Confederazione e i Cantoni.
Perequazione intercantonale degli oneri (PIO)	Con la perequazione intercantonale degli oneri sono indennizzati i Cantoni in cui determinate prestazioni pubbliche vengono utilizzate anche da abitanti di altri Cantoni. Si tratta del risvolto finanziario della collaborazione intercantonale.

Perequazione orizzontale delle risorse	La perequazione orizzontale delle risorse consiste nella redistribuzione di mezzi finanziari dai Cantoni con un potenziale di risorse superiore alla media verso quelli con un potenziale inferiore.
Perequazione verticale delle risorse	La perequazione verticale delle risorse è costituita dalla quota di perequazione delle risorse che viene finanziata dalla Confederazione. I Cantoni che dispongono di un potenziale di risorse inferiore alla media svizzera sono sostenuti finanziariamente dalla Confederazione.
Potenziale di risorse	Il potenziale di risorse di un Cantone comprende le risorse a cui si può attingere fiscalmente (cfr. BIA), senza considerare però il carico e il gettito fiscale effettivi, e corrisponde quindi alla sua capacità economica.
Principio di sussidiarietà	Il principio di sussidiarietà esige che i compiti pubblici vengano attribuiti ad un livello statale superiore solo se si può provare che esso lo può adempiere in modo più soddisfacente rispetto ad un ente di un livello inferiore.
Problematica delle città-nucleo	In genere nelle città-nucleo vive una quota superiore alla media di persone che generano spese relativamente importanti e costituiscono contemporaneamente una scarsa fonte di entrate per gli enti pubblici. Queste persone appartengono in particolare ai seguenti gruppi: anziani, famiglie monoparentali, disoccupati, stranieri, persone che hanno esaurito i loro diritti, persone povere, sole, dipendenti o in formazione.
Spillover	Si parla di spillover quando determinate prestazioni di un ente territoriale vengono utilizzate anche da abitanti di altri enti territoriali che però non sono chiamati a coprirne integralmente i costi. Si tratta di effetti esterni di tipo geografico. L'esistenza di spillover indica che non viene rispettato il principio d'equivalenza. Per l'internalizzazione degli spillover e delle perdite economiche che ne derivano è necessaria una perequazione intercantonale degli oneri.

Indice delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione invalidità
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
AWM	Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee
BFW	Legge federale sulla promozione dell'abitazione a prezzo moderato
BIA	Base imponibile aggregata
BNS	Banca nazionale svizzera
Boll. Uff.	Bollettino ufficiale
CdC	Conferenza dei governi cantonali
CDF	Conferenza dei direttori cantonali delle finanze
CDOS	Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali
CDPE	Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione
CE	Comunità europea
CFS	Commissione federale degli stranieri
CIT	Commissione intercantonale dei trattati
Cost.	Costituzione federale
CP	Codice penale svizzero
CQI	Convenzione quadro intercantonale
CSEC	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DTF	Decisione del Tribunale federale
FF	Foglio federale
FkF	Gruppo di studio per le finanze cantonali
FSI	Federazione delle società svizzere degli impiegati
FSSC	Federazione svizzera dei sindacati cristiani
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IHV	Convenzione intercantonale sulle case di cura
IUV	Accordo intercantonale sulle università
IVSE	Convenzione intercantonale per le istituzioni sociali
LAgr	Legge federale sull'agricoltura
LAI	Legge federale sull'assicurazione per l'invalidità
LAID	Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni
LAVS	Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
LCAP	Legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà
LCP	Legge federale sulla caccia e sulla protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici
LFC	Legge federale sulle finanze della Confederazione
Lferr	Legge federale sulle ferrovie
LFo	Legge federale sulle foreste
LFPr	Legge federale sulla formazione professionale
LFSP	Legge federale sulla pesca

LIM	Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle zone montane
LIOm	Legge federale sull'imposizione degli oli minerali
LNA	Legge federale sulla navigazione aerea
LPAc	Legge federale sulla protezione delle acque
LPAmb	Legge federale sulla protezione dell'ambiente
LPC	Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
LPF	Legge federale concernente la perequazione finanziaria
LPN	Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio
LPPM	Legge federale sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure
LPT	Legge federale sulla pianificazione del territorio
LSCA	Legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua
LSN	Legge federale sulle strade nazionali
LSu	Legge federale sui sussidi
LUMin	Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni
NPM	New Public Management
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
OG	Legge federale sull'organizzazione giudiziaria
OintS	Ordinanza sull'integrazione degli stranieri
OQL	Ordinanza concernente l'assicurazione della qualità e il controllo di qualità nell'economia lattiera
PAG	Perequazione dell'aggravio geo-topografico
PAS	Perequazione dell'aggravio sociodemografico
PC	Prestazioni complementari dell'AVS e dell'AI
PES	Partito ecologista svizzero
PIO	Perequazione intercantonale degli oneri
PLR	Partito liberale-radical
PLS	Partito liberale svizzero
PPD	Partito popolare democratico
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
SEE	Spazio economico europeo
SGeV	Associazione dei Comuni svizzeri
SICL	Servizio d'ispezione e di consulenza per l'economia lattiera
SPA	Società svizzera per la protezione dell'ambiente
SPS	Partito socialista svizzero
SSV	Unione delle città svizzere
UDC	Unione democratica di centro
UE	Unione europea
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFPT	Ufficio federale della pianificazione del territorio (oggi USTE)
UFS	Ufficio federale di statistica

UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USC	Unione svizzera dei contadini
USS	Unione sindacale svizzera
USTE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
WTO	World Trade Organization

Elenco delle perizie

1. Biaggini, Giovanni; Expertise zu diversen Rechtsfragen betreffend Verbundaufgaben und Programmvereinbarungen; Zurigo, 31 agosto 2000.
2. Fischer, Roland; Expertenbericht betreffend aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) / Ressourcenindex im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA); Zurigo, gennaio 2001.
3. Fischer, Roland; Rapport d'expertise concernant l'assiette fiscale agrégée (AFA) et l'indice des ressources dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT); Zurigo, gennaio 2001 (traduzione francese di 2).
4. Fischer, Roland; Vergleich zwischen kantonalen Steuertarifen, ASG-Beitrag und Einkommensverteilung auf der Basis der steuerbaren Einkommen der direkten Bundessteuer. Ergänzung zur Expertenbericht vom Januar 2001; Zurigo, 19 aprile 2001.
5. Fischer, Roland; Comparaison entre les barèmes fiscaux cantonaux, la contribution de la base d'imposition agrégée (ASG) et la répartition des revenus sur la base du revenu imposable de l'impôt fédéral direct. Complément au rapport d'expertise de janvier 2000; Zurigo, 19 aprile 2001 (traduzione francese di 4).
6. Fischer, Roland; Die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) im Vergleich zum Steuerkraftindex der Finanzkraft; Zurigo, 25 maggio 2001.
7. Fischer, Roland; Analyse comparée entre la base d'imposition agrégée (ASG) et l'indice de capacité fiscale déterminant la capacité financière; Zurigo, 25 maggio 2001 (6).
8. Fischer, Roland; Die Entwicklung von Einkommens-Disparitäten zwischen den Kantonen 1987 - 1999; Zurigo, 13 luglio 2001.
9. Frey, René L.; Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs; Basilea, 14 maggio 2001.
10. Frey, René L.; «Analyse de l'objectif et de l'efficacité de la nouvelle péréquation financière»; Basilea, 14 maggio 2001 (traduzione francese di 9).
11. Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred; Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der EFV und der FDK; Berna, 1994.
12. Frey, René L.; Spillmann, Andreas; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Meier, Alfred; La péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Expertise relative aux aides financières et indemnités de la Confédération en faveur des cantons mandatée par l'AFF et la CDF; Berna, 1994 (traduzione francese di 11).

13. Inderbitzin, J.; Second Opinion zum neuen Vorschlag für den geografisch-topografischen Lastenausgleich; Lucerna, 24 maggio 2001.
14. Jeanrenaud, Claude; Blöchliger, Hansjörg; Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen: Beispiele für neue Subventionsformen; Neuchâtel e Basilea, 2000.
15. Kirchgässner, Gebhard; Hauser, Heinz; Abwanderungsgefahr von Steuer-substrat ins Ausland im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA); San Gallo, 10 agosto 2001.
16. Zimmerli, Ulrich; NFA - Interkantonales Streitbeilegungsverfahren und die Normtexte. Berna, 31 maggio 2001

Indice

Compendio	2067
1 Parte generale	2074
1.1 Situazione iniziale	2075
1.1.1 Situazione iniziale dal profilo economico e sociopolitico	2075
1.1.2 La riforma della NPC in quanto parte di una riforma generale del federalismo	2076
1.1.3 Riforma dell'assegnazione dei compiti	2078
1.1.4 Riforma della perequazione finanziaria in senso stretto	2079
1.1.5 Riforma dell'ordinamento fiscale	2081
1.1.6 Riforma territoriale	2083
1.1.7 Gli obiettivi della NPC in breve	2086
1.2 Lavori preparatori concernenti la NPC	2086
1.2.1 Il bilancio della perequazione finanziaria del 1991	2086
1.2.2 Orientamento del 1992	2087
1.2.3 La perizia scientifica del 1994	2087
1.2.4 Rapporto concernente le linee direttrici della NPC	2088
1.2.5 Risultati della prima consultazione	2089
1.2.6 Approfondimento e attuazione delle linee direttrici	2089
1.2.7 Risultati della seconda consultazione	2090
1.2.8 Miglioramenti a seguito della seconda consultazione	2094
1.3 Procedura in vista della revisione costituzionale e legislativa	2095
1.3.1 Modifiche a livello costituzionale	2095
1.3.2 Modifiche a livello legislativo	2096
1.4 Attuazione istituzionale e ulteriore procedura	2096
1.4.1 Attuazione istituzionale del primo messaggio NPC	2097
1.4.2 Uno sguardo al secondo messaggio NPC	2099
1.4.3 Problemi di diritto transitorio	2099
2 La dissociazione dei compiti e del finanziamento	2100
2.1 Oggetto	2101
2.2 Lacune dell'attuale intreccio dei compiti e del finanziamento	2102
2.3 Obiettivi	2103
2.4 Risultati della consultazione	2105
2.5 Una sintesi delle proposte nei singoli settori di compiti	2106
2.5.1 Compiti federali	2106
2.5.2 Compiti cantonali	2107
2.5.3 Compiti in comune	2108
2.5.4 Relazione con la collaborazione intercantonale	2109
2.6 Modifiche della Costituzione federale	2110
2.6.1 Introduzione a livello costituzionale del principio di sussidiarietà	2110
2.6.2 Introduzione a livello costituzionale dei criteri di assegnazione dei compiti	2110

2.6.3	Introduzione a livello costituzionale dell'autonomia dei Cantoni nell'adempimento dei loro compiti	2110
2.6.4	Introduzione di un controllo delle norme	2110
3	Le nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni	2111
3.1	Oggetto	2111
3.2	Lacune delle forme di finanziamento attuali	2112
3.3	Obiettivi	2113
3.4	Risultati della consultazione	2113
3.5	Aspetti politici, amministrativi e giuridici delle nuove forme di collaborazione	2114
3.5.1	Principi della collaborazione	2114
3.5.2	Lo strumento dell'accordo di programma	2115
3.5.3	Attuazione flessibile	2118
3.6	Le nuove forme di finanziamento	2118
3.6.1	La nuova dottrina	2118
3.6.2	Uno sguardo al secondo messaggio	2119
3.7	Base costituzionale degli accordi programmatici	2120
4	La collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri	2120
4.1	Oggetto	2121
4.2	L'attuale collaborazione intercantonale e le sue lacune	2121
4.3	Obiettivi	2122
4.4	Risultati della consultazione	2123
4.5	Il livello della Confederazione	2124
4.5.1	Il promovimento della collaborazione intercantonale a livello federale	2124
4.5.2	L'autorizzazione di organi intercantionali a emanare norme primarie	2126
4.5.3	Preminenza del diritto intercantonale rispetto al diritto cantonale	2126
4.6	Il livello dei Cantoni	2126
4.6.1	La convenzione quadro intercantonale (CQI)	2127
5	La perequazione finanziaria in senso stretto	2128
5.1	Oggetto	2130
5.2	Le lacune della perequazione finanziaria attuale	2130
5.2.1	Grande impiego di mezzi e scarsa efficacia	2130
5.2.2	Margine di manovra dei Cantoni in diminuzione	2133
5.2.3	Indice della capacità finanziaria lacunoso	2135
5.2.4	Conflitti di obiettivi e incentivi sbagliati	2136
5.3	Obiettivi	2137
5.4	Il nuovo sistema di perequazione finanziaria in breve	2138
5.5	La perequazione delle risorse	2141
5.5.1	L'indice delle risorse	2141
5.5.2	L'effetto della perequazione delle risorse	2150

5.5.3 Nuova ripartizione delle quote cantonali sul gettito fiscale della Confederazione e sugli utili della Banca nazionale	2155
5.6 La perequazione degli oneri da parte della Confederazione	2157
5.6.1 La perequazione dell'aggravio geo-topografico (PAG)	2157
5.6.2 La perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS)	2164
5.7 Compensazione dei casi di rigore	2177
5.8 Base costituzionale e revisione totale della legge concernente la perequazione finanziaria	2179
6 Parte speciale	2179
6.1 Modifiche costituzionali nei diversi settori di compiti	2180
6.1.1 Difesa nazionale - Organizzazione, formazione ed equipaggiamento dell'esercito	2180
6.1.2 Formazione, ricerca, cultura	2181
6.1.3 Ambiente e pianificazione del territorio	2186
6.1.4 Opere pubbliche e traffico	2188
6.1.5 Sicurezza sociale	2196
6.1.6 Diritto penale	2210
6.2 Modifiche di legge nei diversi settori di compiti la cui base costituzionale non abbisogna di revisioni	2213
6.2.1 Sussidi ai centri di formazione per il personale specializzato delle professioni sociali	2213
6.2.2 Ginnastica e sport nella scuola	2214
6.2.3 Istituzioni culturali d'importanza sovrarregionale	2214
6.2.4 Pianificazione del territorio	2214
6.2.5 Foreste	2214
6.2.6 Conservazione dei monumenti storici, protezione del paesaggio e degli insediamenti	2215
6.2.7 Protezione della natura e del paesaggio	2215
6.2.8 Selvaggina (caccia) e pesca	2216
6.2.9 Protezione contro le piene	2216
6.2.10 Protezione delle acque / Impianti per le acque di scarico	2216
6.2.11 Traffico regionale pubblico	2216
6.2.12 Aerodromi	2217
6.2.13 Protezione dell'aria e protezione dall'inquinamento fonico mediante l'imposta sugli oli minerali	2217
6.2.14 Miglioramenti strutturali nell'agricoltura	2218
6.2.15 Allevamento del bestiame	2218
6.2.16 Miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna	2218
6.2.17 Riduzione dei premi dell'assicurazione malattie	2218
6.2.18 Cliniche specializzate e medicina di punta	2219
6.3 Riforme correnti o programmate compatibili con la NPC	2219
6.3.1 Assegni familiari	2219
6.3.2 Promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà	2220

6.3.3	Formazione professionale incluso il perfezionamento	2220
6.3.4	Protezione della popolazione	2220
6.3.5	Scuole universitarie e scuole universitarie professionali	2221
6.4	Settori di compiti esclusi	2221
6.4.1	Ginnastica e sport	2221
6.4.2	Sentieri e percorsi pedonali	2222
6.4.3	Servizio di ispezione e consulenza per l'economia lattiera (SICL)	2222
6.5	Commento delle disposizioni costituzionali	2223
6.5.1	Commento delle disposizioni costituzionali intersettoriali	2223
6.5.2	Commenti delle disposizioni costituzionali riferite ai compiti	2232
6.6	Commento della legge federale sulla perequazione finanziaria	2238
6.6.1	Sezione 1: Disposizioni generali	2238
6.6.2	Sezione 2: Perequazione delle risorse da parte di Confederazione e Cantoni	2239
6.6.3	Sezione 3: Perequazione degli oneri da parte della Confederazione	2242
6.6.4	Sezione 4: Collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri	2243
6.6.5	Sezione 5: Rapporto sull'efficacia	2247
6.6.6	Sezione 6: Disposizioni transitorie	2248
6.6.7	Sezione 7: Disposizioni finali	2251
7	Ripercussioni	2251
7.1	Analisi degli effetti complessivi del sistema della NPC	2252
7.2	Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e per i Cantoni	2255
7.2.1	Bilancio globale	2255
7.2.2	Riduzione delle disparità	2270
7.2.3	Margini di manovra, potenziali d'efficienza e mezzi a destinazione non vincolata	2280
7.2.4	Conseguenze sui vantaggi di localizzazione nella concorrenza fiscale internazionale	2286
7.3	Conseguenze economiche generali	2289
7.3.1	Necessità e possibilità d'intervento dello Stato	2289
7.3.2	Conseguenze per i diversi gruppi sociali	2290
7.3.3	Conseguenze complessive sull'economia	2290
7.3.4	Soluzioni alternative	2291
7.3.5	Aspetti relativi all'applicazione	2292
7.4	Ripercussioni sull'effettivo del personale	2292
7.5	Ripercussioni per il settore informatico	2293
7.6	Confronto con i sistemi di perequazione cantonali	2293
7.7	Ripercussioni sugli agglomerati urbani e sui Comuni	2295
7.8	Ripercussioni sulla politica regionale della Confederazione	2298
7.9	Ripercussioni sulla gestione finanziaria della Confederazione	2298
8	Programma di legislatura	2299
9	La NPC nella prospettiva della politica europea	2300

9.1	Relazioni con il diritto europeo	2300
9.2	La «compatibilità europea» della NPC	2300
9.2.1	Ripercussioni di un'eventuale adesione all'UE sui compiti della Confederazione e dei Cantoni	2301
9.2.2	Attribuzione dei compiti di trasposizione e di applicazione alla Confederazione e ai Cantoni	2302
9.2.3	Valutazione della dissociazione dei compiti prevista dalla NPC	2303
9.2.4	Ripercussioni di un'adesione all'UE sulle finanze pubbliche	2304
10	Compatibilità costituzionale e delega di competenze legislative	2306
10.1	Compatibilità costituzionale	2306
10.2	Delega di competenze legislative	2306
	Allegato 1: Glossario	2308
	Allegato 2: Indice delle abbreviazioni	2311
	Allegato 3: Elenco delle perizie	2314
	Decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) (Disegno)	2321
	Legge federale concernente la perequazione finanziaria (LPF) (Disegno)	2326
	Convenzione quadro intercantonale (CQI)	2334